

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

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

ВЫПУСК 12-13

(2015-2016 гг.)

Барнаул
2016

ББК 95.4
У 917

Редакционная коллегия:

И.А. Панарин – главный редактор
Е.В. Ваймер, Л.Э. Воронова, Т.В. Кайгородова, А.А. Короткова,
А.А. Черных, 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. 12-13 (2015-2016 гг.). – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – 330 с.
ISBN 978-5-93957-873-8

Сборник рассчитан на широкий круг научной общественности и будет полезен государственным и муниципальным служащим, преподавателям и студентам высших учебных заведений, а также всем, интересующимся психологией, экономикой, юриспруденцией, социологией. Материалы сборника поднимают актуальные проблемы современного российского общества.

ББК 95.4

ISBN 978-5-93957-873-8

© Алтайский филиал РАНХиГС

Е.Н. Барышников, И.В. Москвитина

Оценка результативности и эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти (на примере Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Алтайскому краю)

Приоритетным направлением политики государства является улучшение здоровья населения и показателей деятельности организаций системы здравоохранения.

Для эффективного развития системы здравоохранения и системы управления здравоохранением необходим контроль и надзор в сфере здравоохранения. Функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения осуществляет федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации – Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор).

Контроль за соблюдением законодательства, осуществляемый Росздравнадзором, способствует построению единой системы, обеспечивающей качественное и безопасное оказание медицинской помощи на всей территории страны.

Современное состояние системы здравоохранения в стране, реализация государственной программы «Развитие здравоохранения»¹ и других, разработанных в соответствии с указами Президента Российской Федерации стратегий, свидетельствует о необходимости совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации и усиления мер контроля в сфере охраны здоровья граждан по разным направлениям.

Одним из основных направлений совершенствования системы государственного управления в Российской Федерации является повышение эффективности деятельности государственных структур.

Повышение эффективности и прозрачности контрольно-надзорных функций в сфере охраны здоровья определено одной из задач Государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 294.

Оценка результативности и эффективности осуществляемой деятельности необходима для обеспечения высокого качества исполнения Росздравнадзором всех имеющихся полномочий по контролю и надзору в сфере здравоохранения; усиления мер контроля; анализа, оптимизации и планирования работы, а также стимулирования профессиональной деятельности сотрудников.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2057.

В соответствии с положениями Постановления Правительства РФ от 30.06.2004 № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения» Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы.

Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения осуществляет функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения на территории соответствующего субъекта Российской Федерации¹.

В рамках имеющихся полномочий Территориальный орган Росздравнадзора осуществляет в том числе:

- государственный контроль за обращением медицинских изделий;
- государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности посредством проведения проверок осуществления ведомственного контроля и внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности; соблюдения: прав граждан в сфере здравоохранения; порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи; порядков проведения медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований; организации и др.;
- государственный контроль при обращении лекарственных средств;
- контроль за реализацией региональных программ модернизации здравоохранения; внедрением информационных систем в здравоохранение;
- лицензирование медицинской, фармацевтической деятельности.

В соответствии со статьей 50 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» специфические показатели эффективности и результативности деятельности государственного органа, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного и документационного обеспечения исполнения указанных решений утверждаются правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций.

Приказом Росздравнадзора от 08.10.2007 № 3009-Пр/07 «Об утверждении Регламента внутренней организации Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития» утвержден мониторинг результативности работы Федеральной службы по направлениям деятельности.

¹ Приказ Минздрава России от 13.12.2012 № 1040н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения» // Российская газета. 27.02.2013. № 42.

В рамках положений указанного приказа результаты осуществляемой деятельности в ежемесячном режиме вносятся в Автоматизированную информационно-аналитическую систему Росздравнадзора.

По итогам работы за год территориальными органами Росздравнадзора составляется Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере здравоохранения. Одним из обязательных разделов Доклада является «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора)».

Приказом Росстата от 21.12.2011 № 503 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» утверждено предоставление сведений об осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе о количестве и результатах проведенных проверок.

Приказом Росздравнадзора от 09.07.2013 № 2967-Пр/13 «Об утверждении методических рекомендаций по формированию Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» впервые было рекомендовано определенное количество плановых проверок, исполняемых одним должностным лицом в год. Рекомендуемое количество проверок было взято за основу при оценке результативности и эффективности деятельности территориальных органов Росздравнадзора.

Методика оценки результативности и эффективности деятельности территориальных органов Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации (далее – Методика) впервые утверждена приказом Росздравнадзора от 25.11.2014 № 7865¹.

Методика устанавливает основные положения, принципы, систему показателей и алгоритм рейтинговой оценки деятельности территориальных органов.

Методика определяет основные критерии для оценки результативности территориальных органов:

1. Доля охвата контрольными мероприятиями подконтрольных хозяйствующих субъектов (среднее значение – 8% от количества имеющих подконтрольных организаций).

2. Доля выявляемости нарушений при проведении контрольных мероприятий (доля нарушений в одной организации от общего числа нарушений во всех организациях; среднее значение – 40%).

¹ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 25.11.2014 № 7865 «Об утверждении Методики оценки результативности и эффективности деятельности территориальных органов Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации».

3. Доля нарушений, выявленных при проведении одного контрольного мероприятия (среднее значение – 3,2).

4. Количество проверок, проведенных одним сотрудником территориального органа Росздравнадзора (52 проверки в год с учетом плановых и внеплановых проверок).

5. Объем финансовых средств, затрачиваемых на выявление одного правонарушения (30 тысяч рублей).

6. Доля юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан (среднее значение не установлено).

7. Доля проведенных проверок, по итогам которых выявлены правонарушения и возбуждены дела по административным правонарушениям, относящимся к компетенции Росздравнадзора (среднее значение не установлено).

8. Доля проверок, в ходе проведения которых к должностным лицам хозяйствующих субъектов приняты административные меры, в общем количестве проведенных проверок (среднее значение не установлено).

9. Отношение количества исполненных в полном объеме предписаний к количеству выданных предписаний по результатам проведенных проверок (среднее значение не установлено).

10. Доля полностью отмененных судом решений в количестве обжалованных в суд решений по результатам проведенных контрольных мероприятий (показатель должен стремиться к 0%).

11. Доля полностью отмененных судом решений в количестве обжалованных в суд решений по фактам администрирования Росздравнадзором юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, должностных лиц по фактам выявленных нарушений (показатель должен стремиться к 0%).

12. Отношение суммы уплаченных административных штрафов к сумме штрафов, подлежащих взысканию (показатель должен стремиться к 100%).

13. Доля проведенных проверок, результаты которых признаны действительными (показатель должен стремиться к 0%).

14. Объем и срок исполнения решений коллегий Росздравнадзора (определяется по 5-балльной шкале).

По итогам оценки каждому территориальному органу присваивается ранговое значение по каждому из 14 показателей результативности, сумма рангов (баллов) по всем показателям определяет итоговое место территориального органа.

Результаты рейтинга принимаются во внимание при принятии решений о бюджетировании территориальных органов, в случае ухудшающихся показателей работы и кадровых решений.

Итогом работы ТО Росздравнадзора по Алтайскому краю в 2014 г. явилось исполнение в полном объеме (100%) плана контрольно-надзорных мероприятий. Охват подконтрольных организаций проверками составил 12%.

Доля внеплановых проверок от общего количества проверок – 69%.

Эффективность контрольно-надзорных мероприятий составила 83%. Показатель завершенности проверок – 98%. Проверок, результаты которых признаны недействительными, не было.

Наибольшая доля проверок приходится на государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности (241 проверка в 125 медицинских организациях – 74% всех проверок).

По результатам проверок установлено:

- факты несоблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья – в 84% проверенных организаций;

- отсутствие организаций и проведения в должной мере внутреннего контроля качества и безопасности медицинской деятельности – в 60% проверенных медицинских организаций;

- несоблюдение порядков оказания медицинской помощи в 47% и стандартов медицинской помощи – в 40% проверенных медицинских организаций.

Во всех случаях приняты меры по устранению нарушений, обеспечению соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья.

Проверки в рамках осуществления федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств (ЛС) выявили:

- в 59% проверенных организаций нарушения обязательных требований к хранению, перевозке, отпуску, реализации ЛС, применению лекарственных препаратов (ЛП), уничтожению ЛС;

- в 49% организаций – нарушения по контролю за соответствием лекарственных средств установленным обязательным требованиям к их качеству.

По результатам проводимой работы уничтожено 4,4 т недоброкачественных ЛС и с истекшим сроком годности.

В рамках государственного контроля за обращением медицинских изделий в 90% проверенных организаций (77% медицинских и 23% фармацевтических) были выявлены и пресечены нарушения обязательных требований, установленных законодательством РФ, к обращению медицинских изделий. Привлечение к административной ответственности по статье 6.28 КоАП РФ¹ («Нарушение установленных правил в сфере обращения медицинских изделий») было наиболее частым (23%) в структуре ад-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

министративных нарушений (возбуждено 34 дела об административном правонарушении).

Проведение контрольно-надзорных мероприятий (прежде всего по вопросу организации в крае медицинской помощи больным с острыми нарушениями мозгового кровообращения, пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях) за достиганием индикаторных показателей Плана мероприятий «дорожной карты»¹ во многом способствовало достижению большинства ее целевых показателей.

По результатам 43% проверок возбуждено 145 дел об административных правонарушениях по 14 статьям КоАП РФ из 17 возможных, из них в 94% наложены административные наказания. Выявление в ходе плановых проверок нарушений обязательных требований, образующих состав административного правонарушения, позволило в 109 случаях предотвратить причинение вреда жизни и здоровью граждан.

Отмечено снижение доли юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан с 80,6% в 2013 г. до 63,3% в 2014 г., что связано с планомерной работой по предупреждению нарушений требований законодательства в сфере здравоохранения.

Отдельные критерии оценки эффективности государственного контроля (надзора) по итогам работы ТО Росздравнадзора по Алтайскому краю в 2014 г. представлены в таблице.

Критерии оценки эффективности государственного контроля (надзора)

Критерии оценки	Показатель	
	2014 г.	2013 г.
Выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок)	100%	100%
Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)	0	0
Доля проверок, проведенных с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах общего числа проведенных проверок)	0	0

¹ Постановление Администрации Алтайского края от 01.10.2014 № 445 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Алтайском крае» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.10.2014.

Критерии оценки	Показатель	
	2014 г.	2013 г.
Доля юридических лиц, ИП, в отношении которых были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории субъекта Российской Федерации, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору), муниципальному контролю)	12%	12%
Доля проведенных внеплановых проверок (в процентах общего количества проведенных проверок)	69%	65%
Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок)	40%	38%
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок)	14,3%	16,5%
Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок)	15,2%	21%
Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок)	47%	48,7%
Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)	43%	4,7%
Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях)	94%	83,3%
Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан (в процентах общего числа проверенных лиц)	63,3%	80,6%
Доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений)	1,4%	0,3%

Таким образом, оценка результативности и эффективности государственной службы, в том числе работы Росздравнадзора и его территориальных органов, – сложная теоретическая и прикладная задача. Значение и необходимость оценки результативности и эффективности деятельности

федеральных органов исполнительной власти отмечена в законодательстве РФ.

Методика оценки результативности и эффективности деятельности территориальных органов Росздравнадзора по субъектам Российской Федерации впервые утверждена приказом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения от 25.11.2014 № 7865.

Указанная Методика предполагает единообразный и комплексный подход к оценке деятельности территориальных органов, устанавливает основные положения, принципы, систему показателей и алгоритм рейтинговой оценки деятельности территориальных органов.

С целью более объективной оценки данных показателей необходимо рассмотреть вопрос о внесении дополнений в утвержденные критерии с учетом количества имеющихся на территории субъекта Российской Федерации поднадзорных объектов, протяженности территории и др.

Показатель «Доля охвата контрольными мероприятиями подконтрольных хозяйствующих субъектов» имеет среднее значение 8%, при этом не учитывается, что количество поднадзорных объектов в разных регионах значительно отличается. Следовательно, при практически одинаковой численности сотрудников, выполняющих проверки, не может быть установлен одинаковый показатель «Доля охвата контрольными мероприятиями подконтрольных хозяйствующих субъектов».

Показатель «Доля выявляемости нарушений при проведении контрольных мероприятий (среднее значение 40%)» необходимо отдельно определять по разным видам проверок (плановые, внеплановые с целью контроля выполнения предписаний, внеплановые по другим основания) и, соответственно, для каждого случая утвердить среднее значение.

Кроме того, данный показатель не предусматривает масштаб проверки. Можно при проведении одной проверки проверить двадцать полномочий, а можно – одно. При этом в случае проверки всего одного полномочия «выявляемость» нарушений составит 100%.

Показатель «Количество проверок, проведенных одним сотрудником территориального органа Росздравнадзора (52 проверки в год с учетом плановых и внеплановых проверок)», рассчитывается путем деления общего количества проведенных проверок на число всех сотрудников ТО Росздравнадзора, участвующих в проведении проверок, при этом не учитывается, что проверки проводятся комиссионно и включают разное число полномочий. Для достижения данного показателя каждому сотруднику необходимо вместо утвержденных 52 проверок в год выполнить в несколько раз большее количество проверок, что в значительной степени увеличивает нагрузку и влияет на качество проверок, либо требует уменьшения объема проверки в части полномочий, что неэффективно для контрольно-надзорной деятельности, так как в соответствии с требованиями

Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ¹ плановые проверки юридических лиц проводятся не чаще, чем один раз в три года.

Следовательно, при проведении плановой проверки один раз в три года крайне важно оценить все аспекты деятельности в сфере здравоохранения, осуществляемой проверяемой организацией. Об этом свидетельствуют и проведенные за последние годы проверки, по результатам которых выявляется множество нарушений, в том числе представляющих угрозу жизни и здоровью граждан.

Показатели результативности и эффективности деятельности территориальных органов Росздравнадзора должны быть направлены на обеспечение высокого качества выполнения Росздравнадзором всех имеющихся полномочий по контролю и надзору в сфере здравоохранения, использоваться с целью оптимизации, планирования работы и стимулирования профессиональной деятельности и профессионального роста сотрудников. Основными индикаторами результативности государственного аппарата выступают уровень, качество и продолжительность жизни населения.

В этой связи в перечень показателей результативности и эффективности деятельности территориальных органов Росздравнадзора можно включить результаты контроля за реализацией программных мероприятий – достижение в регионе целевых показателей, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 294².

Детальный анализ работы ТО Росздравнадзора по Алтайскому краю показал высокую результативность и эффективность по всем имеющимся государственным функциям и полномочиям.

С целью оптимизации и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности ТО Росздравнадзора по Алтайскому краю, с учетом исполняемых полномочий (включая возбуждение дел об административных правонарушениях) количества поднадзорных объектов, протяженностью территории Алтайского края, необходимо увеличение штатной численности сотрудников, введение в штат специалистов с юридическим образованием.

Крайне важна профессиональная подготовка сотрудников, в том числе по вопросам организационно-правовых основ государственной службы.

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 294 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. 28.04.2014. № 17. Ст. 2057.

В настоящее время законодательно не утверждены показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Специфика деятельности государственных служащих определяется преимущественно умственной, интеллектуальной работой, которую невозможно подвергать количественным измерениям.

Кроме того, при незначительной штатной численности сотрудников, оценка результативности и эффективности работы государственных служащих осуществляется отдельными лицами, что может не обеспечивать объективность оценки.

В этой связи необходимо на уровне ТО Росздравнадзора детально разработать показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности сотрудников.

В настоящее время в оценке работы государственных служащих предпочтение отдается использованию количественных показателей, что объясняется относительной независимостью этих показателей от субъективного фактора, но лишает их свойства системности и критерия качественного обобщения. Следовательно, в оценке эффективности работы нужны пропорции между количественными и качественными показателями, ибо количество, как известно, имеет свойство перерастать в качество.

Качественными показателями служебной деятельности могут рассматриваться: степень доверия граждан; удовлетворенность лиц, обращающихся в Росздравнадзор; взаимодействие со СМИ; соблюдение государственными служащими морально-этических требований.

Количественные показатели, используемые в качестве индикаторов, должны основываться на статистических показателях, их динамике.

Эффективность профессиональной служебной деятельности государственных служащих можно оценивать по следующим показателям:

- выполненный объем работы (количество проведенных проверок);
- результативность проверок (количество выявленных нарушений, выданных предписаний, составленных протоколов об административных правонарушениях; результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях и др.);
- соблюдение сроков и порядка представления статистической отчетности;
- соблюдение служебной дисциплины (выполнение работы в установленные сроки; оперативность выполнения поручений и др.);
- качество выполненной работы (соответствие подготовленных документов установленным требованиям);
- поддержание уровня квалификации, достаточного для исполнения своих должностных обязанностей;
- выполнение заданий особой важности и сложности;

- внедрение новых технологий в работе, творческий подход, проявление инициативы, обеспечивающей эффективность работы государственно-го органа;

- научные публикации; публичные выступления;

- оценка гражданами качества предоставления государственных услуг;

- отсутствие конфликтных ситуаций.

Оптимальное сочетание количественных и качественных показателей работы и их оценка позволит повысить эффективность административно-управленческой деятельности.

Таким образом, проблема эффективной организации деятельности территориальных органов Росздравнадзора в настоящий период времени очень актуальна, требует наличия оптимальных показателей результативности и эффективности деятельности для достижения высокого уровня выполнения Росздравнадзором всех имеющихся полномочий, направленных на обеспечение качества и безопасности медицинской деятельности и, соответственно, обеспечение соблюдения прав граждан в сфере охраны здоровья.

В.Н. Ильин

Основные направления и перспективы развития внутреннего туризма в Алтайском крае

Туризм является одной из наиболее перспективных отраслей в мировой экономике. Развитие туристических зон дает импульс развитию смежных отраслей, таких как гостиничный и ресторанный бизнес, торговля и др. Наиболее очевидным преимуществом туризма являются рабочие места в отелях, ресторанах, розничных предприятиях и транспорте. Второе, не менее очевидное преимущество – поддержка индустрии и профессий (консалтинговые, образовательные услуги), многие из которых приносят гораздо больший доход, чем очевидные рабочие места, например: персонал ресторана. Третье преимущество туризма – множительный эффект, так как расходы туризма перерабатываются местной экономикой. Четвертым преимуществом туризма являются федеральные и местные доходы – налоговые поступления от туризма. Пятое преимущество – туризм стимулирует экспорт местных продуктов. Судя по подсчетам, расходы туриста на подарки, изделия из ткани и сувениры составляют от 15 до 20% всех его расходов. Степень того, насколько эти продукты произведены или собраны именно в данной местности, оказывает экономическое влияние на местную экономику.

Несмотря на все это, потенциал внутреннего туризма в России не использован в полной мере. В нашей стране достаточно регионов, которые обладают высоким потенциалом для развития туризма, но он сдерживается

рядом проблем, которые в свою очередь характерны почти для каждого российского региона, сюда можно отнести: недостаточность развития туристических и базовых инфраструктур, слабо организованный маркетинг, неблагоприятную предпринимательскую среду...

Одним из самых перспективных регионов Российской Федерации по развитию внутреннего туризма является Алтайский край. В самом центре Евразии сосредоточены уникальные природно-географические ресурсы, представляющие собой ценный туристский продукт.

Сегодня туризм активно развивается на территории 29 муниципальных районов и 5 городских округов. Основными направлениями развития туризма являются:

Лечебно-оздоровительный

Основными здравницами России еще с XIX в. являлись Железногорск, Пятигорск, Ессентуки, Сочи, Ялта и Евпатория. Сегодня Алтайский край претендует на статус одного из ведущих регионов в данном сегменте.

По результатам исследований, проведенных специалистами ФГБУН «Томский НИИ курортологии и физиотерапии», Алтайский край относится к местностям первого ранга – особо благоприятным для рекреации и климатолечения. Алтайский край уникален по богатству и разнообразию лечебных и природных ресурсов: мировую известность уже имеют минеральные, радоносодержащие и лечебные воды, пантолечение и грязелечение.

Климатолечебный и рекреационный потенциал Алтайского края является благоприятным фоном для организации санаторно-курортной деятельности. Потенциал данного рода позволяет организовывать в местах с богатыми рекреационными ресурсами рекреационные комплексы как сезонного, так и постоянно функционирующего характера. К основным курортным ресурсам относят климат, обилие солнечной радиации, повышенная прозрачность воздуха и высокая степень его ионизации; минеральные воды (сульфатно-хлоридно-натриевые, хлоридно-сульфатные, магниевонатриевые, кальциево-натриевые воды с минерализацией от 2 до 10 г/л, хлоридно-натриевые воды с минерализацией от 2 до 15 г/л и рассолы), иловые грязи. Ярким примером высокого курортного потенциала в Алтайском крае является Белокурихинская зона, с высоким курортно-рекреационным потенциалом.

Белокуриха с ее уникальными азотно-кремнистыми термальными источниками, благоприятным для отдыха и лечения климатом, удивительным и обворожительным ландшафтом является перспективным курортом. Многолетние научные исследования ученых Барнаула, Томска, Новосибирска совместно с врачами курорта способствовали изучению природных и лечебных факторов, разработке и внедрению в практику современных методов санаторно-курортного лечения, превращению Белокурихи в ведущий центр научной курортологии.

Курортный регион Белокуриха – уникальная климаторекреационная зона на юге Алтая, которая по многообразию климатобальнеологических ресурсов и созданной лечебной базы относится к числу наиболее крупных и значимых для Российской Федерации. Она занимает ведущее место и пользуется особой популярностью среди жителей Сибири и за ее пределами. Начиная свою деятельность в 1867 г., курорт привлекал видных ученых Сибири, которые систематически проводили фундаментальные и прикладные исследования и совершенствовали методы применения природных факторов в лечебных целях. Все это позволило определить направление специализации курорта – это лечение заболеваний сердечно-сосудистой системы, лечение гинекологических заболеваний, заболеваний нервной системы, опорно-двигательного аппарата и нарушений обмена веществ. Данные научных исследований позволили эффективно использовать лечебные ресурсы, а также повысить эффективность курортного лечения и последующей реабилитации, заинтересовать государственных и общественных деятелей в строительстве курорта, который в 1970 г. получил статус союзного значения.

Одним из главных лечебных факторов курорта Белокуриха являются термальные источники. Термальные воды курорта Белокуриха хорошо известны в России, ближнем и дальнем зарубежье. По своему минеральному составу, широкому спектру микроэлементов и лечебным свойствам они существенно отличаются от своих зарубежных аналогов, а по эффективности лечения многих заболеваний значительно превосходят их. Источники курорта Белокуриха были отнесены к группе гидрокарбонатно-сульфатно-натриевых радоновых вод со сложным минеральным составом и повышенным содержанием кремния и фтора. В связи с большим содержанием азота, на долю которого приходится 99% всех газообразных веществ, содержащихся в термальной радоновой воде, Белокурихинские источники называют термальными азотно-кремнистыми радоносодержащими водами, или азотными термами. Но целебные свойства радоновых вод определяет не только и не столько радон, сколько другие факторы, к числу которых относятся так называемые микроэлементы, в том числе редкоземельные металлы, играющие роль посредников в действии альфа-лучей на организм человека.

Климат Белокурихи своеобразен и необычен, характеризуется отсутствием резких перепадов основных метеопараметров во все сезоны и является благоприятным для здоровья человека.

Уникальность курорта «Белокуриха» стала образцом для многих здравниц России, преимущество которого, по сравнению с другими здравницами, заключается в уникальности азотно-кремнистых термальных радоносодержащих вод, доступности курорта с точки зрения приближенности к регионам-потребителям услуг здравницы. В связи с этим отпадает необходимость в адаптационном периоде у отдыхающих. Опыт курорта позво-

лил поднять на высокий уровень качество и объем медицинских услуг, материальную базу курорта, его инфраструктуру. Предпосылка тому – не только природа, щедро одарившая неповторимой красотой и уникальными лечебными факторами этот уголок планеты. На выездном заседании комитета Государственной думы по здравоохранению и спорту, проходившем в Белокурихе 21 мая 2001 г., по темпам развития курорт «Белокуриха» назван лучшим курортом России.

Белокуриха сегодня – это крупнейший курорт на востоке России, который включает современные санаторные корпуса, новейшие достижения отечественной и зарубежной медицинской науки и техники, а также первый горнолыжный курорт от Урала до Тихого океана. Сегодня Белокуриха стоит на современном уровне организации лечения, ничем не уступающей европейскому стандарту, а также является лучшим местом для отдыха и лечения жителей России и Ближнего зарубежья. Итак, курортный регион Белокурихи обладает огромным рекреационным потенциалом, следовательно, развитие рекреационного туризма здесь носит перспективный характер. На сегодняшний день значение рекреационного туризма очень велико, так как восстановление здоровья и курортное лечение является важнейшим элементом в борьбе за снижение заболеваемости населения, предупреждение инвалидности и, как следствие этого, сохранение и воспроизводство трудовых ресурсов, продолжения уровня жизни.

В 1991 г. в 13 км от Белокурихи было разведано крупное месторождение минеральных вод, названное Искровское-Черновское. Эта вода по своим свойствам отличается от Белокурихинской – содержание радона в ней больше. На месте, где были открыты воды, с 2011 г. идет процесс создания нового курорта – «Белокуриха-2» в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 02.08.2011 № 644 «О Федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 гг.)». Бюджет обеспечивает финансирование строительства всей инфраструктуры для курорта. Планируется строительство санаторно-курортного комплекса, курортной поликлиники, физиотерапевтической лечебницы, бальнеогрязелечебницы, ярмарочной площади с торговыми павильонами, центра эстетической медицины и т.д. Новый курортный комплекс рассчитан на прием 3 тыс. гостей одновременно. «Белокуриха-2» займет площадь в 130 га. С учетом значительного потенциала развития данного проекта он был включен в долгосрочную целевую программу «Развитие туризма в Алтайском крае», рассчитанную на период 2011-2016 гг. При текущих показателях проекта субкластера «Белокуриха-2» при среднегодовой 85%-ной заполняемости и среднем 14-дневном пребывании туриста с учетом сезонности сможет обслуживать около 200 тыс. человек ежегодно. Проект «Белокуриха-2» интересен еще и потому, что начинается с «чистого листа». Инвесторы смогут вложить деньги как в малоэтажную застройку, так и в объекты среднего уровня, эконом-класса.

Это будет курорт, рассчитанный на посещение людей с разными доходами.

В 2013 г. «Белокуриха-2» был назван «идеальным курортом» на Ассамблее Всемирной федерации водолечения и климатолечения в Греции. Проект получил награду как «Лучший проект лечебного курорта». Он был презентован на Международном научном конгрессе и 66-й сессии Генеральной Ассамблеи Всемирной федерации водолечения и климатолечения (ФЕМТЕК). Это единственный реализуемый проект лечебного курорта такого масштаба среди стран-членов ФЕМТЕКа.

По результатам конкурса Всероссийского форума «Здравница-2013» (г. Сочи) проект «Белокуриха-2» был признан лучшим проектом санаторно-курортного комплекса!

Формирование туристско-рекреационного кластера «Белокуриха» ведется на принципах государственно-частного партнерства. Из средств федерального, регионального и местного бюджетов финансируется создание инженерной инфраструктуры, а частные инвесторы обеспечивают строительство туристских объектов. В 2014 г. на реализацию инвестиционного проекта по созданию туристско-рекреационного кластера «Белокуриха» профинансировано:

- из федерального бюджета – 245,5 млн руб.;
- из консолидированного бюджета Алтайского края – 12,8 млн руб.;
- за счет частных инвесторов – 542,4 млн руб.

За весь период реализации федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» в рамках создаваемого кластера профинансировано:

- из федерального бюджета – 910,3 млн руб.;
- из консолидированного бюджета Алтайского края – 74,4 млн руб.;
- за счет частных инвесторов – 1325,7 млн руб.

Лечебно-оздоровительный потенциал развития туристской отрасли Алтайского края далеко не ограничен возможностью Белокурихинской зоны. В настоящее время на территории Алтайского края происходит активное формирование следующих зон лечебно-оздоровительного туризма:

- Барнаульская зона: Барнаул, Первомайский район;
- Бийская зона: Бийск, Бийский район;
- Зона предгорий: Белокуриха, Алтайский район, Змеиногорский район;
- Зона степного Алтая: Яровое, Егорьевский район, Завьяловский район.

В Кулундинской степи на берегу озера Большое Яровое расположен город-курорт Яровое. Кулундинская степь – край соленых озер, которых здесь насчитывается более 2000, однако озеро Большое Яровое среди них – самое глубокое – девятиметровое. Озеро Большое Яровое уникально по своим свойствам, оно сильно минерализовано, кроме этого, в озере обра-

зуются грязь, обладающая показателями, не уступающими грязевым озерам лучших курортов России (Одесса, Саки, Старая Русса), и может претендовать на одно из первых мест среди лечебных грязей, находящихся на территории Сибири и Дальнего Востока. Сухой климат Ярового способствует лечению и профилактике заболеваний органов дыхания.

Таким образом, лечебно-оздоровительное направление развития туризма Алтайского края является на данный момент одним из перспективных и динамично развивающихся, способных позиционировать край как здравницу международного значения. Перспективными районами Алтайского края для строительства санаториев являются: Романовский – озера Горькое, Мормышенское, Молоково; Завьяловский – Мостовое, Бакланье, Завьяловское; Тюменцевский – Горькое; Новичихинский – Горькое; Егорьевский – Горькое, Горькое Перешеечное; Рубцовский – Горькое; Волчихинский – Бычье, Горькое; Михайловский – Малиновое, Танатар, Горносталево; Благовещенский – Кучукское, Кулундинское, Баужансор; Славгородский – Большое Яровое, Малое Яровое, Бурлинское; Бурлинский – Большое Топольное. Все эти районы обладают высоким лечебно-оздоровительным потенциалом. Именно этот факт может (должен!) стать залогом их интенсивного развития.

Перспективным районом для развития санаторно-курортного туризма Алтайского края является *Горная Колывань*. Чистота алтайских вод является важным критерием для организации оздоровительного отдыха населения. Именно к таким и относятся окрестности озера Колывань, которое располагается в предгорьях Алтайских гор. Близость высоких гор сулит большие перспективы нарождающейся рекреационной точке в пределах алтайской лечебно-оздоровительной местности.

Разнообразие климатических условий сочетается в границах алтайской лечебно-оздоровительной местности с многоликостью рек и речушек, родников и водопадов. Все это в сочетании с богатейшим культурно-историческим наследием позволяет сделать отдых и лечение многофункциональным и продуктивным. В целом прорисовывается солидная основа для развития новых учреждений лечебно-оздоровительного профиля.

Хозяйство региона в значительной мере ориентировано на обслуживание лечебно-рекреационной сферы, обеспечение продовольственными и другими услугами лечашегося и отдыхающего контингента.

Анализ изложенных материалов, характеризующих алтайскую лечебно-оздоровительную местность, позволяет сделать следующие выводы:

1. Территория четырех районов алтайской лечебно-оздоровительной местности – Алтайского, Смоленского, Солонешенского, Горной Колывани – вполне обоснованно может быть отнесена к категории особо охраняемых со статусом «лечебно-оздоровительная местность», которая отвечает экологическим и санитарно-эпидемиологическим требованиям, нормам и правилам, принятым для особо охраняемых территорий.

2. Вся территория Алтайского региона имеет значительный природно-ресурсный потенциал, освоение которого способно обеспечить социально-экономический рост края. Привлечение инвестиций, естественно, увеличит его темпы.

3. Необходима дальнейшая организационно-хозяйственная и научно-исследовательская деятельность.

4. Опыт комплексного развития горных территорий других стран показывает, что оно невозможно без целенаправленной государственной политики, отражающей все многообразие проблем природно-ресурсного, социально-экономического, градостроительного и нормативно-правового порядка.

Таким образом, территория алтайской лечебно-оздоровительной местности имеет реальные перспективы развития значительной по объемам услуг рекреационно-бальнеологической отрасли. В целом очевидна солидная основа для развития новых учреждений лечебно-оздоровительного профиля.

Культурно-познавательный

Богатейшие памятники природы, истории, культуры и архитектуры ежегодно привлекают туристов со всего мира. Достаточно упомянуть Денисову пещеру. Всероссийский мемориальный музей-заповедник им. В.М. Шукшина приобрел всероссийскую известность. Паломничество на родину Шукшина началось сразу после его смерти. Трудно было найти газету, журнал, которые бы не писали о красоте земли сростинской и удивительных людях, прототипах героев Василия Шукшина. Так потянулись на Алтай люди, целью которых было посмотреть и понять, что же это – воспетая Шукшиным земля и ее обитатели. Дом у Пикета сразу полюбился людям, а в 1989 г. деревянное здание Сростинской школы, которую окончил Василий Шукшин, стало главным зданием и хранилищем тысяч экспонатов.

Сегодня в Сростках трудно найти старожилов, помнящих Шукшина со школы, но осознание сопричастности к величию своего земляка присутствует всем. Год 2009-й был объявлен на Алтае годом Шукшина.

Большую популярность приобрели мемориальный музей Г.С. Титова и открывшийся в ноябре 2013 г. музей М.Т. Калашникова. Конструктор знаменитейшего автомата, кавалер многих орденов, обладатель длинного списка всевозможных почетных премий и званий родился и вырос в селе Курья. «АК-47» – автомат Калашникова – принят на вооружение в 55 странах, его силуэт изображен на гербах и флагах шести зарубежных государств. А сам конструктор не уставал повторять: «Мой автомат предназначен для защиты Родины, а не для нападения». В Курье установлен бюст М.Т. Калашникова, что интересно – прижизненный, так как легендарный изобретатель был дважды удостоен звания Героя Социалистического Труда, что и дает право на подобную честь.

Достаточно перспективным является археологический парк «Перекресток миров», расположенный на территории ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Каптань».

Активный (спортивный)

Путешествовать по краю можно пешком и на лыжах, на вертолете или под крылом парашюта, верхом на лошади или сплавиться по бурным рекам, спускаться на горных лыжах по крутым склонам или на автомобилях и велосипедах через горные перевалы, со специальным снаряжением проникать в таинственный подземный мир многочисленных пещер, подниматься к заоблачным вершинам гор или прогуляться с ружьем по тайге за трофеем.

Событийный

На территории Алтайского края регулярно проходят мероприятия регионального и федерального уровня, которые привлекают туристов со всей страны и ближнего зарубежья.

Достаточно упомянуть такие известные мероприятия, как Международный туристский форум «VISIT ALTAI», который включил в себя 54 мероприятия, в том числе V специализированную выставку «АлтайТур. АлтайКурорт», «День мясного гурмана», фестиваль «Медовый Спас на Алтае», Межрегиональный фестиваль казачьей культуры «Алтай – традиции и слава», специализированная ярмарка «Праздник хлеба», Шукшинские чтения. Праздник «Цветение маральника» открывает летний туристский сезон, символом которого стало растение рододендрон Ледебура (маральник), которое является для Алтая эндемиком, то есть растет только в нашем регионе. Первый праздник «Цветение маральника» состоялся в Алтайском крае в 2013 г. – год охраны окружающей среды. Это совсем не случайное совпадение – волнующее душу событие в крае используют как еще один повод для воспитания бережного отношения к природе.

«Алтайская зимовка» – праздник открытия зимнего туристского сезона. Впервые праздник состоялся в 2014 г. и сразу же собрал около 10 тыс. человек из разных районов края и регионов России. Мероприятие стало уникальным событием, показавшим разнообразие зимнего отдыха и видов туризма. Активный, познавательный, экологический, этнографический туризм – все это было представлено на восьми площадках праздника¹.

Сельский

В России сельский туризм только начинает развиваться и пока еще не получил широкой популярности, как в зарубежных странах. Но на территории нашей страны есть все предпосылки для развития этого вида туризма. Основными направлениями этой отрасли являются: сдача внаем домов и комнат в сельской местности в экологически чистых районах; организация «сельских» туров с проживанием и питанием туристов в деревенском

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://altairegion22.ru/photo/14871/>

(фермерском) доме, знакомством с традиционным сельским бытом, ремеслами; создание туристских деревень на основе существующих сельских поселений с традиционной народной деревянной архитектурой, расположенных в живописной местности. «**Сельский туризм**» – это отдых в сельской местности в гостевых домах, созданных семьей на базе собственного жилого дома и приусадебного участка. Главной фигурой, обеспечивающей проживание, питание и знакомство с местными достопримечательностями, является сельская семья.

В ряде развитых стран, таких как Франция, Германия, Ирландия, Великобритания, Голландия, Испания, занятие сельским туризмом поощряется на национальном уровне и рассматривается как неотъемлемая составляющая программы комплексного социально-экономического развития села. По оценкам Всемирной туристской организации сельский туризм (или как его еще называют, агротуризм) входит в пять основных направлений развития сферы отдыха в мире.

Развитие сельского туризма в Алтайском крае как подотрасли экономики региона имеет важное значение для обеспечения устойчивого развития сельских территорий, роста благосостояния и занятости сельского населения. Он позволяет продемонстрировать природно-географические, культурно-исторические, национальные и бытовые особенности аграрного региона, дает уникальную для современных горожан возможность приобщиться к культуре и быту, узнать на собственном опыте, что такое сельская жизнь, да и просто насладиться природой и тишиной. С учетом высокой социально-экономической значимости данного направления при инициативе Губернатора Алтайского края А.Б. Карлина была реализована ведомственная целевая программа «Развитие сельского туризма в Алтайском крае» на 2009-2012 гг. Объем ее финансирования составил свыше 200 млн рублей, в том числе **средства краевого бюджета** – почти 24 млн рублей¹. В соответствии с данной программой ее участники могли воспользоваться правом на субсидирование части затрат на строительство, реконструкцию и ремонт гостевых домов, на участие в профильных выставках и выполнение договоров, заключенных с туристскими фирмами.

Основные причины и возможности развития сельского туризма в Алтайском крае:

– значительная доля сельского населения, которая составляет 46%, тогда как в среднем по стране вне городов проживают 27% россиян. В регионе насчитывается около 440 тыс. сельских усадеб, ведущих личное

¹ Халин Н.С. Социальное значение муниципальных программ в развитии сельского туризма Алтайского края // Преобразование Сибири: от реформ П.А. Столыпина до современности: материалы научно-практической конференции. Барнаул, 2012. С. 149-155.

подсобное хозяйство, и осуществляют деятельность более 4 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств;

- разнообразные ландшафты природных зон (возможность организации пеших, конных, велопогулок и т.п.);
- уникальные природные ресурсы (возможность экологического отдыха, сбор ягод, грибов, рыбалка и т.п.);
- наличие памятников природы, истории и культуры;
- этнические особенности хозяйствования в быту, представленные в усадьбах русских, немецких, украинских, казахских семей;
- сложившаяся традиция «проводить лето в деревне» – свежий воздух, речка, настоящие деревенские продукты.

Поддержка сельского туризма администрацией Алтайского края уже дала свои плоды. В июне 2012 г. на территории Алтайского края состоялся первый Международный форум «Сельский туризм в России». Гости мероприятия стали более 8 тыс. чел., из которых более 500 – участники форума на профессиональной основе.

На конец 2015 г. в крае функционирует 174 «зеленых» домов¹. В настоящее время более чем в 20 муниципальных районах края сельскими гостевыми домами оказываются услуги по сельскому туризму. Ландшафтная уникальность и историко-культурная индивидуальность каждого муниципального образования способна привлекать туристов на село. Если любознательному туристу захочется посмотреть, как был устроен быт села сто-двести лет назад – ему прямая дорога в село Новотырышкино. Там расположен музейный комплекс, состоящий из трех частей, посвященных сибирским крестьянам, немецким переселенцам и коренным жителям Алтая. В Солонешенском районе отдыхающие могут познакомиться с бытом и культурой старообрядцев. В Чарышском и Быстроистокском районах – с историей и культурой сибирских казаков. Очевидно, что развитие сельского туризма может послужить новым импульсом развития традиционных народных художественных промыслов и ремесел.

Алтайский край, как регион, предоставляющий уникальные турпродукты на селе, уже обрел свою популярность на территории всей Российской Федерации. Авторитетное специализированное периодическое издание «Отдых в России» указало 12 причин, по которым следует обязательно посетить Алтай. Среди них:

- «отведать казачьего угощения» – в поездке по туру «Казачья подкова Алтая» можно узнать, как жило и живет – трудится, веселится и угощает алтайское казачество;
- «пожить в сельском раю» – состоятельные люди предпочитают теперь во время отпуска тоже отдаться душой и телом алтайской природе:

¹ [Электронный ресурс]. URL: http://www.altairegion22.ru/region_news/aleksandr-karlin-v-altaiskom-krae-kazhdyi-naidet-chtoto-osobennoe-dlya-sebya_471280.html

им, страдающим «директорской болезнью», больше других хочется вкушать той простоты, которой в городских джунглях днем с огнем не сыщешь;

– «испечь блины в русской печи»¹.

Дальнейшее обеспечение развития сельского туризма и его поддержка финансированием за счет региональных и федеральных средств будет способствовать комплексному развитию сельских территорий, так как агротуризм обеспечивает (и требует) развития инфраструктуры: дорога, связь... Правильно спланированный туризм в сельской местности – это высокодифференцированная сфера, которая предлагает полный спектр услуг, связанных с рекреацией.

Деловой

Город Белокуриха на данный момент уже является успешно действующим сибирским центром конгрессного туризма. Ежегодно здесь проводится несколько десятков конференций, симпозиумов, выставок, совещаний, семинаров и др. Барнаул – еще один крупный объект на карте делового туризма в Алтайском крае. Наличие всех видов транспорта, в том числе и авиа-, высокий уровень отельной базы – все это делает город привлекательным для проведения мероприятий различного масштаба.

На территории Алтайского края активно функционирует и развивается Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь». В строительство объектов внутренней инфраструктуры ОЭЗ вложено около 2,5 млрд руб., на ее территории зарегистрировано 17 компаний-резидентов.

Разработан межрегиональный трансграничный туристский маршрут «Большое золотое кольцо Алтая», функционирует туристский маршрут «Малое Золотое кольцо Алтая».

В соответствии со Стратегией развития Алтайского края до 2025 г. ключевым направлением развития края является создание всесезонного туристско-рекреационного комплекса международного значения.

Стратегией предполагается, что к 2025 г. Алтайский край может претендовать на 2,5 туристского потока в России, что составит более 3 млн туристов в год.

Основные направления и задачи развития туризма определены в Долгосрочной целевой программе «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2011-2016 гг., главная задача которой – закрепить имидж края, как одного из всероссийских и крупнейших за Уралом курортно-туристских центров. Общие затраты краевого бюджета на реализацию программы – более 1

¹ 12 причин поехать на Алтай // Отдых в России. 2013. № 6. С. 84-93.

млрд руб., предполагаемые вложения инвесторов в экономику муниципальных районов – около 30 млрд руб.¹

Развитие туризма в муниципальных образованиях позволит не только решить вопрос роста экономики края, повышения качества жизни населения, но и создать статус края – как уникального туристского продукта на мировом уровне.

Одним из инструментов достижения данной цели может служить кластерный подход, который предполагает сосредоточение в рамках ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением, продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами.

В соответствии с долгосрочной целевой программой «Развитие туризма в Алтайском крае» в течение 2011-2016 гг. В Алтайском крае планируется создание 11 туристско-рекреационных кластеров на территории 14 муниципальных образований и городских округов: «Белокуриха», «Золотые ворота», «Алтайский», «Горная Колывань», «Завьялово-Гуселетово», «Егорьевка», «Красногорье», «Сибирь изначальная», «Чарышский», «Солонешенский», «Яровое».

К концу 2015 г. в Алтайском крае созданы и развиваются пять крупных туркластеров. Это «Барнаул – горнозаводской город», особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь», игровая зона «Сибирская монета», курортный кластер «Белокуриха», автотуристический кластер «Золотые ворота». По состоянию на февраль 2015 г. Алтайский край являлся лидером среди регионов России по количеству объектов, включенных в федеральную программу развития внутреннего и въездного туризма.

Отдельные районы не только способны предоставить свои уникальные туристские продукты, но и дополнять друг друга, примером служат маршруты Малое и Большое Золотое кольцо.

Основной задачей реализации на территории края государственной политики в сфере туризма является освоение новых туристских сегментов, один из них – гастрономия. Развитие гастрономического туризма в Алтайском крае способно гармонично сочетаться с сельским туризмом, событийным, а также позиционировать Алтайский край как уникальный с точки зрения гастрономии. «Алтай гастрономический» – еще один достойный формат позиционирования края на международном туристском рынке.

О туризме как серьезной экономической отрасли Алтайского края всерьез заговорили 10 лет назад. Сегодня же туристская отрасль уже игра-

¹ Захаров Ю.В. Роль сферы туризма в развитии социально-экономического потенциала сельских территорий // Преобразование Сибири: от реформ П.А. Столыпина до современности: материалы научно-практической конференции. Барнаул, 2012. С. 144-149.

ет важную экономическую роль: так, количество обслуженных туристов на территории Алтайского края в 2010 г. было 1180,0 тыс. чел.; 2011 г. – 1295,0; 2012 г. – 1505,0; 2013 г. – 1576,1; 2014 г. – 1636,8¹. В соответствии со Стратегией социально-экономического развития региона до 2025 г. одним из приоритетов развития экономики в крае является формирование высокоразвитого многофункционального туристско-рекреационного комплекса международного уровня, который ориентирован на предоставление туристических и лечебно-оздоровительных услуг широкому кругу отечественных и зарубежных потребителей в различных ценовых сегментах. Нужно отметить, что Администрация края и лично Губернатор делают невероятно много для развития туристского потенциала региона. Наверное, нет в крае человека, который бы не заметил, как часто на федеральных телеканалах произносятся слова «Алтайский край». В 2015 г. Алтайский край вошел в число лучших туристических направлений, по мнению читателей журнала National Geographic Traveler Awards². Центр информационных коммуникаций «Рейтинг» совместно с журналом «Отдых в России» в 2015 г. провели *исследование, посвященное туристической привлекательности регионов РФ, их туристическому потенциалу и популярности среди отечественных и иностранных туристов. Алтайский край занял 10-е место*. По мнению заместителя главы Федерального агентства по туризму (Ростуризм) Николая Королева, огромная заслуга в этом администрации Алтайского края и лично губернатора: «Поэтому и инвестиций там больше всего. Это огромная работа, в том числе по подготовке всей необходимой документации, привлечению инвесторов. А ведь это не Черноморское побережье и не Москва»³.

Ю.А. Честнова, И.В. Ретивых

Актуальные вопросы реализации программ государственно-частного партнерства в Алтайском крае

В настоящее время альянс государства и бизнеса по механизму государственно-частного партнерства (ГЧП) является наиболее приемлемым вариантом для экономики Российской Федерации и, в частности, – Алтайского края. Современная ситуация несовершенства системы ГЧП в Алтай-

¹ [Электронный ресурс]. URL:<http://www.doc22.ru/information/2009-07-15-05-06-10/6301-2015-08-31-02-43-31>

² [Электронный ресурс]. URL: http://www.altairegion22.ru/region_news/gubernator-altaiskogo-kрая-aleksandr-karlin-i-ispolnitelnyi-direktor-ator-maiya-lomidze-rasskazali-o-turisticheskikh-vozmozhnostyah-regiona_471163.html

³http://www.altairegion22.ru/region_news/altaiskii-krai-voshel-v-desyatku-glavnyh-turisticheskikh-regionov-rossii_468285.html

ском крае диктует необходимость оптимизации стратегического поведения партнеров-участников ГЧП при реализации проектов.

Цель работы – оценка системы ГЧП в Алтайском крае в сравнении с другими регионами Российской Федерации с определением наиболее значимых тенденций и возможных путей повышения экономического статуса, инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности края.

Ситуацию с реализацией проектов ГЧП в РФ нельзя назвать совершенной: в 13 регионах на текущий день проекты не реализуются в принципе, в 30 регионах реализуются только муниципальные проекты и в 42 субъектах РФ реализуется хотя бы один проект, где публичной стороной выступает именно регион с существенным объемом частных инвестиций. Так, по данным Минэкономразвития России и Центра развития ГЧП¹, наибольшая доля коммерчески закрытых проектов в РФ приходится на муниципальный уровень (757 проектов, инвестиции 98,5 млрд руб.), наименьшее число проектов реализовано на федеральном уровне (12 проектов, инвестиции 133,7 млрд руб.), при этом региональный уровень характеризуется меньшим числом коммерчески закрытых проектов (104 проекта) с большим объемом частных инвестиций (408,1 млрд руб.). Среднегодовой темп роста (CAGR) числа коммерчески закрытых проектов ГЧП в России в 2015 г. составил 115% (873 проекта в 2015 г. против 385 проектов в 2014 г.)². В «авангард» регионов по результативности реализации ГЧП-проектов входят: г. Санкт-Петербург, Самарская область, Нижегородская область, Новосибирская область, г. Москва, Московская область. По данным единой информационной системы ГЧП в РФ при поддержке Министерства экономического развития³, коммерчески закрытых проектов Алтайском крае всего шесть, пять из которых реализованы на муниципальном уровне, один проект – регионального значения (реконструкция помещений КГБУЗ «Краевая клиническая больница» для организации центра амбулаторного гемодиализа на основе соглашения Администрации Алтайского края с немецкой компанией В. Braun). Отметим, что фактически коммерчески закрытых проектов на муниципальном уровне в Алтайском крае существенно больше, но из-за несовершенства единой ГЧП-базы потенциально заин-

¹ Единая информационная система ГЧП в РФ при поддержке Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения 18.04.2016).

² Единая информационная система ГЧП в РФ при поддержке Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pppi.ru> (дата обращения 18.04.2016).

³ Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015-2016 гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП. Министерство экономического развития Российской Федерации». М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП». 2016. 36 с.

тересованные участники не располагают доступными и достоверными сведениями о ГЧП-проектах или заключенных контрактах.

С 1 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон (ФЗ) от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, что обязывает регионы сформировать эффективную нормативно-правовую базу, отвечающую требованиям закона и его подзаконных актов. Уже сейчас можно говорить о «хорошистах» в этом направлении: Москва, Ульяновская область, Свердловская область, Ленинградская область, Белгородская область, Владимирская область. В Алтайском крае принят закон от 11 мая 2011 г. № 55-ЗС «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве»², но на сегодняшний день региональная нормативно-правовая база в сфере ГЧП в Алтайском крае в соответствии с ФЗ не приведена. Таким образом, главная задача, которую должен решить новый закон, – задать направление нормотворчеству в сфере ГЧП.

Оптимистичным в политике ГЧП Алтайского края является создание краевого автономного учреждения «Алтайский центр государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций» для решения задач по научному и организационному обеспечению реализации региональной инвестиционной политики в крае (Постановление Администрации Алтайского края от 15.06.2011 г. № 321 «О создании краевого автономного учреждения «Алтайский центр государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций»³), играющего важную роль в преодолении «барьера некомпетентности» при реализации ГЧП-проектов. Данное учреждение при эффективном аналитическом подходе позволит приблизить Алтайский край к «пятерке» лучших по развитию институциональной среды регионов РФ (Ленинградская область, Воронежская область, Калужская область, г. Москва, Новосибирская область).

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/71129190/#ixzz47mcpSJzZ> (дата обращения 18.04.2016).

² Закон Алтайского края от 11.05.2011г. №55-ЗС «Об участии Алтайского края в государственно-частном партнерстве» (принят Постановлением АКЗС от 06.05.2011г. №231). Некоммерческая интернет-версия «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW016;n=29592> (дата обращения 18.04.2016).

³ Постановление Администрации Алтайского края от 15 июня 2011 г. № 321 «О создании краевого автономного учреждения «Алтайский центр государственно-частного партнерства и привлечения инвестиций». Система ГАРАНТ. URL: <http://base.garant.ru/7336381/#ixzz47meL7Smn> (дата обращения 18.04.2016).

Не только законодательные пробелы сдерживают развитие ГЧП в России, но и не менее важная проблема – отсутствие механизмов эффективного финансирования. По данным отделения Сибирского главного управления Центрального банка РФ за 4-й квартал 2015 г.¹, основными источниками финансирования инвестиций в Алтайском крае являются: собственно прибыль предприятий – 57,9%, амортизация средств – 41%, кредиты банков – 28,4% (при этом характерно снижение % кредитования в сравнении с 3-м кварталом 2015 г. на 12,2%), прочие займы – 7,1% (уменьшение % займов в сравнении с 3-м кварталом 2015 г. в 2 раза), лизинг и аренда – 2,7% (снижение % использования данных методов ГЧП-коммуникации в 3 раза по сравнению с 3-м кварталом 2015 г.), целевые государственные программы – 0,5%, иностранные инвестиции – 0,1% (в сравнении с 0,5% в 3-м квартале 2015 г., что, вероятно, обусловлено ограничивающими предписаниями ФЗ по ограничению входа иностранных инвесторов в ГЧП-схемы РФ).

Исследованием «Развитие ГЧП в России в 2015-2016 гг.» продемонстрировано², что в рейтинге регионов по уровню развития ГЧП в десятке «фаворитов» – г. Москва и Московская область, Санкт-Петербург, Самарская область, Новосибирская область, Новгородская область, Свердловская область, Ленинградская область, Ульяновская область, Республика Татарстан; Алтайский край занимает «почетное» 49-е место. Позиции регионов по реализации ГЧП-проектов основаны на достижении ими КРІ и факторах расчета рейтинга по параметрам: «И» – итоговый интегральный показатель расчета рейтинга субъекта РФ за 2015 г., КРІ – установленное значение показателя по уровню реализации ГЧП-проектов в субъекте РФ на 2015 год, «достижение КРІ» – разница между итоговым показателем рейтинга и установленным значением на 2015 год, «П» – место по фактору «Опыт реализации проектов», «Н» – место по фактору «Нормативно-правовая база», «Инст.» – место по фактору «Институциональная среда». 49-е место Алтайского края обусловлено следующими показателями: «И» 19,9%, КРІ 32,4%, достижение КРІ –12,5%, «П» 45, «Н» 0, «Инст.» 24. Для сравнения – в Московской области: «И» 47,9%, КРІ 41,0%, достижение КРІ 6,9%, «П» 6, «Н» 31, «Инст.» 13.

¹ Источники финансирования инвестиций в Алтайском крае / Инвестиционный обзор за 4-й квартал 2015 г. Центральный банк (ЦБ) РФ, отделение по Алтайскому краю Сибирского главного управления ЦБ РФ // Информационно-аналитический портал «Алтайский край. События и комментарии экспертов» (от 04.03.2016). URL: <http://doc22.ru/information/analysis/6951> (дата обращения 18.04.2016).

² Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России в 2015-2016гг. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» / Ассоциация «Центр развития ГЧП. Министерство экономического развития Российской Федерации». М., Ассоциация «Центр развития ГЧП». 2016. 36 с.

Учитывая сложившуюся картину ГЧП-политики в Алтайском крае, можно говорить о доминантной группе сдерживающих факторов развития: законодательные пробелы в системе ГЧП, отсутствие механизмов эффективного финансирования (даже при наличии средств), участие в ГЧП по большей части крупных инвестиционных фондов, связанных с государством (в том числе неформально); отсутствие единой базы проектов с информацией о целях, стратегии развития, текущего этапа реализации, экспертизы и оценки рисков; элементы коррупционных издержек при реализации проектов ГЧП; высокая стоимость заемных денег, нежелание банков кредитовать на длительные сроки; опасения предпринимателей и государства в реализации сложных, долгосрочных проектов; неэффективная система определения стратегии развития, целеполагания, планирования при разработке проектов ГЧП; переоценка предпочтений частных партнеров при их участии в программах ГЧП без должной оценки рисков: сложные природные условия, бюрократические издержки со значительным ростом стоимости возведения объектов с сомнительной их окупаемостью в последующем.

Основываясь на проведенном анализе ГЧП-политики в Алтайском крае, представим наше видение совершенствования системы ГЧП в Алтайском крае в ракурсе следующих направлений:

- формирование эффективной нормативно-правовой базы, отвечающей требованиям закона и его подзаконных актов на основе правоприменительной практики;
- подготовка отраслевых методических рекомендаций с заложенными алгоритмами реализации ГЧП-проекта;
- снижение % ставок кредитования, увеличение сроков займа с целью повышения уверенности частных инвесторов в финансировании долгосрочных проектов, упрощение процедуры выдачи кредита с акцентом на корпоративном риске, риске незавершения проекта или неисполнения обязательств;
- расширение возможных инструментов финансирования проектов ГЧП с встраиванием в процесс страховых компаний;
- закрепление гарантий инвесторов в ГЧП-проектах с созданием специализированного фонда страхования бюджетных обязательств на базе института развития ГЧП;
- налоговые льготы для инвесторов, осуществляющих социально-значимые проекты;
- создание единой электронной базы проектов ГЧП с возможностью оценки инвесторами особенностей финансирования, рисков, долгосрочных перспектив развития;
- модернизация технологических процессов с использованием современных инновационных подходов и средств;

- разработка эффективной системы управления и подготовки кадров при реализации проектов ГЧП;
- эффективная система планирования проектов ГЧП с оценкой рисков внешними консультантами, использование показателей КРІ при разработке стратегии ГЧП;
- разработка инструментов оценки целесообразности реализации ГЧП-проектов с оценкой эффективности расходования средств;
- антикоррупционный контроль независимыми экспертами при реализации проектов ГЧП;
- мониторинг эффективности и результативности проектов ГЧП командой экспертов с определением дальнейшей тактики развития и перспективных точек роста;
- наделение экспертов ГЧП функциями консультирования органов государственной власти, организации начальной стадии и поддержки пилотных проектов (для федеральных и местных органов власти);
- реализация качественного аналитико-концептуального подхода к развитию ведущих секторов экономики с проведением юридической и финансовой экспертизы на этапе планирования проектов ГЧП;
- ГЧП-консалтинг компетентными компаниями на всех этапах реализации проектов с разработкой технико-экономического обоснования и конкурсной документации, определение квалификационных требований к потенциальным концессионерам/инвесторам;
- прогнозирование рисков для государственных органов с учетом возможности завершения реализации проектов ГЧП в случае неспособности частной стороны;
- сравнительный анализ между стоимостью реализации проекта посредством традиционного способа (государственные закупки) и схем ГЧП для понимания актуальности и целесообразности разрабатываемых схем;
- определение органами государственной власти лимитов при реализации проектов ГЧП, детализация ГЧП-соглашений;
- внедрение в ГЧП-проекты схем с приоритетом импортозамещающих технологий;
- развитие и поддержка системы лизинга и аутсорсинга при реализации ГЧП-проектов;
- определение отчетливых социальных приоритетов в развитии Алтайского края при планировании проектов ГЧП;
- включение различных отраслей края в крупные макрорегиональные проекты;
- кластерное объединение предприятий, научных и образовательных организаций с целью более эффективного развития перспективных для региона отраслей;
- сотрудничество и обмен опытом ГЧП на национальном и международном уровнях.

Таким образом, на сегодняшний день наблюдается тенденция различной инвестиционной привлекательности субъектов РФ, связанная с асимметричной региональной ГЧП-политикой. Правительству Алтайского края и Администрации г. Барнаула необходимо продолжать развитие института ГЧП, целесообразным представляется активное использование опыта соседних регионов. Важно, что, будучи активным аграрно-промышленным центром, Алтайский край явно испытывает необходимость расширения области применения ГЧП. Очевидно, институт ГЧП в Алтайском крае может стать эффективным инструментом модернизации инфраструктуры, для этого необходимо внести в схемы ГЧП-политики края коррективы согласно вышеуказанным направлениям.

А.О. Гришина, Т.Н. Самсонова

Организационные основы документационного обеспечения управления в Главном управлении МЧС России по Алтайскому краю

Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Алтайскому краю (далее – Главное управление) является органом, специально уполномоченным решать задачи в области гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по Алтайскому краю¹.

Главное управление МЧС России по Алтайскому краю входит в единую систему МЧС России. Основной задачей Главного управления является реализация государственной политики в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера для обеспечения безопасности населения, укрепления оборонного потенциала, стабильного социально-экономического развития, а также совершенствования системы защиты населения в мирное и военное время.

Документационное обеспечение в деятельности Главного управления МЧС России по Алтайскому краю играет важную роль, способствует обмену информацией и взаимодействию с вышестоящими организациями, а также с подчиненными подразделениями. Каждый документ – это основа

¹ Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации: Приказ МЧС России от 06.08.2004 № 372 // Российская газета. 2004. № 182.

для принятия важных управленческих решений или само решение, требующее незамедлительного исполнения, с учетом специализации МЧС России.

Основным документом, регламентирующим ДООУ в Главном управлении, является Инструкция по делопроизводству в территориальных органах, учреждениях и организациях МЧС России, утвержденная приказом МЧС России от 03.12.2014 № 670 «О совершенствовании делопроизводства в территориальных органах, учреждениях и организациях МЧС России»¹.

Инструкция разработана в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере информации, документации и архивного дела, Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 477², Инструкцией по делопроизводству в центральном аппарате МЧС России, утвержденной приказом МЧС России от 01.12.2010 № 606, и иными нормативно-правовыми и правовыми актами по вопросам делопроизводства и архивной работы³.

Положения данной инструкции распространяются на организацию работы с несекретными документами (включая документы, содержащие служебную информацию ограниченного распространения – для служебного пользования), представленными на носителях всех видов, в том числе на организацию работы с электронными документами⁴.

Хотелось бы обратить внимание, что данный документ был издан 03 декабря 2014 г. До издания указанного документа в Главном управлении МЧС России по Алтайскому краю применялась временная инструкция по делопроизводству, утвержденная приказом МЧС России от 01 декабря 2008 г. № 735 «Об утверждении Временной инструкции по делопроизводству в территориальных органах, соединениях и воинских частях войск гражданской обороны, организациях системы МЧС России»⁵.

Анализ данной инструкции показал, что организация ДООУ в Главном управлении была значительно усовершенствована. Например, в раздел «общие положения» был внесен понятийный аппарат, что позволяет те-

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 25. Ст. 3060.

³ См.: О совершенствовании делопроизводства в территориальных органах и учреждениях МЧС России [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 03.12.2014 № 670. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Там же.

⁵ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

перь всем сотрудникам свободно ориентироваться в терминах делопроизводства и исключает недопонимание при взаимодействии со служащими, ответственными за ДОУ в Главном управлении.

Однако наиболее важным изменением является официальное закрепление в инструкции применения в Главном управлении WEB-версии автоматизированной системы делопроизводства и контроля МЧС России АС «Делопроизводство» (далее – СЭД).

В настоящее время в Главном управлении все рабочие места автоматизированы и снабжены СЭД. Порядок информационного взаимодействия структурных и подчиненных подразделений Главного управления МЧС России по Алтайскому краю с использованием Единой автоматизированной системы делопроизводства и контроля МЧС России утвержден приказом Главного управления МЧС России по Алтайскому краю от 29.08.2012 № 402 «Об организации работы по подключению к автоматизированной системе делопроизводства и контроля МЧС России Главного управления МЧС России по Алтайскому краю».

Согласно данному документу АС «Делопроизводство» применяется для автоматизации следующих направлений деятельности структурных и подчиненных подразделений Главного управления МЧС России по Алтайскому краю¹:

- регистрация, учет и сопровождение документов;
- обмен электронными документами между подразделениями, а также с другими органами исполнительной власти на основе системы межведомственного электронного документооборота;
- оперативное доведение электронных документов и указаний по их исполнению до назначенных исполнителей;
- контроль своевременного исполнения выданных указаний и отслеживание исполнительской дисциплины;
- подготовка и согласование проектов документов;
- подготовка документов к передаче на архивное хранение;
- справочно-информационная поддержка деятельности подразделений.

Данная программа была введена в действие в июне 2013 г., однако в предыдущей версии инструкции по делопроизводству электронному документообороту не отводилось достаточно внимания, только отмечалось, что его применение возможно. В действующей инструкции использование СЭД является повсеместно обязательным. Вся работа по осуществлению делопроизводства в Главном управлении МЧС России по Алтайскому

¹ Об организации работы по подключению к автоматизированной системе делопроизводства и контроля МЧС России Главного управления МЧС России по Алтайскому краю: приказ МЧС России от 29.08.2012 № 402.

краю происходит с применением СЭД, за исключением работы с документами, которые поступили в Главное управление до внедрения программы.

Ответственным за делопроизводство в Главном управлении является отдел канцелярии Главного управления МЧС России по Алтайскому краю. Методическое руководство организацией делопроизводства и его контроль в Главном управлении осуществляет Департамент административной работы и правовой деятельности МЧС России совместно с Центральным архивом МЧС России¹.

Основными направлениями деятельности канцелярии в Главном управлении являются организация, ведение и совершенствование документационного обеспечения управления на основе единой политики, формирование и поддержание базы данных о документах, внедрение автоматизированных технологий подготовки и обработки документов, методическое руководство организацией делопроизводства, контроль за соблюдением установленного Инструкцией по делопроизводству в территориальных органах, спасательных воинских формированиях, учреждениях и организациях системы МЧС России порядка работы с документами в структурных подразделениях Главного управления МЧС России по Алтайскому краю².

Канцелярия относится к числу самостоятельных структурных подразделений, поэтому координирует работу канцелярии в соответствии с распределением обязанностей первый заместитель начальника Главного управления МЧС России по Алтайскому краю.

В подчинении отдела находятся:

- отделение документооборота подразделения, обеспечивающего деятельность Главного управления МЧС России по Алтайскому краю ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Алтайскому краю»;
- архив ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Алтайскому краю».

Канцелярия Главного управления МЧС России по Алтайскому краю состоит из начальника канцелярии и группы документооборота подразделения, обеспечивающего деятельность Главного управления ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Алтайскому краю» (два инспектора по основной деятельности и документовед архива). На начальника отдела возлагаются следующие обязанности:

¹ См.: О совершенствовании делопроизводства в территориальных органах и учреждениях МЧС России [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 03.12.2014 № 670. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Об утверждении Положений об управлениях и самостоятельных отделах Главного управления МЧС России по Алтайскому краю: приказ Главного управления МЧС России по Алтайскому краю от 25.05.2014 № 313.

- обеспечение своевременного и качественного выполнения канцелярией возлагаемых на нее повседневных задач в строгом соответствии с утвержденным регламентом работы;
- определение рационального разделения труда сотрудников и работников канцелярии;
- организация проверки документационного обеспечения, состояния письменных и устных обращений граждан в структурных и подчиненных подразделениях Главного управления, доведение итогов проверок до руководителей для принятия соответствующих мер;
- разработка совместно с руководством мероприятий по совершенствованию форм и методов работы с документами, а также мер по повышению исполнительской дисциплины;
- осуществление методического руководства организацией делопроизводства в структурных и подчиненных подразделениях Главного управления, контроль за правильным оформлением, хранением и своевременной сдачей дел в архив;
- организация работы по сокращению документооборота;
- обеспечение проведения работ по экспертизе научной, практической ценности архивных документов, по отбору документов на постоянное и временное хранение, контроль своевременности поступления документов в архив Главного управления и Центральный архив МЧС России;
- и другое.

В свою очередь группа документооборота подразделения, обеспечивающего деятельность Главного управления ФКУ «ЦУКС ГУ МЧС России по Алтайскому краю», реализует следующие функции:

- прием, учет в СЭД и распределение поступающих документов (в электронной форме или на бумажном носителе);
- представление поступающих документов на рассмотрение начальнику Главного управления МЧС России по Алтайскому краю и после получения соответствующего указания по исполнению передача исполнителям с внесением соответствующей информации в СЭД;
- учет, регистрация в СЭД и отправка исходящих документов после проверки правильности их оформления, сканирование и прикрепление электронного образа документа к его регистрационно-контрольной карточке;
- контроль за прохождением документов, подготовка руководству отчетов об исполненных и находящихся на исполнении документах;
- ведение статистического учета поступающих и создаваемых (исходящих и внутренних) документов;
- контроль за своевременным списанием в дело (с использованием СЭД) исполненных документов;
- разработка номенклатуры дел с использованием СЭД;

- формирование, оформление, учет, хранение дел;
- подготовка и своевременная передача дел на архивное хранение;
- отбор и уничтожение служебных документов и дел с истекшими сроками хранения, не подлежащих архивному хранению;
- учет печатей и штампов и контроль за их использованием;
- проведение инструктажа вновь принятых сотрудников по вопросам организации работы с документами¹.

Функции, возлагаемые на группу документооборота, распределены между сотрудниками, что препятствует их дублированию.

Необходимо отметить, что в Главном управлении предусмотрена смешанная форма документационного обеспечения управления, поскольку для более эффективного осуществления делопроизводства в структурных подразделениях Главного управления приказом назначаются ответственные за ДОУ. В должностных инструкциях ответственных за ДОУ отражены обязанности по ведению делопроизводства в подразделении, по формированию, оформлению, хранению дел, подготовке и своевременной передаче дел на архивное хранение.

Они осуществляют ежедневное получение документов в канцелярии Главного управления и по электронной почте, доведение документов руководству управления.

В их компетенцию также входит:

- передача под роспись документов сотрудникам управления для исполнения;
- ведение в установленном порядке журналов учета входящей документации;
- осуществление контроля за прохождением документов, еженедельный доклад руководству управления об исполненных и находящихся на исполнении документах;
- контроль за формированием дел, согласно номенклатуре дел управления, внесение отметок о местонахождении документов в учетных журналах;
- разработка номенклатур дел управления;
- осуществление подготовки и своевременной передачи дел управления на архивное хранение или к уничтожению;
- проведение инструктажа для вновь принятых сотрудников управления по вопросам организации работы с документами;

¹ См.: О совершенствовании делопроизводства в территориальных органах и учреждениях МЧС России [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 03.12.2014 № 670. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– разработка описи дел управления, вывозимых по месту размещения при переводе с мирного на военное время и дел, подлежащих уничтожению и передаче в архив.

Ответственные за делопроизводство в подразделении вправе требовать от сотрудников своего подразделения своевременного предоставления правильно оформленных документов в пределах своей компетенции.

Также помимо основных обязанностей они участвуют в разработке приказов, методических рекомендаций по вопросам деятельности (Подразделения, Управления, Отдела), документов, определяющих основное направление деятельности отдела.

Смешанная форма документационного обеспечения управления в Главном управлении МЧС России по Алтайскому краю способствует более быстрому документообороту, а также снижает количество дублирующих действий, таким образом, документ быстрее доходит до исполнителя, что особенно важно при рассмотрении обращений граждан.

Работа с письменными обращениями граждан в Главном управлении организована в соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, Приказа МЧС России от 03.12.2014 № 670 «О совершенствовании делопроизводства в территориальных органах, учреждениях и организациях МЧС России»².

Для организации приема должностных лиц учреждений, организаций, органов местного самоуправления и граждан по служебным вопросам, входящим в компетенцию Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, а также иностранных делегаций в Главном управлении издан приказ от 07.10.2014 № 681 «О порядке функционирования комнаты приема граждан в здании Главного управления МЧС России по Алтайскому краю и организации работы по личному приему граждан», в котором утверждены списки ответственных за организацию личного приема граждан, а также порядок организации личного приема в Главном управлении.

Прием осуществляется в соответствии с утвержденным графиком, который размещен на официальном сайте Главного управления МЧС России по Алтайскому краю и на информационном стенде по месту приема граждан.

Более того, в соответствии с приказом Главного управления от 11.12.2013 № 757 «Об организации работы единого «телефона доверия» в круглосуточном режиме организована работа по приему звонков, поступающих на единый «телефон доверия», что значительно упрощает работу сотрудников с обращениями.

¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

² Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

Обращения также могут поступать в электронном виде через форму на сайте или через электронную почту.

Все обращения регистрируются в системе СЭД наряду с входящими документами.

Все документы, образующиеся в деятельности Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, представляют документальный фонд Главного управления. Формирование документального фонда осуществляет канцелярия Главного управления путем составления номенклатуры дел.

Номенклатура дел представляет собой систематизированный перечень наименований дел, формируемых в структурных подразделениях Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, с указанием сроков их хранения.

Она составляется канцелярией в АС «Делопроизводство» в последнем квартале текущего года на следующий год на основе номенклатур дел структурных подразделений, согласованных с Архивом Главного управления МЧС России по Алтайскому краю.

При составлении номенклатуры дел Главного управления сотрудники канцелярии руководствуются Положением о территориальном органе, утвержденном Приказом МЧС России от 06.08.2004 № 372¹, уставами организаций МЧС России, положениями о структурных подразделениях, штатными расписаниями, номенклатурами дел за предшествующие годы, Перечнем документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в МЧС России в форме электронных документов, утвержденным приказом МЧС России от 25.06.2012 № 353, Перечнем документов, образующихся в деятельности органов управления, спасательных воинских формирований МЧС России, подразделений ФПС ГПС, учреждений и организаций системы МЧС России, с указанием сроков хранения, утвержденным приказом МЧС России от 19.06.2012 № 340.

Последний документ закрепляет общий перечень всех видов документов, образующихся в деятельности Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, которых насчитывается 1200.

Часть документов, образующихся в деятельности организации, создается в электронном виде с применением простой электронной подписи. К электронным документам относятся все внутренние документы: проекты решений, постановлений, приказов и т.д. и их копии, проекты структур и схем организации управления, документы учета, журналы, списки адресов рассылки документов, списки, книги адресов и телефонов и другие документы, установленные в Перечне документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в МЧС России в форме электронных документов, утвержденном приказом МЧС России от 25.06.2012 № 353.

¹ Российская газета. 2004. № 182.

Необходимо отметить, что ряд документов, поступающих в организацию по СЭД, не подлежит хранению на бумажном носителе, т.е. хранится в электронной форме, списывается в электронное дело. К таким документам относятся копии распоряжений МЧС России по основным вопросам деятельности, протоколы селекторных совещаний МЧС России и СРЦ и др.

В номенклатуре Главного управления МЧС России по Алтайскому краю проставляются соответствующие отметки о наличии электронных дел.

Однако в электронном виде хранятся только дела временного хранения.

Дела длительного или постоянного хранения, как правило, хранятся на бумажных носителях.

Длительность хранения дела определяется при составлении номенклатуры дел и в процессе формирования дел экспертной комиссией Главного управления МЧС России по Алтайскому краю.

Постоянно действующая экспертная комиссия создается для организации и проведения методической и практической работы по экспертизе ценности документов, отбору и подготовке к передаче на постоянное хранение документов, образовавшихся в процессе деятельности Главного управления.

Экспертная комиссия взаимодействует с Центральной экспертной комиссией МЧС России, с экспертной комиссией Центрального архива МЧС России.

Персональный состав экспертной комиссии назначается приказом начальника Главного управления из числа наиболее квалифицированных сотрудников структурных подразделений и подчиненных организаций, представителя структурного подразделения, созданного для ведения делопроизводства. Возглавляется экспертная комиссия Главного управления первым заместителем начальника Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, курирующим вопросы делопроизводства и архива. Секретарем комиссии является лицо, ответственное за архив.

В качестве экспертов к работе комиссии также могут привлекаться представители сторонних организаций по согласованию с ними.

В своей деятельности экспертная комиссия преследует решение следующих задач¹:

- организация и проведение экспертизы ценности документов на стадии делопроизводства, при составлении номенклатуры дел и в процессе формирования дел;

¹ Об утверждении Положения об экспертной комиссии и Положения об архиве Главного управления МЧС России по Алтайскому краю: Приказ ГУ МЧС России по Алтайскому краю от 05.02.2014 № 56.

- организация и проведение экспертизы ценности документов на стадии подготовки их к передаче в архив Главного управления МЧС России по Алтайскому краю;
- организация и проведение отбора и подготовки документов к передаче на постоянное хранение в Центральный архив МЧС России.

Документы, образующиеся в процессе деятельности Главного управления МЧС России по Алтайскому краю, имеющие историческое, научное, экономическое и политическое значение и включенные в состав Архивного фонда Российской Федерации, подлежат передаче на хранение в Центральный архив МЧС России.

До передачи на хранение в Центральный архив завершенные делопроизводством дела Главного управления хранятся в создаваемом для этой цели архиве Главного управления МЧС России по Алтайскому краю¹.

Специфика деятельности Управления требует уделять особое внимание организации хранения дел. Все дела хранятся в специальном помещении с соблюдением необходимых условий. Дела располагаются на полках стеллажей в определенном порядке. На каждой полке с делами хранится мешок для упаковки и эвакуации дел, а также перечень документов в том порядке, в котором они должны быть упакованы в случае перехода с мирного на военное время.

С целью отработки процесса эвакуации в Главном управлении регулярно проводятся тренировки, которые предполагают полное укомплектование необходимых дел и вывоз их из организации в определенный пункт размещения.

Для совершенствования организации работы с документами в Главном управлении регулярно проводятся занятия (в селекторном режиме) с ответственными за делопроизводство в структурных подразделениях. Занятия с руководителями подразделений проводятся по мере необходимости.

Также разработаны и используются для проверки знаний различных категорий личного состава билеты, содержащие вопросы по организации работы с документами. Осуществляются проверки организации делопроизводства, работы с обращениями граждан в структурных и подчиненных подразделениях.

Система делопроизводства в Главном управлении МЧС России по Алтайскому краю организована на достаточно высоком уровне и продолжает развиваться. Совершенствуется механизм обработки обращений граждан. Проводится обучение как для сотрудников, ответственных за ДООУ – специалистов канцелярии Главного управления и ответственных за ДООУ в подразделениях, так и для всех сотрудников Главного управления. На сего-

¹ Об утверждении Положения об экспертной комиссии и Положения об архиве Главного управления МЧС России по Алтайскому краю: Приказ ГУ МЧС России по Алтайскому краю от 05.02.2014 № 56.

дняшний день в организации активно применяется программа СЭД, изданы документы, регламентирующие работу с ней, а также закрепляющие перечень документов, создание, использование и хранение которых должно осуществляться в форме электронных документов.

В.Н. Ильин

Особые экономические зоны в Российской Федерации

В приложении Киотской конвенции 1973 г.¹ под свободной зоной (или «зоной-франко») понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами таможенной территории и не подвергающиеся обычному таможенному контролю и налогообложению. Современное понятие «свободная (особая) экономическая зона» – это четко ограниченное экономическое пространство в рамках национальной экономики, с льготным валютно-финансовым и налоговым режимами, при которых поощряется совместная с иностранным капиталом деятельность. По разным оценкам сегодня в мире насчитывается до трех тысяч свободных экономических зон. По мировой традиции эти территории назывались свободными, или специальными зонами, иногда – зонами свободного предпринимательства.

Одним из основополагающих факторов взаимодействия государства и бизнеса является формирование эффективной экономической и социальной инфраструктуры. С 1990-х гг. Правительство РФ занималось выделением территорий с благоприятными условиями для бизнеса, результатом данной деятельности стало создание свободных (особых) экономических зон (ОЭЗ). Изначально такие зоны были как самых маленьких размеров, так и доходили до суперкрупных структур в границах муниципальных образований и даже субъектов федерации. В дальнейшем такое «зонирование» было признано неэффективным и принятые в 1990-е гг. решения официально отменили. Следует отметить, что в 1990-е гг. была предпринята первая попытка создания ОЭЗ на территории РФ.

В 2005 г. государство приступило ко второму этапу строительства особых экономических зон. Практически все ранее созданные в стране зональные режимы были ликвидированы, только две ОЭЗ сохранили свой статус – Калининградская (статус продлен до 2026 г.) и Магаданская (статус до 2007 г.) области, но вместо модернизации экономики оба субъекта

¹ Международная конвенция (Заклучена в Киото 18.05.1973) (в редакции Протокола от 26.06.1999) Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур Киотская конвенция // Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур (Заклучена в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26.06.1999); [Электронный ресурс]. URL: http://www.tamognia.ru/doc_base/document.php?id=1571053

федерации практически полностью зависят от федерального финансирования.

Завершением второго этапа создания ОЭЗ стало принятие первого сводного закона федерального уровня «Об особых экономических зонах» весной 2005 г. (Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах» (ред. от 13.07.2015)). Основная направленность закона – на диверсификацию экономики и выведение страны на новый инновационный путь развития, привлечение инвестиций для развития приоритетных направлений экономики страны.

Федеральный закон РФ определяет особую экономическую зону как «часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны»¹.

Федеральный закон № 116-ФЗ от 22.07.2005 предусматривает создание исключительно государственных особых экономических зон на государственной (муниципальной) земле при финансировании из бюджета РФ. Основной статей расхода бюджетного финансирования является осуществление строительства административно-делового комплекса для осуществления комфортной предпринимательской деятельности и размещения офисов резидентов ОЭЗ.

Существенное отличие новых ОЭЗ – это их локальные размеры (доходящие до десятка квадратных метров), запрет проживания на данной территории населения и таможенное обустройство границ зоны.

Приказом ФТС России от 30.04.2015 № 817 «Об утверждении требований к обустройству и оборудованию территории особой экономической зоны и требований к обустройству и оборудованию земельных участков, предоставленных резидентам особой экономической зоны, в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 37.2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. (ред. от 13.07.2015) № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также порядка обеспечения контрольно-пропускного режима на территории особой экономической зоны, включая порядок доступа лиц на такую территорию» (Зарегистрировано в Минюсте России 29.05.2015 № 37471) предусмотрены следующие требования к обустройству и оборудованию земельных участков, предоставленных резидентам ОЭЗ:

1) четко обозначенные границы ОЭЗ; состав зданий, помещений, сооружений, включая ограждение территории ОЭЗ, необходимых для со-

¹ Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/b819c620a8c698de35861ad4c9d9696ee0c3ee7a/

вершения таможенных операций и проведения таможенного контроля на территории ОЭЗ обустройство и оборудование земельных участков, предоставленных резидентам ОЭЗ;

2) наличие объектов таможенной инфраструктуры ОЭЗ, которые должны быть включены в план обустройства и материально-технического оснащения ОЭЗ;

3) состав объектов таможенной инфраструктуры конкретной ОЭЗ и места их расположения на территории ОЭЗ определяются ФТС России с учетом типа ОЭЗ;

4) объекты таможенной инфраструктуры ОЭЗ должны быть оборудованы комплексом информационно-технических средств (КИТС) для организации таможенного контроля с учетом Требований;

5) объекты таможенной инфраструктуры на территории ОЭЗ могут создаваться временно для организации проведения таможенного контроля¹.

В настоящее время имеется четыре основных типа особых экономических зон, предусмотренных Федеральным законом РФ № 116-ФЗ от 22.07.2005:

Промышленно-производственные особые экономические зоны расположены на следующих территориях²:

- Грязинского района Липецкой области;
- Елабужского района Республики Татарстан;
- муниципального района Ставропольский Самарской области;
- муниципального образования Верхнесалдинский городской округ Свердловской области;
- Псковского района Псковской области;
- муниципального района «Город Людиново и Людиновский район» Калужской области;
- г. Владивостока;
- муниципального образования «Наримановский район» Астраханской области;

¹ Приказ ФТС РФ от 30.04.2015 № 817 «Об утверждении требований к обустройству и оборудованию территории особой экономической зоны и требований к обустройству и оборудованию земельных участков, предоставленных резидентам особой экономической зоны, в случаях, предусмотренных частью 4 статьи 37.2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также порядка обеспечения контрольно-пропускного режима на территории особой экономической зоны, включая порядок доступа лиц на такую территорию» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 29.05.2015 № 37471) [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.consultant.ru/documents/14821>

² Справочная информация: «Особые экономические зоны» (Материал подготовлен специалистами КонсультантПлюс) Особые экономические зоны [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98622/

- Ступинского муниципального района Московской области.

Промышленно-производственные особые экономические зоны формировались на территории, не превышающей сорока квадратных километров. Целью выделения промышленно-производственных особых экономических зон являлось «создание современных промышленно-производственных комплексов, отвечающих мировым стандартам, способных обеспечить высокотехнологичные производства по выпуску продукции глубокой промышленной переработки в целях удовлетворения потребностей российской экономики и стимулирования экспорта продукции»¹.

В промышленно-производственной особой экономической зоне не допускается размещение объектов жилищного фонда, разработка месторождений полезных ископаемых, за исключением разработки месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добычи и металлургическое производство в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, переработка полезных ископаемых, за исключением промышленного розлива минеральных вод, иного использования природных лечебных ресурсов, и переработка лома цветных и черных металлов, производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов).

Технико-внедренческие особые экономические зоны расположены на территориях:

- г. Москвы;
- г. Санкт-Петербурга;
- г. Дубны;
- г. Томска;
- Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан;
- городского округа Фрязино Московской области.

Расположение технико-внедренческих ОЭЗ предусмотрено на территориях крупных российских научных центров с высоким научно-техническим потенциалом. Преимуществами для инвесторов технико-внедренческой ОЭЗ является: доступ к быстро развивающемуся российскому рынку информационных технологий и НИОКР, наличие высококвалифицированных специалистов, высокий потенциал сотрудничества с научными и исследовательскими центрами, бизнес-инкубаторы для стартап-проектов.

¹ Министерство экономического развития Российской Федерации. Промышленно-производственные ОЭЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/designElements/specialEconomicAreasMain/specialEconomicAreas/kinds/prom/>

Следующим видом особых экономических зон, предусмотренных ФЗ № 116-ФЗ от 22.07.2005, являются: **портовые особые экономические зоны, расположенные на следующих территориях:**

- муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области;
- Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края;
- муниципальных образований Кольский район и город Мурманск Мурманской области.

Туристско-рекреационные особые экономические зоны расположены на следующих территориях:

- муниципальных образований «Майминский район» и «Чемальский район» Республики Алтай;
- муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия;
- Алтайского района Алтайского края;
- города-курорта Анапы, города-курорта Геленджика, г. Сочи и Туапсинского муниципального района Краснодарского края;
- Иркутского районного муниципального образования Иркутской области;
- Зеленоградского района Калининградской области;
- острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края.

Изначально создание туристско-рекреационных ОЭЗ началось в 2006 г.: из 28 заявок было утверждено семь проектов по созданию туристско-рекреационных ОЭЗ. Победителями конкурсов стали Алтайский, Краснодарский и Ставропольский края, Республика Алтай и Бурятия, Иркутская и Калининградская области, в 2010 г. к ним присоединился и Приморский край.

В настоящее время на территории РФ располагается 7 ОЭЗ, согласно официальному сайту РосОЭЗ¹ действующими на данный момент ОЭЗ являются следующие:

- ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая», Республика Алтай, приоритетными направлениями развития являются экологический, историко-культурный, лечебно-оздоровительный, активный, экстремальный туризм;
- ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань», Республика Бурятия, приоритетными направлениями развития являются лечебно-оздоровительный, круизный, горнолыжный, экологический, экскурсионный, религиозный туризм;
- ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала», Иркутская область, приоритетными направлениями развития выступают: деловой, экскурсионный, лечебно-

¹ Россия. Особые экономические зоны. Туристический тип ОЭЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russez.ru/oez/tourism/>

оздоровительный, экологический, спортивный и приключенческий, водный, круизный, горнолыжный туризм;

- ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь», Алтайский край, приоритетные направления – гостиничный бизнес, общественное питание, туристско-экскурсионное обслуживание, спортивно-оздоровительные услуги.

Ярким примером успешного функционирования ОЭЗ ТРТ является «Бирюзовая Катунь». Официальный сайт Алтайского края дает следующую информацию об ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь», которая позиционируется «как первый в России крупный единый комплекс природного и экстремального туризма в горах, с четким разделением на «молодежно-экстремальную» зону с центрами для горнолыжников, рафтеров, скалолазов, и на зону с эксклюзивными и комфортабельными гостиницами различной категоричности. Территория, на которой расположена ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» – самая большая среди всех ОЭЗ туристско-рекреационного типа России и составляет 328,11 га.

В основу создания ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» заложен принцип государственно-частного партнерства. Строительство инфраструктуры осуществляется за счет бюджетных средств, а туристских объектов – за счет средств частных инвесторов. Общая стоимость проекта с учетом бюджетных и внебюджетных средств составляет 30 млрд руб.»¹.

Мотивом для создания ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» помимо привлечения инвестиций является природное богатство ОЭЗ. В первую очередь, «Бирюзовая Катунь» привлекает туристов своей экологической и оздоровительной уникальностью, разнообразием природных ландшафтов, наличием водных объектов, уникальных природно-лечебных и гидроминеральных ресурсов. Также интересны туристические объекты и культурно-исторические памятники. Все это создает оптимальные условия для круглогодичного предоставления различных комбинаций туристских и рекреационных услуг с возможностью организации маршрутов различной категории сложности и развития разнообразных видов туризма (подводного, природного, экологического, культурного, спортивного, оздоровительного, экскурсионного, горнолыжного).

Создание туристско-рекреационных особых экономических зон на территории РФ стало необходимостью в связи с тем, что страна стала терять туристическую привлекательность. Туристическая индустрия на протяжении длительного времени не смогла избавиться от многочисленных проблем, таких как нехватка финансирования для строительства гостиничного комплекса, соответствующей инфраструктуры для обеспечения

¹ Инвестиционный портал Алтайского края. Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь». [Электронный ресурс]. URL: http://invest.alregn.ru/institutes/zones/sez_turquoise_katun/

достойного отдыха, а также переориентация российских граждан, предпочитающих отдыхать за границей, на внутренний туристский рынок.

Немаловажное значение в формировании и эффективном функционировании ОЭЗ является стабильное финансирование ОЭЗ из бюджета РФ. По расчетам Министерства экономического развития и торговли, до 2026 г. федеральный бюджет потратит на туристско-рекреационные зоны 44,5 млрд руб., бизнес вложит в них более 270 млрд руб., а налоговые поступления достигнут почти 260 млрд руб. (сформулировать не публично-стически, в одном предложении и затраты, и доходы – разграничить предложение о затратах: сколько вложит государство и частные инвестиции, и потом предложение о доходах: сколько приедет и сколько в результате этого получит бюджет). Поток туристов на эти территории вырастет с 3 млн до 9,7 млн человек. А вклад туризма в ВВП уже к 2016 г. увеличится почти с нуля до 2%, а с учетом мультипликативного эффекта – до 9%.

Следует отметить также особые экономические зоны, действующие на основании иных федеральных законов:

Особая экономическая зона в Магаданской области, функционирующая до 31 декабря 2025 г., особая экономическая зона в Калининградской области, функционирующая до 1 апреля 2031 г. и свободная экономическая зона на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, функционирующая до 31 декабря 2039 г. Срок функционирования особой экономической зоны составляет 20 лет, технико-внедренческие зоны функционируют 15 лет.

Основной управленческий и контролирующий орган особых экономических зон – это федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ), данное управление подведомственно Минэкономразвития. РосОЭЗ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и правоприменительных функций в сфере управления ОЭЗ. На официальном сайте РосОЭЗ (<http://www.russez.ru/>) расположена вся необходимая информация для инвесторов и резидентов ОЭЗ. Кроме того, в каждой зоне для обустройства и обеспечения ее деятельности создается свой орган управления – администрация ОЭЗ.

Таким образом, второй этап создания ОЭЗ сформировал не только нормативно-правовое обоснование особых экономических зон, но также ФЗ № 116 четко разделил типы ОЭЗ. На данном этапе ОЭЗ только начинают в более полной мере реализовывать план по улучшению экономики с помощью ОЭЗ.

Особые экономические зоны – это один из наиболее современных и эффективных инструментов экономической политики, чья деятельность нацелена на улучшение не только экономических показателей регионов и страны в целом, но и на улучшение социальных условий. На данный момент роль ОЭЗ в России трактуется как «перспективный, но пока не очень

заметный сегмент экономики»¹, но с учетом длительного срока получения экономического эффекта от деятельности ОЭЗ стоит предположить, что особые экономические зоны окажут существенное влияние на экономику как отдельных регионов, так страны в целом.

Экономические условия, предусмотренные для резидентов ОЭЗ:

Основная задача, стоящая перед ОЭЗ всех типов – это привлечение инвестиций в реальный сектор экономики страны. По данным РосОЭЗ, в отечественных особых зонах работает более 340 резидентов из 23 стран мира. Общий объем заявленных инвестиций превысил 400 млрд рублей².

Об эффективности функционирования ОЭЗ в силу специфики можно будет говорить спустя годы. На нынешнем этапе развития российских ОЭЗ первостепенную важность имеют темпы строительства инфраструктуры для резидентов особых зон, со временем главным показателем эффективности ОЭЗ станет качество и количество продукции, выпускаемой резидентами.

Принятый в 1999 г. Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»³ регулирует иностранные капиталовложения в российскую экономику, в частности, регулируются отношения по приобретению доли (части доли) в уставном капитале коммерческой организации, созданной (создающейся) на территории РФ, а также ФЗ № 160 регулирует инвестиции в объекты капитальных вложений, находящиеся в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности и различные виды вновь создаваемого и (или) модернизируемого имущества. ФЗ № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах» также обеспечивает доступ на инвестиционный рынок России иностранных инвесторов. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определяет: специальные требования к коммерческим организациям, которые могут осуществлять деятельность на территории особой экономической зоны, и характер осуществляемой деятельности, комплекс налоговых и иных льгот, применение специальных таможенных режимов. Данный закон не осуществляет непосредственного регулирования механизмов иностранного инвестицио-

¹ Финансовый и организационный консалтинг. Компания ФОК представила результаты масштабного исследования «Особые экономические зоны: опыт и перспективы» на заседании в РСПП. [Электронный ресурс]. URL: <http://foconsult.ru/mainnews/1258-kompaniya-fok-predstavila-rezultaty-masshtabnogo-issledovaniya.html>

² Россия. Особые экономические зоны. Услуги для резидентов. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russez.ru/services/>

³ Федеральный закон от 09.07.1999 № 160-ФЗ (ред. от 05.05.2014) «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16283/

вания. Однако он может быть использован с этой целью с помощью механизмов, предусмотренных Законом «Об иностранных инвестициях в РФ».

В Российской Федерации предусмотрены следующие **налоговые льготы** для всех типов ОЭЗ:

1) для резидентов всех типов зон устанавливается пониженная ставка налога на прибыль;

2) резиденты освобождаются от уплаты налога на имущество на срок от 5-10 лет в зависимости от ОЭЗ при соблюдении следующих условий:

- имущество создано или приобретено в целях ведения деятельности на территории зоны;

- имущество находится на территории зоны;

- имущество используется на территории зоны;

3) для инвесторов предоставляется льгота по транспортному налогу с момента регистрации транспортного средства;

4) на федеральном уровне инвесторы освобождаются от уплаты земельного налога на 5-10 лет в зависимости от зоны с момента возникновения права собственности на земельный участок.

В зависимости от типа зон инвесторам предоставляются также дополнительные льготы: инвесторы промышленно-производственных и туристско-рекреационных зон вправе применять ускоренную амортизацию, также предусматривается установление пониженных тарифов страховых взносов на переходный период 2011-2019 гг. для организаций, имеющих статус резидента технико-внедренческой особой экономической зоны.

В приложении № 1 представлена в таблице динамика изменений налоговых льгот, действующих на территориях ОЭЗ за период 2011-2019 гг.¹

Существенный фактор инвестиционной привлекательности ОЭЗ является особое таможенное регулирование, в частности в соответствии со ст. 37 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116 при использовании режима свободной таможенной зоны иностранные товары размещаются и используются в пределах территории ОЭЗ: без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, без применения к указанным товарам запретов и ограничений экономического характера.

Резидент ОЭЗ вправе использовать любой таможенный режим в отношении перемещаемых товаров в соответствии с законодательством РФ. Таможенный режим свободной таможенной зоны в отношении приобретаемых товаров применяется резидентом ОЭЗ по мере необходимости.

Нормами правового поощрения иностранного инвестирования на территории ОЭЗ следует отметить следующее:

- гарантия от неблагоприятного изменения законодательства РФ о налогах и сборах;

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xn----dtbhaacat8bfloi8h.xn--p1ai/>

- снижение затрат предприятий-резидентов ОЭЗ на аренду земельных участков, офисных и технологических помещений за счет установленных льготных ставок арендных платежей;

- в целях привлечения дополнительных финансовых ресурсов в проекты резидентов ОЭЗ разрабатывается механизм взаимодействия с различными финансовыми структурами: фондами, банками, венчурными компаниями.

В плане административного поощрения иностранных вливаний ФЗ № 116 предусмотрены следующие административные преференции;

- система предоставления государственных услуг по принципу «одного окна»;
- система электронного документооборота.

По сути, основная цель и направленность ОЭЗ – привлечение инвестиций для осуществления коммерческой деятельности на определенную, ограниченную территорию. Следует отметить, что создание на определенной территории ОЭЗ осуществляется следующим образом: высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования подает в Правительство Российской Федерации заявку на создание ОЭЗ с обоснованием целесообразности и эффективности ее создания для решения задач федерального, регионального и местного значения. Порядок оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, в том числе перечень документов, прилагающихся к заявке, определяется Минэкономразвития России. Отбор заявок на создание особых экономических зон одного типа осуществляется на основе конкурсного отбора. Положение о проведении конкурса по отбору заявок утверждается Минэкономразвития России. Решение о создании особой экономической зоны на территориях субъекта Российской Федерации и муниципального образования принимается Правительством Российской Федерации и оформляется постановлением Правительства Российской Федерации. В течение тридцати дней со дня принятия Правительством Российской Федерации решения о создании особой экономической зоны Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, на территориях которых создается особая экономическая зона, заключают соглашение о создании особой экономической зоны.

На территории ОЭЗ резиденты обязаны осуществить капитальные вложения в рублях в сумме, эквивалентной не менее 3 млн евро (за исключением нематериальных активов). При этом резидент особой экономической зоны обязан осуществить первое вложение в течение первого года, действия соглашения на сумму, равную 1 млн евро. Деятельность резидентов на территории ОЭЗ осуществляется только в пределах, предусмотрен-

ных соглашением об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне. На территории промышленно-производственной особой экономической зоны ее резидентам разрешено осуществлять промышленно-производственную деятельность, под которой понимается производство и (или) переработка товаров (продукции) и их реализация. На территории технико-внедренческой особой экономической зоны ее резидентам разрешено осуществлять технико-внедренческую деятельность, под которой понимаются создание, производство и реализация научно-технической продукции, создание и реализация программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных, топологий интегральных микросхем, информационных систем, оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продукции, программ, баз, топологий и систем. При этом по решению экспертного совета по технико-внедренческим особым экономическим зонам в границах технико-внедренческой особой экономической зоны допускается производство научно-технической продукции. На территории туристско-рекреационной особой экономической зоны ее резидентам разрешено осуществлять туристско-рекреационную деятельность, под которой понимается деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по строительству, реконструкции, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан, а также туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добыче и использованию, в том числе деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному розливу минеральных вод. На территории портовой особой экономической зоны ее резидентам разрешено осуществлять только портовую деятельность, а также в предусмотренных соглашением об осуществлении деятельности в портовой особой экономической зоне случаях деятельность по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта.

Резидентам ОЭЗ запрещено иметь филиалы и представительства за пределами территории ОЭЗ, также в соответствии с законодательством РФ резиденты не имеют права:

1) заниматься разработкой месторождений полезных ископаемых, их добычей, за исключением разработки месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, и металлургическим производством, за исключением производства прочей продукции из черных металлов, не включенной в другие группировки, производства полуфабрикатов из алюминия или алюминиевых сплавов, производства от-

ликов, в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности;

2) переработкой полезных ископаемых, за исключением промышленного розлива минеральных вод, иного использования природных лечебных ресурсов, и переработкой лома цветных и черных металлов;

3) производством и переработкой подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов).

Правительство Российской Федерации может определять иные виды деятельности, осуществление которых не допускается в особой экономической зоне.

Лица, которые не являются резидентами ОЭЗ, также имеют право осуществлять предпринимательскую деятельность на территории ОЭЗ, исключением является на запрет коммерческой деятельности не резидентов в портовых ОЭЗ.

Оценка планируемых инвестиций является обязательным элементом допуска коммерческой организации к осуществлению соответствующей деятельности на территории ОЭЗ. Помимо планируемой инвестиции в ОЭЗ, резидент должен быть зарегистрирован на территории РФ, что предусмотрено статьей 51 и пунктом 2 статьи 54 Гражданского кодекса РФ указано, что «место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования)»¹.

Таким образом, чтобы стать резидентом ОЭЗ, коммерческая организация должна иметь место нахождения на территории особой экономической зоны, на которой будет осуществлять деятельность в качестве ее резидента. Поэтому иностранные юридические лица не могут быть непосредственно резидентами особых экономических зон. Данное ограничение относится и к филиалам и представительствам иностранной коммерческой организации, так как последние являются не юридическим лицом, а обособленными его подразделениями, расположенными вне места его нахождения (ст. 55 ГК РФ). Таким образом, иностранным организациям предоставляется два способа инвестирования в коммерческие организации, действующие в качестве резидентов особых экономических зон.

Первый путь – это создание коммерческих организаций с иностранными инвестициями, т.е. российской коммерческой организации, в состав участников которой входит иностранный инвестор путем вложения иностранного капитала в объекты предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны, как в виде денежных средств, так и в виде имущества.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.zakonrf.info/gk>

Второй путь – приобретение доли участия в уже созданном хозяйственном обществе, обладающем статусом резидента особой экономической зоны.

Система ОЭЗ может работать на развитие экономики и реального сектора России вполне эффективно, но только если она подкреплена внятной и конкретизированной государственной политикой, определяющей, для чего создаются зоны, на какие деньги, какие организационные мероприятия необходимо проводить и кто конкретно из представителей власти и бизнеса отвечает за них¹.

Таким образом, созданная льготная политика на территориях ОЭЗ направлена на привлечение сторонних инвесторов для развития национальной экономики. Система льгот, устанавливаемых в ОЭЗ, в определенной степени индивидуальна и тесно связана с реализуемыми в ОЭЗ программами и проектами. Создание льготного режима для предпринимательства не только дает мощный импульс развитию региона, где расположена ОЭЗ, но и привлекает туда предпринимателей из ближних и более удаленных территорий, что ведет к развитию смежных отраслей экономики.

В.Г. Лякишева, А.О. Марченко

О некоторых исторических, организационных и правовых аспектах градостроительства в России

Градостроительная деятельность – важное направление в развитии страны. Оно охватывает сложный комплекс общественно-экономических, строительно-технических, архитектурно-художественных, санитарно-гигиенических проблем. Вопросы градостроительства сосредоточены в руках различных органов государственной и муниципальной власти.

В настоящий момент актуальность исследования данной темы обусловлена тем, что происходящие в мире процессы глобализации и усиления международной конкуренции, изменения в российском общественном устройстве и экономике постоянно порождают новые ситуации – как возможности, так и угрозы для развития городов и регионов. Городское общество должно быть готово к конкуренции со стороны городов-соседей, к изменениям в законодательстве, в мировом контексте развития. Наличие четких целей, ясных приоритетов в экономике и социальной политике улучшают конкурентные позиции города на российском и международном рынках, позволяют эффективно выстраивать отношения с инвесторами, с международными финансовыми организациями, адекватно реагируя на стратегические препятствия.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russez.ru/>

Проанализировав работы таких исследователей, как А.М. Абрамович, Н.В. Бузинова, А.В. Ерхов, С.А. Кузнецова, С.С. Ожогов, Т.Ф. Саваренская, В.А. Скубневский, З.Н. Яргина и других авторов, осветим историю становления и некоторые организационно-правовые основы градостроительной деятельности в России на различных этапах.

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ от 29 декабря 2004 г. (далее – ГрК РФ) градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства, эксплуатации зданий, сооружений¹. Данная деятельность направлена на создание градостроительными средствами благоприятных условий для проживания населения, ограничение вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую природную среду и ее рациональное использование в интересах настоящего и будущего поколений. Посредством градостроительства реализуется большинство муниципальных целевых программ и инвестиционных проектов, формируются планировка и застройка территории, оптимизируется в соответствии с зонированием территории размещение объектов жилищного строительства, городского хозяйства и социальной сферы, транспортных и инженерных коммуникаций, формируется архитектурный облик поселений и городов. Продуктами территориального планирования являются градостроительные документы, сформированные на основе стратегических, долгосрочных и среднесрочных планов социально-экономического развития территорий. Это генеральные планы развития городов, схемы градостроительного зонирования, схемы землепользования, схемы территориального развития и т.д. Наличие плановой градостроительной документации по развитию территорий является неотъемлемым шагом к обеспечению устойчивого развития городских и сельских населенных пунктов России.

Рассмотрим особенности и основные этапы становления градостроительной деятельности в России. Градостроительство родилось из архитектуры. На протяжении всей своей истории в градостроительстве боролись два начала: объективные условия и воля градостроителя. В качестве примера можно привести Москву, основа которой образовалась исторически, и Санкт-Петербург, спланированный по воле архитектора.

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 03 января 2005 г. № 1 (часть 1). Ст. 17.

История отечественного градостроительства на землях современной России условно начинается с палеолитических Костенок (на Дону, южнее Воронежа), где 40-25 тыс. лет назад была заселена площадь более 90 га. На этой площади отмечено более 60 мест разновременных палеолитических жилищ и хозяйственных комплексов. Выявлены разнообразные типы жилищ, включая площадью примерно 34 на 7 м (с десятком очагов по оси). Феномен Костенок ныне активно изучается с привлечением американских специалистов. Аналогов Костенкам, вплоть до античного времени, в России пока не выявлено¹.

Своего размаха градостроительство достигло в XVII-XVIII вв. Здесь можно выделить два основных этапа регулярного градостроительства в России. Первый этап начался в конце XVII в. Истоки традиций регулярного градостроительства в России уходят в конец XVI в., однако переломным моментом стал рубеж XVII-XVIII в., когда Петр I начал реформы государства с реформ армии и флота. Это повлекло за собой изменение структуры военных поселений. Начало было положено при размещении в предместьях Москвы Преображенского и Семеновского полков, для которых были разбиты регулярные кварталы застройки. Но наиболее ярко принципы регулярного градостроительства новых городов проявились в начале XVIII в. при строительстве трех типов новых городов. С точки зрения экспертов к первому типу относились города-крепости, которые строились по всем правилам новейшего фортификационного искусства. Такие поселения, как крепость св. Креста у Астрахани (основана в 1722 г.) или Елизаветград стали эталоном крепостного строительства. Ко второму типу относились военные крепости, при которых развивались гражданские торговые и ремесленные районы, размещавшиеся в укрепленных предместьях, называвшихся форштадтами. Наиболее развитым городом этого типа стал город Кронштадт, превратившийся к концу первой трети XVIII в. в мощный форпост Санкт-Петербурга. Отдельным типом стали города-заводы, которые возникали в новых промышленных районах страны на Урале. Укрепления создавались из валов и рвов сложных профилей звездчатой конфигурации. Была создана четкая система и иерархия оборонительных сооружений, от небольших редутов до больших крепостей, ставших центрами больших территорий. Планировка и размещение зданий в таких городах были строго регулярными, чаще всего на основе прямоугольной сетки. Набор зданий был также типизирован: казармы и дома для офицеров, склады и госпиталь, церковь, дом коменданта и т.д. В более развитых городах появлялись жилые дома, школа, торговые лавки и меновые дворы².

¹ Градостроительное проектирование [Электронный ресурс]. URL: <http://tehlib.com>.

² Основы теории градостроительства / З.Н. Яргина, Я.В. Косицкий, В.В. Владимиров и др. М: Изд-во Стройиздат, 1986. 327 с.

Второй этап развития регулярного градостроительства в России XVIII в. связан с работой Комиссии о каменном строении Санкт-Петербурга и Москвы, которая начиная с 1763 г. стала заниматься реконструкцией городов по всей России. В начале XVIII в. началось строительство Петербурга с трехлучевой системой улиц, расходящихся от Адмиралтейства, и других городов (Петрозаводск, Одесса, Нижний Тагил, Екатеринбург, Севастополь и др.). Перестройка старых городов (Тверь, Ярославль, Кострома, Псков, Калуга) осуществлялась по специально разработанным генеральным планам, которые отличались многообразием приемов застройки, художественным единством архитектурных ансамблей.

В традиционном русском городе система архитектурных доминант (дворцы, торги, храмы и их колокольни) традиционно совпадала с системой природных доминант (реки, утесы и холмы) и имела «прозрачный» характер с множеством «прозоров» на важные точки города (чаще всего это были храмы). При этом свободная планировочная структура улиц и тем более площадей обычно не совпадала с этой живописной системой доминант. Введение регулярной планировочной структуры потребовало выработки разнообразных приемов, которые бы сохраняли основные городские каменные сооружения, привязанные к рекам и рельефу. Первым нестоличным городом, получившим проект реконструкции, стала Тверь. Именно здесь отрабатывались основные приемы, которые стали основой русского города периода классицизма: ориентация планировочных осей на историческое ядро, развороты геометрических структур районов в соответствии с рельефом, сочетание различных по конфигурации площадей с прямоугольными кварталами, оформление набережных и т.д. Определенный формализм, присущий любому городу периода классицизма, получил различные варианты и богатый набор приемов. Так, в реконструкции Рязани исторический центр оказался не в центре планировочных осей, а стал играть роль одного из центральных пространств города. Это было связано с ростом города в северном и восточном направлениях. Многочисленные приемы осевых и лучевых композиций, основанных на регулярной планировочной структуре, дают проекты реконструкции малых уездных городов России этого периода. Во всех проектах большое внимание уделено системе центра, площадям и связи застройки с реками. Во многих городах учитывались существующие каменные здания церквей и соборов, их включали в новую планировочную структуру.

По мнению Т.Ф. Саваренской, кроме планов городов в целом разрабатывались образцы застройки главных улиц и площадей для этих поселений, а также жилые дома и общественные здания. Так, для жилых зданий было предложено восемь различных типов домов одно-, полутора- и двухэтажных (блокированные каменные, различные каменные отдельно стоящие, различные варианты каменно-деревянных зданий, деревянные дома, дома с торговыми лавками различных модификаций). В то же время внеш-

ний облик городов не претерпел такой коренной реконструкции. Доминанты церквей и их колоколен оставались ведущими в российских городах¹.

Октябрьская революция 1917 г. в России открыла новый этап развития градостроительства. Уже в первые годы Советской власти началась разработка новых приемов планировки и застройки городов, жилых кварталов и улиц, а также новых типов жилых и общественных зданий. С середины 20-х гг. велось преобразование рабочих окраин Москвы, Ленинграда, Баку и других крупных промышленных центров, ликвидация неравенства между центром и окраинами. Строились рабочие поселки при крупных промышленных предприятиях.

Индустриализация страны вызвала необходимость строительства новых городов (Запорожье, Комсомольск-на-Амуре, Магнитогорск и многие другие). Развитие градостроительства вызвало подъем теоретической мысли. В конце 20-х гг. Н.А. Ладовский разработал новую схему «развивающегося» города: парабола с растущим по ее оси общественным центром, который последовательно огибают жилая, промышленная и зеленая зоны. В 1930 г. Н.А. Милютин выдвинул предложение о параллельном развитии промышленных и жилых городских зон (так называемая поточно-функциональная схема), которое было использовано при строительстве района Харьковского тракторного завода. Был разработан генеральный план реконструкции Москвы (утвержден в 1935 г., архитекторы В.Н. Семёнов, С.Е. Чернышёв и др.). Одновременно начались разработка и осуществление генеральных планов Ленинграда, Харькова, Баку, Горького, Еревана, Новосибирска, Тбилиси, Хабаровска, Челябинска и многих других городов².

Новым этапом в советском градостроительстве стало восстановление и реконструкция сотен городов и поселков и десятков тысяч сельских населенных мест, разрушенных немецкими фашистами в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. Новые архитектурные ансамбли созданы в процессе восстановления Ленинграда. Построены десятки новых городов (Ангарск, Братск, Дивногорск, Норильск, Зеленоград, Навои, Рустави, Темиртау, Шевченко). В 50-60-х гг. большого размаха достигла реконструкция старых городов. В послевоенные годы создано заново около 900 городов. На основе накопленного опыта разработаны теоретические основы градостроительства в СССР. Для создания наиболее благоприятных условий жизни населения и функционирования города в целом проводится зонирование городских территорий, создаются промышленные и жилые районы. Большое место уделяется санитарно-техническим вопросам, преду-

¹ Саваренская Т.Ф. История градостроительного искусства. М.: Стройиздат, 1984. 376 с.

² Справочник по архитектуре и проектированию [Электронный ресурс]. URL: <http://arx.novosibdom.ru>.

смагиваются инженерная подготовка и благоустройство городских территорий, формируется система городских дорог, создается сеть культурно-бытового, медицинского и другого обслуживания населения в микрорайонах, непосредственно приближенных к жилой застройке. Важнейшей частью городов являются промышленные районы, от их планировки и застройки во многом зависят условия труда. Составную часть единого с городом планировочного комплекса образует пригородная зона, которая является резервом последующего развития города, местом отдыха трудящихся, зоной размещения коммунальных (водоприемники, очистные станции) и транспортных (аэродромы, товарные железнодорожные станции, склады) объектов¹.

Далее целесообразно рассмотреть вопросы развития организационно-правовых основ исследуемой деятельности. История организационно-правовых форм управления строительством относится к глубокой древности. Уже первые племена, жившие на территории древней Руси, были заняты постройкой жилищ и общественных зданий, а также оборонительных сооружений. Организацию и управление этими процессами вначале осуществляла сама община, а с появлением государства и права на различных этапах эволюции – публичные органы общей и специальной компетенции в соответствии с нормами права, регулирующими строительную деятельность².

Законотворческая деятельность в сфере регулирования градостроительства начала формироваться в период XIV-XV вв., во времена становления Московского государства. С 1584 г. в Москве стал действовать первый на Руси государственный орган – Приказ каменных дел, в ведении которого было управление казенным каменным строительством, фортификационным строительством, производством и заготовкой стройматериалов, набором рабочей силы для строительных работ³. В середине XVII в., при царе Алексее Михайловиче, появился первый градорегулирующий акт «О недозволении домохозяевам ставить свои хоромы близко к соседней меже и пристраивать к стене соседа печи и поварни» и «О сломке тех построек, кои будут возведены несогласно с сими правилами». Царь Федор Алексеевич 23 октября 1681 г. повелел москвичам использовать для кровель не солому и дрань, а тес. На улицах Москвы, расположенных в районе Кремля и Китай-города, разрешалось только кирпичное строительство, причем во избежание пожаров дома следовало разделять каменными стенами – «брандмауэрами».

¹ Градостроительное проектирование [Электронный ресурс]. URL: <http://tehlib.com>.

² Саваренская Т.Ф. История градостроительного искусства. М.: Стройиздат, 1984. 376 с.

³ Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://alcala.ru>.

Как уже отмечалось, наиболее значительное развитие строительного законодательства произошло при Петре I. В этот период изменяется архитектура городов: появляются дворцы, особняки, здания правительственных учреждений. Особое значение имело строительство новой столицы Петербурга. В строительстве принимали участие иностранные архитекторы, а план города разработал сам царь. Он наделил полицию правом надзирать за качеством строительства, появились первые стандарты и «образцовые» проекты домов для представителей различных сословий. Нормирование строительных процессов преследовало цель минимизировать опасность возникновения пожаров: вводились запреты на использование пожароопасных материалов, усиленно продвигался способ мазанкового строительства – наиболее «бюджетный» вариант огнестойкой конструкции зданий. В 1704 г. вышел указ о запрещении сначала в Москве, а потом и в других городах строительства домов во внутренних дворах. Государь велел, чтобы их фасады выходили на «красные линии» мостовых. Однако главным делом Петра I стало возведение новой, хорошо укрепленной столицы, превосходящей красотой и рациональной планировкой лучшие города Европы. Желая ускорить реализацию своего замысла, император под страхом «разорения имения и ссылки» запретил использовать камень для строительства зданий во всех городах, кроме Петербурга¹.

Преобразования, начатые царем Петром, продолжила Екатерина II. В конце XVIII в. многие города подверглись перепланировке: Россия стремилась продемонстрировать миру свое экономическое и политическое могущество. Развитие промышленности и торговли способствовало увеличению количества городов. Обширное строительство требовало нового, плавного подхода к застройке городских поселений, к разному размещению на их территории административных зданий, церквей, гостиных домов, театров, больниц и богаделен. Екатерина Великая 11 декабря 1782 г. создала Комиссию под руководством И.И. Бецкого, которой вменялись в обязанность реконструкция старых и возведение новых городов. Названная Комиссия, более известная под названием Комиссии Бецкого, была организована взамен Комиссии о Санкт-Петербургском строении 1737 г. Через полгода императрица законодательно обосновала ее деятельность, подписав Указ «О сделании всем городам и улицам специальных планов, по каждой губернии особо». За 34 года члены Комиссии разработали проекты генеральных планов 416 из 497 российских городов и заложили основные принципы строительства, просуществовавшие до начала XX в. Как отмечает С.С. Ожегов, одним из них стало зонирование застройки по высоте и качеству, повышение этажности от периферии к центру, подчинение планировочной структуры городского массива доминантам храмов и общественных зданий, расположенных в наиболее выгодных точках – на

¹ Территория и планирование [Электронный ресурс]. URL: <http://terraplan.ru>.

холмах и высоких речных берегах. Церкви, соборы, крепостные сооружения, древние палаты тщательно сохранялись и включались в новую планировку. За счет возведения каменных зданий в центре, а деревянных зданий – на окраинах город гармонично перерастал в пригородные слободы, переходящие в сельскую местность¹.

В 1770-х гг. на основе проектов, разработанных для Твери, пострадавшей от большого пожара, была создана серия «Фасадов примерных каменных и деревянных домов». В 1785 г. появилось одно из первых руководств по типовому строительству – «Опыт городовым и сельским строениям или руководство к зданию: как располагать и строить всякого рода строения по неимению архитектора», написанное Иваном Лемом. В 1809-1812 гг. были изданы альбомы «Собрание образцовых фасадов», представлявшие типовые фасады «сплошных домов»: двухэтажные каменные и одноэтажные деревянные.

В XIX в. серьезное влияние на формирование общероссийского строительного законодательства оказала практика строительства в губерниях. Министерство внутренних дел, ведавшее тогда строительными вопросами, изучало провинциальный опыт, закрепляло его в нормативных документах. В 1864 г. при губернских правлениях были созданы специальные строительные отделения, укомплектованные архитекторами, поверенными и техниками. Специалисты утверждали проекты, контролировали порядок и способы ведения строительных работ, занимались освидетельствованием зданий. До 70-х гг. XIX в. часть функций строительных отделений принадлежала полицейским властям. В 1875 г. был утвержден Устав Строительный – первый кодификационный акт в сфере строительства, включающий в себя систему норм, регламентирующих порядок проектирования, строительства и благоустройства, перечень технических требований к производству строительных работ. Он также устанавливал систему органов управления строительством, возглавляемую Техническо-строительным комитетом, входившим в ведомство Министерства внутренних дел, а статусом территориальных органов данного комитета были наделены строительные отделения². В сферу деятельности учрежденного комитета входили: законотворческая работа, связанная с внесением изменений в Устав Строительный, рассмотрение планов городов и проектов сооружений, составление проектов, предназначенных для типового строительства, проведение экспертиз проектов, согласование и ревизия отчетов и смет на строительные работы для губернских казенных и общественных зданий и сооружений, заведование учебной частью Института гражданских инженеров, выдача частным лицам разрешений на ведение самостоя-

¹ Ожегов С.С. Типовое и повторное строительство в России. М.: Стройиздат, 1984. 88 с.

² Территория и планирование [Электронный ресурс]. URL: <http://terraplan.ru>.

тельной деятельности в качестве инженера и архитектора. В компетенцию комитета также входило разрешение административных споров в сфере строительства¹.

В конце XIX – начале XX в. важнейшим вопросом строительства и благоустройства городов, решение которого возлагалось на местные органы власти и самоуправления, стало санитарно-гигиеническое нормирование строительства. Рост городов и увеличение населения потребовали осуществления официального контроля санитарного состояния городских территорий. В 1911 г. Министерство внутренних дел разработало документ, ужесточающий санитарный надзор за состоянием городских территорий. Он обязывал участвовать в рассмотрении и принятии проектов жилых домов санитарных врачей. «Особые лица» наделялись правом инспектировать жилье, а в случае выявления нарушений – требовать их немедленного устранения. Властям городов, имеющих водопровод и канализацию, предписывалось заниматься расширением инженерных сетей и подключать к ним новые здания. Определялись и требования к наемному жилью: «при каждой отдельной квартире, начиная с 3 комнат, должно быть устроено отдельное теплое отхожее место», комната, «рассчитанная на одно лицо, должна иметь площадь не менее 2 кв. саженей, высоту не менее 1 сажени 12 вершков. На человека должно приходиться не менее 1 куб. саженей воздуха»².

После Великой Октябрьской революции 1917 г. образовались новые органы управления во всех отраслях, включая строительство. Технико-строительный комитет, с 1865 г. действовавший в ведомстве Министерства внутренних дел, в 1918 г. вошел в состав образованного Комитета Государственных сооружений Высшего Совета Народного Хозяйства (Наркомат по строительству или Наркомстрой)³. В компетенцию Наркомстроя входило не только выполнение функций государственного управления строительной деятельностью, но и строительство промышленных зданий. В годы войны Наркомстрой, наряду со специально созданным для этих целей Главным управлением строительства предприятий машиностроения при СНК СССР, осуществлял возведение объектов военного назначения.

Как свидетельствуют градостроительные архивы, 1942-1943 гг. – начало активного восстановительного строительства. В эти годы был учрежден Комитет по делам архитектуры при Совете Народных Комиссаров (СНК) СССР и передан в его ведение основной научный центр – Академия архитектуры, до этого времени входившая в состав Комитета по делам

¹ Энциклопедия знаний [Электронный ресурс]. URL: <http://pandia.org>.

² Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации: дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.14. Тольятти, 2011. 201 с.

³ Абрамович А.М. Организационно-правовые проблемы государственного управления строительством в СССР: автореф. дисс. ... докт. юр. наук: 12.00.02. М., 1985. 49 с.

искусств СССР. Комитет по делам архитектуры обладал полномочиями в области строительной деятельности. В его компетенцию, кроме того, входило: утверждение проектов застройки городов и поселков, развитие строительного нормирования и типового проектирования, руководство научными и учебными архитектурными заведениями. Одновременно были созданы и местные органы Комитета: Управления по делам архитектуры в Москве, Ленинграде и Киеве, при СНК союзных и автономных республик; краевые и областные отделы по делам архитектуры. Наделение вышеуказанного Комитета нормотворческими, разрешительными и контрольными полномочиями укрепило тенденцию развития гражданского строительства в рассматриваемый период. Одновременно была введена должность главного архитектора города.

В послевоенные годы система управления строительством неоднократно пересматривалась. Так, в январе 1946 г. на базе Наркомстроя и других организаций по отраслевому принципу создаются Наркоматы: по строительству военных и военно-морских предприятий; по строительству предприятий тяжелой индустрии; по строительству топливных предприятий. Последний в 1948 г. был ликвидирован, а его функции переданы Министерству топливной промышленности. В 1946 г. СНК СССР был преобразован в Совет Министров СССР, а СНК республик – в Советы Министров республик. В июне 1949 г. было организовано Министерство городского строительства. Задачи, возложенные на это министерство, практически отождествлялись с целями Комитета по делам архитектуры, а его структурные подразделения, по существу, дублировали структуру Комитета. В мае 1950 г. был образован Государственный комитет Совета Министров СССР по делам строительства (Госстрой СССР), наделенный полномочиями общесоюзного органа по вопросам градостроительства и промышленности строительных материалов. В мае 1957 г. некоторые строительные министерства были упразднены, в этот период на территории СССР было организовано 105 экономических административных районов, в них были созданы Советы народного хозяйства (совнархозы), где сосредоточилось большинство строительных организаций. К ведению совнархозов были отнесены отдельные полномочия в сфере строительства¹. Осуществление совнархозами своих полномочий не отразилось на сложившейся системе архитектурно-строительного контроля. В этот период контрольными полномочиями обладали публичные субъекты, проектные организации, банки, а также заказчики (застройщики). При этом функциями государственного контроля были наделены только органы государственного архитектурно-строительного контроля (Госстройконтроля), созданные при Советах Министров союзных и автономных республик, исполкомах обла-

¹ Ерхов А.В. Управление градостроительным комплексом в Российской Федерации: дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.14. Тольятти, 2011. 201 с.

стных, краевых и городских Советов. В их компетенцию входили следующие вопросы: выдача разрешений на производство строительных работ, проверка застройки крупных городов и населенных пунктов городского типа, а также выполнение контрольных функций за качеством строительства объектов жилищно-гражданского назначения независимо от их ведомственной подчиненности. После Пленума ЦК КПСС в июне 1962 г. строительные организации были преобразованы в главные территориальные управления по строительству, подчиненные министерствам строительства республик. За совнархозами были оставлены только функции застройщиков.

Законом от 02 октября 1965 г. «Об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления» Госкомитет по делам строительства СССР был преобразован в союзно-республиканский орган государственного управления. Были выделены в отдельные системы строительные и производственные организации: специализированные (по транспорту, производству строительных материалов, монтажным и специальным работам) и общие (по республиканским министерствам строительства). Указом от 21 февраля 1967 г. «Об образовании строительных министерств СССР» Президиум Верховного Совета СССР учредил систему соответствующих союзно-республиканских министерств СССР, охватывающих предприятия тяжелой индустрии, промышленного производства, сельского строительства и переведенных на двойное подчинение – Советам Министров союзных республик и союзно-республиканским министерствам СССР. Утвержденное 26 января 1968 г. Советом Министров СССР Постановление по делам строительства определило сферу компетенции Комитета. В его полномочия, совместно с министерствами, были включены: разработка основных направлений по повышению технического уровня и индустриализации строительства, инженерного оборудования городов, предприятий, зданий и сооружений; составление и утверждение годовых и перспективных планов типового проектирования, иных мероприятий в области строительства и архитектуры. Особенность новой системы управления строительством состояла в сочетании отраслевого принципа с территориальным единством подрядных организаций. Это означало, что в рассматриваемой сфере отсутствовало единое руководство, строительство однородных объектов осуществлялось различными организациями, не было утвержденных генеральных планов развития городов.

Советом Министров СССР 17 октября 1969 г. было утверждено Положение о Министерстве строительства СССР. В компетенцию указанного государственного органа входило руководство строительством промышленных предприятий, зданий и сооружений, жилых домов и объектов культурно-бытового назначения, независимо от того, к каким отраслям народного хозяйства они были отнесены; контроль за выполнением зада-

ний по вводу в действие производственных мощностей и объектов¹. Особая роль в управлении строительством принадлежала союзно-республиканскому Государственному Комитету СССР по делам строительства (Госстрой СССР). Он в соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. нес ответственность за проведение единой технической политики в строительстве, совершенствование проектно-сметного дела, повышение качества проектирования; а также за улучшение архитектурного облика городов, промышленных центров и поселков. Действуя в области технического регулирования, Госстрой СССР утверждал общегосударственные нормативы, сметные нормы, правила, инструкции и другие нормативные акты по строительству, обязательные для исполнения всеми министерствами и ведомствами, а также предприятиями и организациями, независимо от их подчиненности. При Госстрое СССР был образован Государственный Комитет по гражданскому строительству и архитектуре, наделенный полномочиями по проведению единой градостроительной политики, направленной на развитие городов и поселков. Система строительных министерств, сформированная в 60-е гг., функционировала на основе сочетания территориального и отраслевого принципов. Отрасли строительства – промышленное, сельскохозяйственное, жилищно-гражданское – в качестве объекта регулирования были расщеплены по многочисленным отраслевым и территориальным органам управления. Построение такой системы управления строительной деятельностью в СССР и республиках препятствовало специализации строительства (увеличивалось количество дублирующих друг друга организаций на одной и той же территории).

Рассмотренные органы управления строительством просуществовали до реформ начала 90-х гг. С распадом СССР в декабре 1991 г. были ликвидированы союзные органы управления строительством. После этого некоторое время продолжали действовать строительные министерства и ведомства РСФСР, система которых была изменена с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ и иных правовых актов. Далее мы отразим ряд моментов, касающихся их реализации на практике.

Законодательство о местном самоуправлении традиционно относит определенные сферы градостроительной деятельности к вопросам местного значения. Это обуславливает вовлечение муниципальной деятельности, в том числе в области градостроительства, осуществляемой в соответствии с Конституцией РФ и иным законодательством населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления, в русло проводимой в стране государственной градостроительной политики.

¹ Кузнецова С.А. Административно-правовое регулирование в сфере строительства: дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.14. М., 2011. 188 с.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства закреплены в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Градостроительном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, Жилищном кодексе РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, Земельном кодексе РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ и в ряде других нормативных правовых актов.

Как отмечает Н.В. Бузынова, результатом нормотворчества, как одного из способов реализации полномочий органов местного самоуправления, являются: генеральный план, местные нормативы градостроительного проектирования, правила землепользования и застройки, план по реализации генерального плана, решение о назначении публичных слушаний, документация по планировке территории (проект планировки территории, проект межевания территории, градостроительный план земельного участка)¹.

Статьей 8 ГрК РФ устанавливаются полномочия органов местного самоуправления в сфере градостроительства в зависимости от категории муниципального образования: городских и сельских поселений, муниципальных районов, городских округов. Установление нормативными правовыми актами органов местного самоуправления состава, порядка подготовки документов территориального планирования муниципальных образований, порядка подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состава, порядка и планов их реализации регламентируются п. 2 ст. 18 ГрК РФ. Согласно ст. 18 кодекса Генеральный план является документом территориального планирования муниципального образования. Порядок разработки и утверждения Генерального плана установлен статьей 24 ГрК РФ².

Изучение истории разработки генерального плана г. Барнаула выявило следующее. Начиная с XVIII в. для Барнаула было разработано и утверждено 6 генеральных планов. Первый генеральный план Барнаула, административного центра горного округа, был утвержден в 1785 г. В 1837 г. царь Николай I утвердил генплан г. Барнаула. В советское время генеральный план города был одобрен горсоветом 7 марта 1937 г., а следующий, разработанный проектным институтом Ленгипропроект, утвержден в 1950 г. С тех пор и до настоящего времени ленинградские архитекто-

¹ Бузынова Н.В. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительства (проблемы самовольного строительства) // Молодой ученый. 2013. № 5. С. 501-505.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 08.03.2015) // СЗ РФ. 03 января 2005 г. № 1 (часть 1). Ст. 17.

ры-градостроители являются генеральными проектировщиками Барнаула¹. Сейчас в городе действуют два утвержденных решениями Барнаульской городской Думы (БГД) генеральных плана – города Барнаула² и городского округа – г. Барнаула Алтайского края³.

В современных правовых и экономических условиях принципиально меняется роль генерального плана – он выступает как механизм увязки разнородных интересов трех главных участников градостроительной деятельности: субъектов экономики, власти и населения. Генеральный план должен обеспечить координирование и партнерство реальных бизнес-проектов с городскими социально-культурными программами в рамках объединяющей стратегии развития Барнаула. Задачей плана становится стимулирование активности участников градостроительной деятельности. Это осуществляется благодаря тому, что в нем выделяются «узлы развития» и «точки роста», привлекательные для инвесторов, что тем самым ведет к концентрации инвестиций для реализации конкретных градостроительных решений в таких узлах. В дальнейшем мы планируем проанализировать ход исполнения вышеназванных документов в современных условиях на примере городского округа – г. Барнаула Алтайского края.

В.О. Хумриц

Имидж и репутация территории в региональной конкуренции: теоретический аспект

Развитие мировой экономики создает определенные социально-экономические предпосылки для региональной конкуренции. Регионам приходится конкурировать за различные ресурсы, в том числе человеческий капитал, инвестиции и др.

Конкурентоспособность региона формируют его конкурентные преимущества, без которых невозможна конкурентоспособность. Однако наличие отдельных конкурентных преимуществ не означает автоматическое предпочтение. Только в комплексе они могут оказать решающее влияние при выборе лучшего. Сами же конкурентные преимущества формируются многочисленными факторами и определяются как уникальные осязаемые и неосязаемые ресурсы, которыми владеет регион, а также стратегически

¹ Скубневский В.А., Гончаров Ю.М. Города западной Сибири во второй половине XIX – начале XX века. Барнаул, 2004.

² Об утверждении внесения изменений в Генеральный план города Барнаула: решение БГД от 26 октября 2007 г. № 641 // ООО «Юридическая консалтинговая фирма «Юр «Ком(п)» (г. Барнаул).

³ Об утверждении Генерального плана городского округа – города Барнаула Алтайского края: решение БГД от 26 февраля 2010 г. № 245 (в ред. от. 28.02.2011 № 450) // Официальный сайт города Барнаула.

важные для него сферы жизнедеятельности, которые позволяют побеждать в конкурентной борьбе. В каждом регионе можно выделить свой набор уникальных конкурентных преимуществ. Немаловажное значение в успешности конкуренции имеют такие факторы, как имидж и репутация территории, которые могут являться интеграторами и усилителями всех конкурентных преимуществ региона.

В России уже на протяжении 10-15 лет интерес к феноменам имиджа и репутации территории усиливается как с научной, так и с практической точки зрения. При этом специалисты и ученые сходятся во мнении о том, что формирование и продвижение имиджа российских регионов опережает имеющиеся теоретические разработки.

Разберемся с тем, что же такое имидж территории?

Имидж (image) – английское слово, произошедшее от латинского – imago – изображение, подобие. В современном английском языке слово image имеет множество значений и оттенков. Среди них можно выделить «образ», «изображение», а также «олицетворение», «представление» (о чем-либо), «репутация», «престиж». Современные английские словари трактуют имидж и как общее впечатление, «публикуемое» личностью, организацией, товаром и т.д. Важно отметить и такое словосочетание, используемое в англоязычной литературе, как «imagebuilding» – в смысле «создание репутации», «лица» фирмы. Эти значения больше соответствуют пониманию имиджа, которое сложилось в современной науке.

Признанное международное определение имиджа территории дано Всемирной организацией по туризму: «это совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков страны, собственного опыта и слухов, влияющих на создание определенного образа».

Исследуя имидж города, Н.М. Старинщиков говорит о том, что имидж города – это его образ, который формируется средствами интегрированных маркетинговых коммуникаций и направлен на создание положительного мнения о городе целевых групп для повышения привлекательности проживания в нем, привлечения трудовых кадров, туристов, инвесторов, рост экспорта продукции и доходов городского бюджета¹.

Однако, как отмечают многие исследователи (Дж. Джекобс, И.С. Важенина, И.В. Князева), имидж региона является не только целенаправленно формируемым, он также формируется и стихийно. То есть даже если имиджем не занимаются, он все равно складывается, хороший или плохой.

С.Н. Еремеев понятие «имидж региона» рассматривает с двух точек зрения: как целенаправленно сформированный и как самостоятельно

¹ Старинщиков Н. Формирование имиджа города // Стандарты и качество. № 7. 2008. С. 78.

сформированный образы различными группами потребителей¹. По нашему мнению, это более полно отражает сущность понятия имидж территории.

Уточняя понятие «имидж города», И.В. Ретивых уходит от определения его через понятие «образ», обосновывая это тем, что «образ» – более общее и устойчивое понятие, в отличие от понятия «имидж», и дает следующее определение: имидж города – это совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех характеристик города, собственного опыта, информации из средств массовых коммуникаций, из устных источников, влияющих на создание определенной картины: субъективного отображения индивидуальности города в сознании его потребителей².

Мы согласны с данным определением, поскольку, во-первых, имидж – это все-таки то, на что можно воздействовать, то, что можно изменить, в отличие от образа, во-вторых, имидж формируется разными субъектами восприятия и, соответственно, может быть разным, а в-третьих, имидж формируется разными способами.

Что же такое репутация региона и как она связана с его имиджем?

Е.А. Дагаева, проводя сравнительный анализ указанных понятий применительно к организации, отмечает, что репутация:

- 1) полностью определяется прошлым, а не настоящим и будущим;
- 2) распространяется в основном самостоятельно.

По ее мнению, деловая репутация организации – это совокупное представление человека об организации, накопленное за *длительный* период времени. Репутация базируется на прошлых впечатлениях об организации, которые, в свою очередь, основаны на личном опыте работы с организацией и другими коммуникационными средствами³. Мы согласны с этой точкой зрения и считаем, что ее вполне можно применить и к понятиям имиджа и репутации региона.

А. Серов отмечает, что «имидж – это продукт компании, над которым она работает, развивает свой облик, который нравится ей самой и широкой общественности. А репутация – это отклик общественности на какие-то действия компании»⁴. Соответственно, применительно к региону, мы можем говорить о том, что репутация – это мнение о регионе, сформированное преимущественно на основе личного опыта взаимодействия.

¹ Еремеев С.Н. Формирование имиджа региона как инструмента управления его развитием: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2009.

² Ретивых И.В. Имидж города в его социально-экономическом развитии // Государственная служба: научно-политический журнал. 2014. № 2. С. 20-25.

³ Дагаева Е.А. Сравнительный анализ понятий «имидж», «деловая репутация» и «бренд» // Вестник Таганрогского института управления и экономики. Таганрог. 2008. № 1. С. 91-95.

⁴ Там же.

С нашей точки зрения, достаточно полное, сущностное отличие исследуемых понятий дает И.С. Важенина. По ее мнению, если имидж города представляет собой совокупность убеждений и ощущений людей, которые возникают по поводу его особенностей, то репутация города представляет собой динамическую характеристику его жизни и деятельности, формирующуюся в обществе в течение достаточно продолжительного периода времени. Это ценностные убеждения, мнение, сложившееся у человека (людей) на основе полученной достоверной информации о городе, личного опыта взаимодействия (комфортность проживания, безопасность, социальная защищенность, степень благоприятности условий для ведения бизнеса, авторитет властей и т.д.)¹.

Обобщая изложенное, можно отметить, что репутация региона тесно связана с его имиджем; они сильно влияют друг на друга и их формирование и развитие должны происходить параллельно, в тесной увязке.

В настоящее время имидж и репутация территории являются сильными конкурентными факторами, определяющими возможности и динамику развития региона. Как отмечает И.В. Ретивых, имидж, с одной стороны, является индикатором развития территории, с другой – движущим фактором этого развития², выступая самостоятельным конкурентным преимуществом или усиливающим другие, при его позитивной окраске. А также может стать тормозом регионального развития – негативный имидж отрицательно сказывается на восприятии конкурентных преимуществ и в то же время усиливает восприятие недостатков³.

Таким образом, положительный имидж и репутация региона обеспечивают ему лучшие возможности на поле межрегиональной конкуренции, а соответственно – рост экономики. Поэтому в современных условиях управление имиджем и репутацией становится одной из важных стратегических составляющих управления развитием регионов.

¹ Важенина И.С. Концептуальные основы формирования имиджа и репутации территории в конкурентной среде: автореф. дисс. ... докт. экон. наук. Екатеринбург, 2008.

² Ретивых И.В. Творческая реализация как фактор имиджа территории // Государственная служба: научно-политический журнал. 2015. № 4.

³ Ретивых И.В., Кайгородова Т.В. Имидж региона в системе его конкурентных преимуществ // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 2.

А.Г. Цыбенко

Оптимизация системы лицензирования медицинской деятельности в рамках административной реформы

В последние годы в нашей стране ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Проводимая административная реформа направлена, в первую очередь, на создание оптимальной системы государственного управления. Эффективная государственная власть необходима для решения неотложных социально-экономических проблем, для повышения уровня и качества жизни населения. Одним из ключевых факторов успешного экономического развития России в сегодняшнем мире является качество государственного управления. Новые рыночные условия предъявляют более высокие требования к эффективности государственного аппарата и самой исполнительной власти.

В настоящее время в России вопросы эффективного государственного управления экономикой находятся на первом плане. При этом на сегодняшний момент руководство страны имеет возможность учитывать ошибки не только исторического периода, характеризующегося советским способом хозяйствования, основанным на плановой административно-командной системе управления, но и недостатки управленческой деятельности в экономической области демократических правительств новой формации.

В частности, становится все более очевидным, что механизмы рыночной саморегуляции не столь эффективны, как это представлялось первым либералам-реформаторам. Многочисленные экономические кризисы последних пятнадцати лет свидетельствуют об этом со всей очевидностью. Наиболее важным выводом, следующим из анализа становления рыночной экономики в нашей стране, представляется вывод о необходимости разработки адекватного управленческого механизма, который позволил бы обеспечить эффективное функционирование рыночных механизмов и одновременно гарантировать соблюдение публичных интересов общества и государства и частных интересов граждан.

С целью создания конкурентоспособного социально-ориентированного государства руководством страны были поставлены следующие приоритетные задачи:

- ограничить вмешательство государства в экономическую деятельность;
- сократить чрезмерное регулирование, снизить административные барьеры для предпринимателей;
- повысить качество и доступность государственных и муниципальных услуг.

Стержневые направления совершенствования системы государственного управления обозначены в программных документах – «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы»¹ и Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»².

Основными методами государственного регулирования предпринимательской деятельности являются: государственный контроль (надзор), сертификация, аккредитация, различного рода разрешительные реестры, регистры и лицензирование, которое признается большинством стран мира как самый строгий административный барьер для входа на рынок хозяйствующих субъектов.

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единое понятие и классификация административно-правовых режимов регулирования экономики, имеющих разрешительный характер.

Различные авторы понимают под административно-правовыми режимами различное содержание. Подробно обзор содержания административно-правовых режимов дан в работе Е.К. Глушко «Государственное администрирование: правовые вопросы».

По мнению автора статьи, наиболее точное определение в контексте «режима регулирования экономики» можно сформулировать следующим образом. Административно-правовые режимы регулирования экономики – это сочетание административно-правовых средств регулирования, образующих совокупность требований и процедур, предъявляемых к началу и (или) процессу осуществления отдельных видов предпринимательской или иной экономической деятельности.

Анализ действующих нормативно-правовых актов позволяет выделить следующие институты (административно-правовые режимы), используемые для регулирования экономической деятельности:

- лицензирование отдельных видов экономической деятельности;
- аттестация, аккредитация субъектов профессиональной деятельности;
- аттестация специалистов;
- специальная регистрация, аккредитация осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности (работ, услуг);
- внесение сведений о субъекте или объекте в тот или иной реестр, регистр, кадастр, если это обуславливает возможность вести экономическую деятельность;
- разрешение на пользование ограниченным ресурсом, квотирование;

¹ Собрание законодательства РФ. 27.06.2011. № 26. Ст. 3826.

² Собрание законодательства РФ. 07.05.2012. № 19. Ст. 2338.

- разовые разрешения на создание, ввоз, вывоз, транзит, перевозку, оборот, использование продукции, на создание и (или) использование объекта;
- сертификация продукции;
- регистрация продукции, веществ.

Определяя место лицензирования в системе административно-правовых режимов регулирования экономики, следует отметить следующее.

Во-первых, традиционно понятие лицензирования раскрывается через выдачу разрешения на ведение определенного вида деятельности. Однако не стоит забывать, что неотъемлемой частью лицензирования является лицензионный контроль, который включает в себя как проверки, предваряющие выдачу разрешения, так и последующие контрольные мероприятия, направленные на проверку соблюдения лицензиатом требований к порядку ведения лицензируемого вида деятельности. Таким образом, лицензирование представляет собой симбиоз разрешительных и контрольно-надзорных полномочий.

Во-вторых, в вышеприведенной классификации лицензирование неслучайно поставлено на первое место. Оно, будучи наиболее характерным примером разрешительного режима регулирования экономики, часто затмевает собой иные административно-правовые режимы. Это приводит к тому, что влияние лицензирования сильно преувеличивается.

Необходимо подчеркнуть, что лицензирование является только лишь одним из разрешительных инструментов воздействия на экономику. Выдача разрешений на ведение той или иной экономической деятельности может облекаться в различные формы, будь то лицензирование, саморегулирование, аттестация или аккредитация.

Однако традиционно лицензирование по-прежнему считается наиболее жестким методом государственного регулирования. Это приводит к тому, что реформирование этой сферы осуществляется в приоритетном порядке в ущерб иным направлениям совершенствования разрешительных режимов.

В-третьих, лицензирование является одним из наиболее полно проработанных с юридической точки зрения разрешительных режимов в сфере экономики. В отличие от аккредитации, аттестации, регистрации и других разрешительных административно-правовых режимов, лицензирование обладает нормативно-правовой базой с высоким уровнем кодификации. Так, действует федеральный закон о лицензировании, содержащий унифицированное регулирование, применяемое для большинства лицензируемых видов деятельности. Указанный закон также содержит закрытый перечень видов деятельности, лицензирование которых осуществляется в особом порядке, установленном специальными федеральными законами. В этом аспекте нормативно-правовое регулирование лицензирования может слу-

жить моделью для развития нормативных актов, регламентирующих иные разрешительные режимы.

Одним из ключевых моментов в формировании современных экономических институтов, способствующих развитию предпринимательской активности, является устранение избыточных административных барьеров на пути ведения бизнеса. Серьезные недостатки, сложившиеся в сфере осуществления лицензирования отдельных видов деятельности, превратили процесс получения лицензий в один из таких барьеров. Большинство предпринимателей отмечают, что законодательные требования создают проблемы, отнимают много времени и требуют слишком больших затрат. При этом основные причины возникновения этих проблем, в принципе, одинаковы в большинстве стран мира: слишком большое количество сложных, часто изменяющихся форм и требований и частая необходимость представления этих форм и исполнения требований.

Сегодня, когда наблюдается интенсивный рост количества медицинских структур негосударственной формы собственности, когда отмечается развитие частной медицинской практики и народного целительства, на фоне их активного влияния на состояние здоровья населения приобретают особую значимость системы контроля как со стороны государства, так и со стороны всех заинтересованных структур. Это утверждение также вполне справедливо для таких субъектов системы государственного контроля качества медицинской помощи, какими являются медицинские лицензирующие органы. Одной из основных задач последних является недопущение на рынок недобросовестных производителей, отсюда лицензирование в здравоохранении можно рассматривать как основной механизм, который разрешительными мерами, посредством оценки потенциальной готовности каждого соискателя к профессиональной медицинской деятельности может способствовать повышению среднего уровня качества.

Одна из проблем действующего административного законодательства состоит в определении размеров административных штрафов в фиксированных величинах, общих принципов определения санкций к хозяйствующим субъектам, вне зависимости от их имущественного положения. Расходы государства на администрирование фиксированных штрафов во многих случаях превышают сам размер штрафа, что влечет за собой отсутствие должного осуществления надзорных функций государства, и, соответственно, необходимости соблюдения обязательных требований со стороны хозяйствующих субъектов.

Кроме того, существенные проблемы лежат и в плоскости назначения административного наказания – отдельные органы исполнительной власти либо обладают избыточными административными полномочиями, либо не обладают ими вовсе.

Существующая система организации работы инспекторского персонала контрольных органов характеризуется следующими недостатками:

- профессиональная подготовка инспекторского состава по подавляющему количеству видов контроля не ведется, а практически отсутствует система подготовки по специальным и процедурным вопросам;

- при усложнении производственных процессов представители бизнеса инвестируют существенные средства в повышение квалификации персонала, применяющего те или иные технологические решения, тогда как государство не в состоянии обеспечить аналогичный уровень квалификации всего инспекторского состава;

- размер вознаграждения сотрудника контролирующего органа, как правило, ниже, чем у соответствующих ему специалистов коммерческих компаний, что приводит к негативному отбору при найме на государственную службу и неконтролируемому постоянному обновлению кадрового состава;

- административные дискреционные полномочия инспекторского состава, а именно возможность на низовом инспекторском уровне не только составлять протоколы об административных правонарушениях, но и непосредственно рассматривать административные дела.

В связи с этим полноценное развитие кадрового потенциала контрольных органов должно поддерживаться:

- развитием современной системы непрерывного образования инспекторского состава и иных сотрудников контрольно-надзорных органов как по специально-отраслевым вопросам, так и по процедурно-процессуальным вопросам, являющимся в основной массе общеметодологическими;

- повышением уровня оплаты труда и размера социально-материальных гарантий для сотрудников контрольно-надзорных органов.

В соответствии с пунктом 3 Положения о лицензировании медицинской деятельности требования к организации и выполнению соответствующих работ (услуг) в целях лицензирования (то есть лицензионные требования, предъявляемые к соискателям лицензий по каждому виду работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность) устанавливаются Минздравом России. В соответствии с пунктом 5 Положения о лицензировании медицинской деятельности лицензионными требованиями, предъявляемыми к лицензиату при осуществлении им медицинской деятельности, являются требования, предъявляемые к соискателю лицензии, а также соблюдение порядков оказания медицинской помощи.

При этом до сих пор не разработаны и не утверждены требования, предъявляемые к соискателю лицензии, а также все порядки оказания медицинской помощи. Утверждено только 72 Порядка оказания медицинской помощи, что составляет менее 50% от общего количества видов работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность (150 видов), предусмотренных Положением о лицензировании медицинской деятельности. По 42 работам (услугам), что составляет 28% всех работ (услуг), Минздравом России не утверждены не только порядки оказания медицинской помощи,

но и иные нормативные правовые акты, содержащие требования к соответствующим видам работ (услуг). То есть по 94 работам (услугам), составляющим медицинскую деятельность, органы лицензирования субъекта исполнительной власти РФ не имеют законного основания осуществлять лицензирование и лицензионный надзор. Тем не менее органы лицензирования этим занимаются и действуют по-разному, так как в условиях отсутствия установленных требований самостоятельно и по-разному выбирают те или иные нормативные правовые акты и документы, на основании которых выдают лицензии по каждой работе (услуге), составляющей медицинскую деятельность. Это приводит к тому, что единое медицинское пространство Российской Федерации фрагментируется и разрывается, а выдача лицензий в отсутствие требований и порядков оказания медицинской помощи и проверка соблюдения лицензиатами лицензионных требований является не приносящим никакой общественной пользы незаконным административным понуждением.

Выявлена острая необходимость урегулирования порядка проведения лицензионного контроля. В частности, отсутствует механизм действий лицензирующих органов при выявлении следующих обстоятельств:

- неосуществление организацией лицензируемого вида деятельности;
- отсутствие организации на месте осуществления лицензируемого вида деятельности;
- отсутствие на месте руководителя организации или уполномоченного лица;
- отказ от получения уведомления о проведении проверки, высланного по месту нахождения юридического лица;
- отказ лицензиата от переоформления лицензии при прекращении хозяйственной деятельности на объекте в случае включения данного объекта в план проведения плановых проверок.

В указанных случаях лицензирующий орган, выехав на контрольную проверку, не может осуществить проверку. Так, практика показывает, что для лицензиата «выгоднее» уклониться от проведения проверки, поскольку в случае выявления нарушений к нему могут быть применены санкции. В случае уклонения от проверки лицензирующий орган лишен возможности привлечь к ответственности лиц, необоснованно препятствующих проведению проверок или уклоняющихся от их проведения, поскольку законодательством Российской Федерации лицензирующие органы субъектов Российской Федерации не наделены соответствующими полномочиями по составлению протоколов о привлечении к административной ответственности в этих случаях.

В целом, проверочная деятельность органов лицензирования осуществляется в условиях критического дефицита необходимой нормативной правовой базы для реализации им соответствующих полномочий. Поэтому

в целях совершенствования нормативно-правового регулирования лицензирования медицинской деятельности считаем необходимым:

- проработать вопрос о возможности внесения сведений о лицензиатах в полном объеме в Едином государственном реестре юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей (далее – ЕГРИП), исключив из Закона № 99-ФЗ норму о ведении реестра лицензий. Введение данной нормы позволит исключить дублирование информации, содержащейся в указанных реестрах, поскольку в соответствии с законодательством Российской Федерации ЕГРЮЛ содержат информацию о лицензиатах;

- определить конкретный срок, в течение которого или не позднее которого необходимо представить в лицензирующий орган заявление о переоформлении лицензии;

- увеличить размер штрафных санкций за нарушения требований, установленных законодательством о лицензировании отдельных видов деятельности;

- в положениях о лицензировании конкретных видов деятельности в целях исключения неопределенности толкования лицензионных требований, предъявляемых к помещениям, зданиям, сооружениям, установить конкретные требования, которым они должны соответствовать, уточнить, что именно может входить в «иные объекты», а также установить перечень «необходимых» объектов для выполнения лицензируемого вида деятельности;

- решить вопрос о возможности предоставления бессрочной лицензии при условии заключения соискателем лицензии договора аренды на здания, строения, сооружения, помещения, специализированное оборудование на срок не менее года;

- отмену обязательного наличия лицензии на медицинскую деятельность или заключения договора с организацией, имеющей такую лицензию, при проведении медицинских осмотров, целью которых не является назначение лечения и применения профилактических мер (например, в отношении детей в образовательных учреждениях, на транспортных предприятиях), а также замены такой лицензии (договора) на требование о наличии медицинского сертификата у работника, проводящего данный осмотр;

- предоставление права федеральным органам, осуществляющим контроль за переданными федеральными полномочиями по лицензированию соответствующих видов деятельности, составлять протоколы об административном правонарушении в случае выявления нарушений законодательства Российской Федерации должностными лицами лицензирующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих лицензирование таких видов деятельности;

- разработать меры административной ответственности должностных лиц (медицинских работников) за нарушение (невыполнение) стандартов медицинской помощи (клинических протоколов), утвержденных Министерством здравоохранения Российской Федерации;

- в целях исключения дублирующих контрольно-надзорных полномочий нескольких органов в положении о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»), утвержденного постановлением Правительства РФ от 16.04.2012 № 291, исключить из лицензионных требований соблюдение установленного порядка предоставления платных медицинских услуг, оставив данный контроль за Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.10.2012 № 1006 «Об утверждении Правил предоставления медицинскими организациями платных медицинских услуг»¹;

- пересмотреть Порядки оказания медицинской помощи в части снижения требований к оснащению оборудованием кабинетов и отделений медицинских организаций либо указать в порядках возможность осуществлять необходимые обследования по договору с другими медицинскими организациями, так как в стандарты оснащения в ряде случаев включено дорогостоящее медицинское оборудование, отсутствующее в медицинских организациях, а также редко используемое медицинское оборудование при оказании медицинских услуг (особенно в медицинских организациях частных форм собственности). Соответственно, введение жестких требований к стандарту оснащения, без указаний «возможно осуществление по договору с другой медицинской организацией» создают препятствия для осуществление медицинской деятельности как государственными, так и частными медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями и увеличивает объем административного давления;

- в Положении о лицензировании медицинской деятельности, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 16.04.2012 № 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)», необходимо исключить норму, говорящую о том, что грубые нарушения лицензионных требований считаются в случае, если они повлекли за собой последствия, установленные частью 11 статьи 19 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»: возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан,

¹ Собрание законодательства РФ. 08.10.2012. № 41. Ст. 5628.

причинение средней тяжести вреда здоровью двух и более граждан, нанесение ущерба правам и законным интересам граждан и ряд других последствий, заменив ее конкретным составом правонарушения, не допускающим возможности толкований и условностей.

Лицензирующие органы не обладают полномочиями по сбору доказательств и установлению связи между нарушениями лицензиатом лицензионных требований и возникновением последствий, установленных частью 11 статьи 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

- подготовка должностных лиц Росздравнадзора по вопросам проведения контрольных мероприятий, в том числе по вопросам применения новых порядков, требований, правил и административных регламентов;

- сокращение плановых проверок, сосредоточение усилий Росздравнадзора на внеплановых контрольных мероприятиях по жалобам граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, иных заявителей;

- введение клинических протоколов как основного инструмента оценки качества и безопасности медицинской помощи;

- сокращение и уточнение перечней работ и услуг, составляющих медицинскую и фармацевтическую деятельность;

- развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов.

Итак, административно-правовой режим лицензирования является одним из базовых инструментов властного регулирования экономики, с помощью которого государство старается обеспечить защиту публичных интересов при осуществлении частными лицами экономической деятельности.

Лицензия является гарантией качества осуществления соответствующего вида деятельности, тем самым защищая права неограниченного круга лиц, как участвующих, так и не участвующих в экономической деятельности.

Таким образом, в последние годы режим лицензирования претерпел значительные изменения, которые в целом можно оценить позитивно: сокращался перечень лицензируемых видов деятельности, активно принимались соответствующие административные регламенты, в деятельность лицензирующих органов внедрялись электронные технологии. Однако принятых мер явно недостаточно: необходимо продолжение работы, направленной как на уточнение и сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, так и на совершенствование процедур, связанных с выдачей лицензий, их переоформлением, контролем их исполнения. От состояния системы лицензирования в ее связи с иными административно-правовыми режимами регулирования экономической деятельности во многом зависит скорость развития российской экономики, ее конкурентоспособность и устойчивость.

А.А. Кочев

Проблемы разграничения государственной собственности на землю

Земля в простом ее понимании в качестве суши, почвы, верхнего слоя коры нашей планеты, поверхности играет одну из самых значимых ролей в успешном выживании народа и государства. Именно с землей напрямую связан рост производительности сельского хозяйства, темпы роста строительства, промышленности. Поэтому отношения в земельной сфере, государственное регулирование земельных вопросов, защита прав на землю не утрачивают своей актуальности.

Согласно подпункту 1 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство основывается на учете значения земли как основы жизни и деятельности человека, в соответствии с которым регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно – как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю¹.

Перемены в общественном сознании, мирохозяйственные связи, основные направления развития экономики страны, социальной политики порождают необходимость совершенствования законодательства в земельной сфере. Значимая роль в процессе реформирования законодательства отводится разграничению государственной собственности на землю. Кратко проанализируем законодательство о разграничении государственной собственности на землю в ретроспективе. С 2002 г. процесс разграничения государственной собственности на землю осуществлялся в соответствии Федеральным законом от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» и постановлением Правительства Российской Федерации от 04 марта 2002 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности». Данные нормативно-правовые акты предполагали длительность и множественность действий процедуры разграничения. Затягивание процедуры было связано, прежде всего, с необходимостью включения каждого земельного участка в специальный перечень земельных участков, на которые у Рос-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

сийской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований возникало право собственности. Далее перечень проверялся, согласовывался и издавался акт Правительства Российской Федерации о включении земельных участков в один из перечней. Поэтому в реальности данные нормативно-правовые акты практически не работали.

1 июля 2006 г. вступил в силу Федеральный закон от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». В связи с принятием данного закона Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» и постановление Правительства Российской Федерации от 4 марта 2002 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности» утратили силу.

Новый закон изменил подход к государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации или муниципальных образований на земельные участки, в том числе и при разграничении государственной собственности на землю.

Перечень документов, необходимых для осуществления регистрации права утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю». При этом предусмотрена подача следующих документов для регистрации права: правоустанавливающие документы на объекты недвижимого имущества и кадастровый план земельного участка (если основанием возникновения права является нахождение на данном земельном участке недвижимого имущества, принадлежащего соответствующему субъекту); правоустанавливающие документы на землю и кадастровый план земельного участка (если основанием является предоставление земельных участков соответствующим органам (организациям)). Иными словами, положения нового закона установили некую производность права от определенных видов недвижимого имущества, находящихся на земельных участках.

В соответствии со статьей 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;
- земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;
- земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного пользования у государственных академий наук, а также у организаций, созданных государственными академиями наук и (или) подведомственных таким государственным академиям наук;
- земельные участки, предоставленные в аренду Государственной компании «Российские автомобильные дороги» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства;
- иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов Российской Федерации относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;
- земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

- иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

В настоящее время данные критерии и механизм разграничения государственной собственности на землю проявили себя как состоявшийся инструментарий земельного законодательства, применимый в практической плоскости. Вместе с тем необходимо учитывать тот факт, что если ранее действовавший порядок предусматривал формы дополнительного контроля правильности составления перечней земельных участков, на которые, соответственно, у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности, то теперь основная нагрузка по проверке оснований регистрации права собственности ложится на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии.

Перечень земельных участков, относящихся исключительно к федеральной собственности, требует некоторой конкретизации. Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2013 г. № 735 образовано Федеральное агентство научных организаций, являющееся федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций и полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за организациями, находившимися в ведении Российской академии наук, Российской академии медицинских наук и Российской академии сельскохозяйственных наук. По мнению автора, подпункт 1 статьи 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» необходимо привести в соответствие с действующими нормативно-правовыми актами.

С лета 2014 г. в Земельный кодекс Российской Федерации были внесены значительные изменения, которые затронули передачу прав аренды земельных участков, предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, продажу земельных участков для жилищного строительства, охрану земель, земельный контроль, образование земельных участков и др. Надо отметить, что данные изменения носят масштабный характер и направлены на выполнение ряда задач, поставленных Президентом Российской Федерации, в том числе в целях гармонизации земельного законодательства с Гражданским кодексом и законодательством о градостроительной деятельности, повышения прозрачности и открытости процедур в сфере земельных отношений.

1 марта 2015 г. в силу вступил Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Основные нововведения затронули следующие направления деятельности:

- образование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- совершенствование процесса управления земельными ресурсами.

Многочисленные публикации на тему вышеупомянутых изменений земельного законодательства в большинстве своем достаточно подробно рассматривают как сами новеллы, так и возможные последствия их применения в практической плоскости. Однако если вопросы, например, образования земельных участков на основании утвержденного проекта межевания территории, пересмотр подходов к предоставлению земельных участков, а также возможность обмена земельных участков в публикациях рассмотрены достаточно подробно, то вопросы безвозмездной передачи земельных участков из одного уровня публичной собственности в другой – поверхностно.

Автором данной статьи сделана попытка обозначить и рассмотреть проблемы при безвозмездной передаче федеральных земельных участков сельским поселениям, городским округам, муниципальным районам, а также предложить пути решения этих проблем.

Статьей 39.30 Земельного кодекса Российской Федерации установлен перечень случаев и оснований безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, подлежат безвозмездной передаче:

1) в собственность поселений, городских округов, утвердивших генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов, правила землепользования и застройки, если такие земельные участки расположены на территориях соответствующих поселений, городских округов;

2) в собственность муниципальных районов, утвердивших схемы территориального планирования муниципальных районов, если такие земельные участки расположены на межселенных территориях соответствующих муниципальных районов;

3) в собственность субъектов Российской Федерации, если такие земельные участки в соответствии с утвержденными документами территориального планирования субъектов Российской Федерации, проектами планировки и межевания территории предназначены для размещения объектов регионального значения;

4) в собственность субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, если такие

земельные участки расположены на территориях указанных субъектов Российской Федерации¹.

На практике безвозмездные передачи земельных участков из федеральной собственности в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» активно осуществляются. Для примера рассмотрим данные о количестве земельных участков, переданных в собственность субъектов, поселений, городских округов и муниципальных районов в 2015 г. (по всей России)².



Количество земельных участков, переданных по ФЗ № 171-ФЗ от 23.06.2014

Представленная диаграмма позволяет установить, что суммарное количество составляет 4147 переданных из федеральной собственности земельных участков. При этом большая часть земельных участков была передана из федеральной собственности в городские округа, а меньшая – в районы.

В соответствии с Земельным кодексом неподлежащими передаче в муниципальную собственность или в собственность субъекта Российской Федерации признаются:

¹ Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Статистическая информация о переданных земельных участках [Электронный ресурс]. URL: http://www.rosim.ru/activities/land/land_transfer/Stat_peredacha.

1) земельные участки, предоставленные федеральным органам государственной власти, их территориальным органам, федеральным казенным предприятиям, федеральным государственным предприятиям, федеральным государственным учреждениям, созданным Российской Федерацией некоммерческими организациями, в случае если на таких земельных участках расположены объекты недвижимого имущества;

2) земельные участки из состава земель особо охраняемых природных территорий федерального значения, лесного фонда, а также в границах особых экономических зон;

3) земельные участки, зарезервированные для государственных нужд;

4) земельные участки, занятые объектами федерального значения или предназначенные для размещения таких объектов в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории;

5) земельные участки, предназначенные в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории для размещения объектов регионального значения, за исключением случаев, если подано заявление о передаче земельного участка в собственность субъекта Российской Федерации;

6) земельные участки, полномочия по управлению и распоряжению которыми переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

7) земельные участки, в отношении которых межведомственным коллегиальным органом, образованным в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Федеральный закон «О содействии развитию жилищного строительства»), принято решение о целесообразности передачи органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества, находящимися в федеральной собственности, в целях, предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства», или о целесообразности передачи земельных участков, иных объектов недвижимого имущества, находящихся в федеральной собственности, для формирования имущества Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства в целях, предусмотренных Федеральным законом «О содействии развитию жилищного строительства»;

8) земельные участки, которые на дату поступления заявления о безвозмездной передаче земельного участка включены в перечень земельных участков, подготовленный органом государственной власти субъекта Российской Федерации и поступивший в Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, или в отношении которых в Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства поступили хо-

датайства, предусмотренные статьей 11 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства», и (или) Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства осуществляется подготовка предложений в соответствии со статьей 11 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства», если в отношении таких земельных участков не приняты решения, предусмотренные пунктом 3 части 1 статьи 12 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства»;

9) земельные участки, предназначенные для размещения объектов, предусмотренных государственными программами или инвестиционными программами субъектов естественных монополий;

10) земельные участки, в отношении которых действует решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка, принятое федеральным органом исполнительной власти, либо на официальном сайте размещено извещение о проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка;

11) земельные участки, предоставленные в аренду Государственной компании «Российские автомобильные дороги»;

12) земельные участки, предоставленные для размещения ограничиваемых в обороте объектов федерального железнодорожного транспорта, а также земельные участки, на которых размещены железнодорожные станции и железнодорожные вокзалы;

13) земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные федеральным казенным предприятиям, федеральным государственным предприятиям, федеральным государственным учреждениям, созданным Российской Федерацией некоммерческими организациями, за исключением таких земельных участков, в отношении которых установлен факт ненадлежащего использования земельного участка¹.

Проблематичным представляется вопрос безвозмездной передачи федеральных земельных участков сельским поселениям при имеющейся аренде земельных участков, так как передача обремененного земельного участка приведет к перемене арендодателя и, соответственно, администратора и получателя доходов от аренды земли в виде арендных платежей. По новым правилам платежи будут поступать в бюджет поселения, а не в федеральный бюджет. Если конечная цель – предоставление земельного участка (в аренду) уже достигнута, то существование самой необходимости безвозмездной передачи земельного участка в муниципальную собственность при имеющейся аренде достаточно сомнительно. Линию финансовых потерь федерального бюджета при осуществлении подобных передач

¹ Земельный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

можно продолжить последующими потерями при приватизации земельных участков. В качестве решения данной проблемы считаем возможным и необходимым внесение изменений в пункт 2 статьи 39.30 Земельного кодекса Российской Федерации в части дополнения перечня неподлежащих передаче земельных участков землями, предоставленными в аренду.

Подпунктом 9 пункта 2 статьи 39.30 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что передаче не подлежат земельные участки, предназначенные для размещения объектов, предусмотренных государственными программами или инвестиционными программами субъектов естественных монополий. На практике при определении, задействован ли каждый конкретный земельный участок (предлагаемый к передаче) в инвестиционных программах субъектов естественных монополий, возникает множество проблем, связанных со значительными временными затратами на установление этого факта. Уполномоченное на принятие решения о передаче земельного участка должностное лицо с целью получения информации о включении земельных участков в инвестиционные программы должно направить ряд запросов в хозяйствующие субъекты, являющиеся субъектами естественных монополий. Для решения данной проблемы необходимо на законодательном уровне предусмотреть возможность внесения сведений об использовании земельных участков для размещения объектов, предусмотренных государственными программами или инвестиционными программами субъектов естественных монополий, в государственный кадастр недвижимости.

Р.С. Галеев

Интеграция организаций в подготовке спортивного резерва

Физическая культура и спорт (далее – ФКиС), а также образование – полифункциональные социальные явления, рассматриваемые как разные виды деятельности, но комплексно воздействующие в подготовке спортсменов.

В советское время основными субъектами, занимающимися «спортивной подготовкой», являлись общеобразовательные учреждения и спортивные школы. Первые и вторые организации формировали основание классической модели – «пирамида» (физическое воспитание), где количественные изменения переходили в качественные результаты. Третьи организации проводили отбор потенциальных спортсменов и занимались совершенствованием их спортивного мастерства (массовый спорт) – «основная часть и пик пирамиды». Этим обеспечивалась широкая интеграция двух социальных процессов. В силу смены государственной политической формации трансформировалась существовавшая эффективная система

подготовки спортсменов. С 1990-х гг. большую роль в их подготовке стали играть только спортивные школы. На них были возложены задачи по массовому вовлечению в занятия ФКиС и дальнейшему совершенствованию спортивного мастерства.

Однако в условиях внедрения ВФСК «Готов к труду и обороне», а также организации школьных спортивных лиг как факторов повышения массовости занимающихся ФКиС должно быть простимулировано и урегулировано сетевое взаимодействие общеобразовательных учреждений и спортивных школ.

Не останавливаясь на положительных и отрицательных моментах, связанных с интеграцией организаций, стоит остановиться на основной проблемной области – лицензионном законодательстве об образовании.

В СССР собственность была государственной и для совместной, интеграционной работы образовательным учреждениям, имеющим единого учредителя (государство), формально разрешалось использовать имущество государственных учреждений на «договорной основе».

В настоящее время для организации занятий в условиях сетевого взаимодействия между образовательными учреждениями необходимо внесение адреса проведения занятий в приложение к лицензии на образовательную деятельность «организации партнера». Для его включения в приложение к лицензии администрации образовательного учреждения следует получить следующие документы (постановление Правительства № 966)¹:

1) договор безвозмездного пользования имуществом (с образовательным учреждением, на базе которого будут организованы занятия). В этом случае непосредственно проводящая организация является ссудополучателем, а принимающая организация – ссудодателем.

2) санитарное заключение на объект (Роспотребнадзор);

3) заключение Госпожнадзора о противопожарной безопасности (МЧС).

Причем два последних документа (заключения) получает та организация, которая имеет «заинтересованность» в проведении занятий на базе другой организации. Не стоит забывать о том, что за любые лицензионные действия (внесение или исключение адреса из приложения к лицензии) организация должна оплатить государственную пошлину (пп. 92 ст. 333.32.2 НК РФ необходимо оплатить государственную пошлину 3500 руб.²).

¹ Постановление Правительства РФ от 28.10.2013 № 966 (ред. от 03.12.2015) «О лицензировании образовательной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 04.11.2013. № 44. Ст. 5764; 08.12.2014. № 49 (часть VI). Ст. 6953; 14.12.2015. № 50. Ст. 7164.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (ред. от 15.02.2016) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.02.2016).

Таким образом, выявленные факторы бюрократизируют интеграцию на основе сетевого взаимодействия общеобразовательных учреждений и спортивных школ и делают ее финансово обременительной.

Для разрешения проблемной ситуации предлагается усовершенствовать законодательство РФ о лицензировании образовательной деятельности при сетевом взаимодействии между образовательными организациями, соблюдая два условия: 1) наличие лицензии на образовательную деятельность у взаимодействующих организаций; 2) исключение нормы о наличии адреса в приложении к лицензии на образовательную деятельность у организации, использующего объект на безвозмездной основе.

В.Н. Ильин
**«Старообрядческий вопрос»
в Российской империи 1666-1905 гг.**

В середине XVII столетия в России произошло столкновение трех тенденций: государственной (представленной царем Алексеем Михайловичем), государственно-церковной (старообрядцы) и теократической, основанной на стремлении поднять церковную власть над светской, сделать Церковь главным действующим лицом политической истории (Никон). В конечном счете, дальнейшее развитие получил первый вариант, который предусматривал отказ от сословно-представительных начал, централизацию всей полноты власти в одних руках, подчинение церковного института и включение его в государственную систему. Результатом этого процесса стало становление в России государства нового имперского типа. Для него были характерны тоталитарные тенденции, неприятие любого, в том числе и религиозного инакомыслия, секуляризация Церкви и искоренение русского православного традиционализма. Христианская православная вера была превращена в идеологический фундамент имперского режима. Церковный институт – в государственную структуру, как средство управления и орудие подчинения. Представители духовенства – в чиновников и полицейских сыщиков. В этом смысле непризнание государственной Церкви, по мнению имперского правительства, было равносильно непризнанию самого правительства и государства в целом.

Восприятие мира русским человеком базировалось в первую очередь на христианском православном учении. Поэтому старообрядчество являлось наследником особого варианта общественного и государственного устройства, основанного на русском традиционном народном православии, для которого характерны, в первую очередь, выборное начало и местное самоуправление, истинность (неизменность) и благочестивость (отделение Церкви от государства) православия. Стремление старообрядцев сохранить церковные установления и традиции Древнерусской православной

церкви российское имперское (антинародное, антинациональное) правительство рассматривало однозначно как государственное преступление. По твердому убеждению государственных властей, отказываясь в повинности господствующей Церкви, старообрядцы покушались этим на незыблемость установившегося государственного порядка. Это и предопределяло конфликт между имперским правительством и старообрядчеством. Два с половиной столетия старообрядцы в родном Отечестве являлись «государственными преступниками» и «церковными мятежниками», которые якобы препятствовали преобразованиям и способны были подорвать «мощь государства». Поэтому политика имперской власти в отношении старообрядчества на протяжении всей истории его существования характеризуется непримиримостью и откровенной враждебностью.

В попытках решения «Старообрядческого вопроса» условно можно выделить четыре периода: 1666-1762, 1762-1825, 1825-1855, 1855-1905 гг.

Первый период (1666-1762) характеризуется политикой особой жестокости властей по отношению к старообрядцам. Церковные Соборы 1666-1667 гг. поддержали реформу и осудили всех, кто придерживался старых обрядов, как еретиков и раскольников: «...мы такого противника данной нам властью от священного чина извергаем ... и проклятию предаем, от мирского чина – отлучаем и чужда сотворяем, ... и проклятию и анафеме предаем как еретика и от церкви Божия отсекаем...»¹ – таков был первоначальный приговор не признавшим никонианских нововведений. Отлучение от церкви автоматически приводило человека в статус «вне закона» и подвергало жестокому наказанию. Еще по «Уложению» царя Алексея Михайловича 1649 г. за преступления против веры и ересь полагалась смертная казнь.

В дополнение этому приговору 7 апреля 1684 г. царевной Софьей были изданы «12 статей», которые предписывали: «раскольников и лиц, оговоренных как распространителей раскола, пытать, а тех, кто стоять будет в пытке упорно и покорение Святой церкви не принесут и таких за такую ересь по троекратному у казни вопросу, буде не покорятся, жечь в срубе и пепел развезать»². Взгляд на старообрядцев как на еретиков и злодеев был тут же усвоен и развит всеми официальными церковными полемистами на протяжении всей истории старообрядчества. В специальной литературе они обосновывали необходимость анафемы и казней. Об этом писали Игнатий Тобольский в «Посланиях», Дмитрий Ростовский в «Пращице», Митрополит Стефан Яворский в своем обличительном сочинении «Камень

¹ Цит. по: Богданов А.П. Старообрядцы // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 2. М., 1995. С. 18.

² Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 96.

веры» писал: «иного на еретиков ... которые паче разбойников душу убивают и в царстве мятеж всенародный торят врачевания нет паче смерти»¹ и т.д. А.С. Пругавин писал: «При самом появлении раскола власть захотела покончить с ним крупными, суровыми мерами. И вот, кровь полилась рекой. Все первые вожаки и предводители раскола умерли на плахе, сгорели в срубах, исчахли в заточениях. Беспощадные пытки, бесчисленные, мучительные казни следуют длинным, непрерывным рядом. Раскольников ссылали, заточали в тюрьмы, казематы и монастыри, «пытали и жгли огнем накрепко», секли плетью «нешадно», рвали ноздри, вырывали языки, рубили головы на плахах, клещами ломали ребра, кидали в деревянные клетки и завалив там соломою, сожигали, голых обливали холодной водой и замораживали, вешали, сажали на кол, четвертовали, выматывали жилы... словом, все, что только могло изобрести человеческое зверство для устрашения, паники и террора, – все было пущено в ход»².

Епископ нижегородский Питирим, считая борьбу со старообрядцами своим «нужнейшим пастырским делом», издал руководство по борьбе с «расколом», в котором доказывалась необходимость физического уничтожения старообрядцев: «еретика убити молитвою или руками едино есть»³. В своей служебной записке Петру I епископ Питирим писал: «Старообрядцы – церковные мятежники, государственные преступники, которые благополучию государственному не радуются»⁴. Исходя из данных заключений, он предлагал императору уничтожить все «тайные поселения раскольщиков», а их самих наказывать. Необходимо отметить, что церковно-политическая деятельность Питирима в борьбе с «расколом» в XVIII в. сыграла заметную роль и заслуживает отдельного изучения. Митрополит Сибирский Филарет Лещинский, также питая «лютую неприязнь» к «церковным противцам», рекомендовал Петру I: «церковных раскольников, отступивших от святой церкви и в упрямстве необратно стоявших – истребляти; а прочих, где явятся, всякими наставлениями приводить до соединения святой церкви, а непокорящихся – дома их разгробляти на великого государя, а их смерти предавати»⁵.

Петр I видел в старообрядцах главных врагов своих нововведений. Взгляд на старообрядцев как на государственных преступников был официально утвержден в 1720 г. Первый Российский император постановил:

¹ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 21; Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 97.

² Пругавин А.С. Раскол и сектантство в русской народной жизни. М., 1905. С. 31.

³ Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 95.

⁴ Там же. С. 102.

⁵ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 47.

«Раскольники – есть лютые неприятели, государству и государю непристанно зломыслящие, а поэтому подлежат такой казни, как противники власти»¹. Петр I активно усвоил и развил практику «борьбы с расколом» от своих предшественников: при нем была сформирована основа «антираскольнической законодательной базы», имевшая своей целью строгое преследование старообрядцев. По его глубокому замыслу планировалось хронологически ограничить «раскол» одним, существовавшим тогда поколением². Для этого создавались специальные учреждения (приказ Церковных дел 1700-1724 гг., розыскная раскольнических дел Канцелярия 1724-1727 гг., раскольническая контора при Сенате 1727-1762 гг.)³. Рассматривая старообрядцев, прежде всего, как «неудобный и чужеродный элемент» для Российской империи, Петр I при этом сумел использовать и их в имперских целях: «тех, кто по упрямству своему обращаться к Св. Церкви не хочет – описать и обложить окладом вдвое»⁴.

Враждебное отношение к старообрядцам при приемниках Петра I было сохранено – распоряжения предписывали: «поступать по силе указов блаженной и вечно славы достойной памяти Г.И. Петра Великого». При императрице Елизавете Петровне в 1725 г. «раскольники» были привлечены к присяге на верность подданства и к отбытию рекрутской повинности в 1745 г.⁵ Большая часть староверов – беспоповцы не присягнули (в их представлении новая императрица являлась олицетворением дочери антихриста), что послужило поводом к усилению стереотипа об антигосударственности «раскола».

В 1735 г. произошел разгром военными силами старообрядческого центра «Ветка» – «их жилища и скиты их были сожжены, а 14 000 чел. (Филарет Гумилевский приводит данные, равные 40 000 чел.) разосланы под стражею по разным местам»⁶. Определенным «индикатором» проводившейся властью в отношении старообрядцев политики истребительного характера послужили **многочисленные** «гари» (добровольные самосожжения), проводившиеся по всей стране (выделено мной – *В.И.*)⁷. Старо-

¹ ПСЗ. Т. 6. № 3718; Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 37; Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 50.

² ПСЗ. Т. 6. № 4009.

³ Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 98.

⁴ ПСЗ. Т. 6. № 2991; № 2996; Т. 7. № 4575; Т. 8. № 5308; Т. 12. № 9021.

⁵ Смирнов П.С. История русского раскола старообрядчества. Спб., 1895. С. 175.

⁶ Никольский Н.М. История русской церкви. Минск, 1990. С. 301; Филарет Гумилевский. С. 782, 784.

⁷ ЦХАФ. АК. Ф. 163. Оп. 1. Д. 313; Сырцов И.Я. Самосожигательство сибирских старообрядцев в XVII-XVIII вв. Тобольск, 1888; Смирнов П.С. История русского

обрядческий вероучитель А. Денисов в «Повести о жизни Никона» сравнил участь старообрядцев с участью первых христиан в Римской империи¹.

Период 1762-1825 гг. в историографии характеризуется как период «либерализации политики государства по отношению к расколу»². Однако «либерализация» имела вынужденный характер и ее основными причинами явились, в первую очередь, внешнеполитические и фискальные интересы имперского государства. В это время старообрядцы в индивидуальных случаях получили отдельные временные уступки. В 1762 г. была ликвидирована раскольническая контора при Сенате³. В этом же году издается Манифест Екатерины II о прекращении судебных и следственных дел над старообрядцами: «по раскольническим делам содержащихся до сего освобождать, а начатые следствия оставить». Относительно данного постановления Н.Н. Покровский сделал справедливое замечание: «здесь, правда, нет решительного указа впредь не начинать подобных дел»⁴. Весте с этим издается указ «о мерах по предотвращению самосожжений». Эти меры, на первый взгляд, явно гуманного характера, были продиктованы «прискорбным уменьшением податного населения империи», как следствие самосожжений и побегов старообрядцев⁵. Действительно, побег, либо «гари», исчисляемые от нескольких десятков до тысячи человек, являлись настоящей хозяйственно-экономической катастрофой для новых, осваиваемых империей территорий (в частности, Сибири).

В 1762 г. Сенат на основании манифеста Екатерины II издал указ, которым приглашал возвратиться добровольно в отечество русских староверов, бежавших в Польшу от государственных преследований. Добровольно возвратившимся прощались их «грехи», давалась льгота от всяких податей и работ на шесть лет, по истечении которых они наравне со всеми остальными старообрядцами подчинялись установленному Петром I двой-

раскола старообрядчества. Спб., 1895. С. 177; Ильин В.Н. Староверческие «гари» на Алтае в первой половине XVIII в. // Исторический опыт хозяйственного и культурного освоения Западной Сибири. Кн. 2. Барнаул, 2003. С. 111-114; Старообрядчество. Опыт энциклопедического словаря. Лица, события, предметы и символы, Церковь. М., 1996. С. 249; Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 57.

¹ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 41.

² Сулова Л.Н. Реализация правительственной политики по отношению к старообрядчеству в Тобольской губернии в конце XVIII – первой четверти XIX вв. // Русские. Тобольск, 2004. С. 221.

³ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 65.

⁴ Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян- старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 290.

⁵ Там же. С. 288-289.

ному податному окладу¹. Часть «поляков» пришла добровольно (многие из них были поселены на Иргизе, который позже превратится в крупнейший старообрядческий центр), остальные были выселены силой (старообрядческий центр «Ветка» в очередной раз был разгромлен силами армии)². Высланные «поляки» селились на правах государственных крестьян, с обязательством платить двойной оклад³. В результате добровольной и принудительной выселки из районов «Ветка» и «Стародубье» старообрядцы были расселены в Забайкалье (семейские) и на Алтае⁴.

В 1791 г. последовал указ Екатерины II «о даровании каменщикам желавших сделаться гласными правительству, готовых платить подати и помогать в обороне края русского подданства» и простить им их «вины»⁵. Вместе с прощением старoverы освобождались от рекрутчины, от подушной подати, замененной ясаком, и имели право свободы старообрядческого вероисповедания.

Указы Екатерины II, как и последующие, предоставляющие старoverам «частичные права», ни в коем случае не меняли отрицательного отношения к ним. «Милостивая» политика была вызвана колонизационными стремлениями имперского правительства, которое усмотрело в старoverах прекрасных колонистов, способных производить сельхозпродукты «там, где их не хватает». Здесь учитывались интересы алтайской горнозаводской промышленности и интересы внешнеполитического характера⁶. Главная цель заселения поляков – развитие хлебопашества для нужд горного дела⁷. Кроме того, исследовав документы, В.Н. Курилов и Т.С. Мамсик выяснили, что «годные для военной службы выведенные из Польши беглые российские крестьяне предназначались на роль военных «посельщиков», т.е. военнорабочих или пахотных солдат (категория которых была широко распространена в России в XVIII в.). Причины отказа правительством от идеи создания военных поселений из ветковских старoverов пока еще не ясна»⁸. По мнению Н.М. Никольского, правительство Екатерины II учиты-

¹ Швецова М. «Поляки» Змеиногорского округа. ЗССОИ РГО, 1899. Кн. 26. С. 3.

² ПСЗ. Т. 16, № 11725, № 11738, № 12067, № 12301; Т. 17. № 12315, № 12326, № 12422, № 12425.

³ Швецова М. «Поляки» Змеиногорского округа. ЗССОИ РГО, 1899. Кн. 26. С. 10.

⁴ ЦХАФ АК. Ф. 4. Оп. 1. Д. 69. Л. 36-7; Филарет Гумилевский. История русской церкви (988-1826 гг.). Спб., 1894. С. 782, 784.

⁵ Ядринцев Н.М. Раскольничьи общины на границе Китая // Сибирский сборник. 1886. Кн. 1. Спб., С. 37-39; Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 365.

⁶ Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 332.

⁷ Швецова М. «Поляки» Змеиногорского округа. ЗССОИ РГО, 1899. Кн. 26. С. 12-13.

⁸ В.Н. Курилов, Т.С. Мамсик. «Поляки» рудного Алтая: историографический миф и демографическая реальность // Этнография Алтая и сопредельных территорий.

вало также и финансовую возможность использования «поляков», т.к. старообрядческие общины за рубежом обладали уже «великими промыслами и торговыми»¹. Позже в 1797 г. «поляки» были привлечены к отбыванию заводских повинностей наряду с соседними селениями (манифест о приписке к заводам крестьян из казенного ведомства, т.е. государственных от 1779 г.)². В том же году «поляки», состоявшие в ведении Крутоберезовской и Убинской земских изб, подали прошение в Канцелярию Колывано-Воскресенских заводов о переводе их обратно из заводского ведомства в государственные крестьяне и о разрешении им переселиться на новые места. Свою просьбу они мотивировали тем, что, будучи приписанными к заводам, они не в состоянии заботиться об увеличении хлебопашества, что составляло главную цель их поселения здесь. Им было отказано³.

«Каменщики», поселившиеся в верховьях Бухтармы и Катуня (с 1760-х гг.), основали ряд поселений и положили начало старообрядческим населенным пунктам в горном Алтае. В то время это была нейтральная территория с Китаем. Начав первыми осуществлять культурное и хозяйственное освоение региона, беглецы закладывали основу для будущей прочной колонизации этого богатого края русскими людьми, выполняли пригранично-охранительные функции⁴. Льготы «каменщиков» были отменены в 1878 г.⁵ «Поляков» стали записывать в двойной подушный оклад с 1770 г., сам же двойной подушный оклад был отменен в 1782 г.⁶

Таким образом, старообрядцы, бежавшие за пределы страны, были возвращены российским правительством. Позже они были лишены своих (оказавшихся временными) прав и снова подвергнуты процедурам подчинения официальному православию. Исходя из этого, можно сделать предположение, что помимо колонизационных и экономических причин данных акций имела место и попытка пресечения рассредоточения старообрядцев с целью сохранения над ними контроля⁷.

В 1762 г. был издан указ, согласно которому «увещание» старообрядцев должно было проходить «при депутатах, без телесного наказания и угрозы»⁸. До указанной даты не может быть и речи вообще о каких-либо

Барнаул, 1998. С. 24.

¹ Никольский Н.М. История русской церкви. Минск, 1990. С. 304.

² Швецова М. «Поляки» Змеиногорского округа. ЗССОИ РГО, 1899. Кн. 26. С. 17.

³ Швецова М. «Поляки» Змеиногорского округа. ЗССОИ РГО, 1899. Кн. 26. С. 18.

⁴ Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 323.

⁵ Там же. С. 334.

⁶ Там же. С. 365.

⁷ Там же. С. 316.

⁸ Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 108.

«увещательных» методах, кроме откровенного насилия. Позже светские власти неоднократно еще указывали на то, что «церкви надлежит использовать увещания и убеждения в деле обращения заблудших, нежели телесные наказания и пытки»¹. Кульминацией данного периода явился так называемый «единоверческий эксперимент», посредством которого правительство попыталось интегрировать старообрядцев в официальное православие посредством легализации старообрядческого богослужения через включения его в Синодальную церковь.

Не стоит преувеличивать значение политики уступок и послаблений со стороны правительства, так как основной целью внутривластного курса по-прежнему являлась доктрина «борьбы с расколом». Новый подход к решению этой проблемы, сочетавший в себе одновременно элементы полицейского и миссионерского характеров, был продиктован недостаточной эффективностью применяемых прежде карательных мер. Манифесты Екатерины II имели разное толкование, были туманны, что позволяло властям придерживаться прежней репрессивной тактики. Судебные преследования старообрядцев не исчезли совсем, лишь сократилось их число². Представители официальной церкви по-прежнему продолжали настаивать на том, что без военных команд и пыток «никакая риторика не поможет»³. По утверждению Н.Н. Покровского, «противораскольническая практика просвещенных государей XVIII в.» наполнена примерами грубейших полицейских методов⁴. В 60-65 гг. XVIII в. на местах при духовных консисториях были организованы специальные учреждения для борьбы со старообрядцами, например, Екатеринбургская, Тобольская, Астраханская раскольнические конторы⁵. Посылаемые ими военные команды для поиска и ареста старообрядческих наставников «чинили... грабежи и притеснения»⁶.

В 1764 г. была проведена III ревизия. По мнению государственных властей, прежние данные учета «записных раскольников» абсолютно не отражали действительности, поэтому «надлежит оных при нынешней ревизии вновь переписать». Как и при каждой ревизии, сразу же встали во-

¹ Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 109.

² Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 294.

³ Там же. С. 10.

⁴ Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 8.

⁵ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 61.

⁶ Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 108.

просы о допустимости записи в двойной подушный оклад лиц, ранее официально считавшихся православными официальной церкви, в том числе детей старообрядцев. На первый взгляд казалось, что манифест открывал для подобной записи широкую дорогу: он подчеркивал неприемлемость старого учета, требовал полной записи всех «тайных» старообрядцев. Вместе с тем неясно было, кого считать «тайным» старообрядцем. Свободную запись ограничивал 4 параграф манифеста: «что же касается до тех, кои православной церкви не чуждаются, и таинства церковные от православных священников приемлют, а только в застарелых и безрассудных некоторых по суеверию остаются обычаях, не развращающих ни слова божия, ниже догматов и правил церковных, то оные не токмо от входа церковного и от таинств ея святым Синодом не отлучаются, но и за раскольников тем же синодом не признаются»¹. Таким образом происходило насильственное причисление к казенному православию старообрядцев, которые пользовались услугами его церкви.

17 марта 1775 г. выходит закон, провозглашавший основное правило о брачном союзе: всем «племенам и народам» России дозволялось вступать в брак по их религиозным обрядам. В то же время действовали многочисленные «узаконения», в которых запрещалось совершать браки и крещения по старообрядчеству².

Таким образом, уступки и послабления были дарованы старообрядцам лишь по индивидуальным случаям. В 1825 г. с целью организации контроля над «расколом на местах» в Петербурге, а затем и в губерниях создаются секретные комитеты «По делам раскольников». Л.Н. Сулова пишет: «Несмотря на относительную лояльность правительственного курса в этот период, духовенство продолжало вмешиваться в религиозную и частную жизнь старообрядцев, «делая... ложные доносы», добиваясь «перевода из суда в суд, продолжительным временем доводя до всекрайнего разорения»³.

Таким образом, этот период характеризуется противоречивостью правительственной политики, и ее нельзя оценить однозначно терпимой.

1825-1855 гг. – период правления Николая I. Политика данного императора по отношению к старообрядчеству в отечественной историографии характеризуется однозначно как карательная. Правительством Николая I отменяются все уступки и послабления Екатерины II. «Террор против ста-

¹ Покровский Н.Н. Антифеодальный протест урало-сибирских крестьян-старообрядцев в XVII в. Новосибирск, 1974. С. 295.

² Кауркин Р.В., Савенкова С.Р. Политика русской православной церкви по отношению к старообрядчеству (1667-1800) // Мининские чтения. Нижний Новгород, 2001. С. 110.

³ Сулова Л.Н. Реализация правительственной политики по отношению к старообрядчеству в Тобольской губернии в конце 18 – первой четверти 19 вв. // Русские. Тобольск. 2004. С. 225.

роверов направляется с еще большей жестокостью»¹. В николаевскую эпоху старообрядцы были поставлены вне рамок общего имперского законодательства. Правительство видело в них исключительно главных идеологов религиозно-социального бунта, способных дестабилизировать устои самодержавно-имперского государства. «Николай I встал на путь насилия и произвола, ставя целью механическое искоренение раскола как явления (не только религиозного, но и социального – *В.И.*) посредством репрессивных мер»². В процесс «борьбы с расколом» в это время активно включается и Министерство внутренних дел, которое ставит своей целью составление программы по ликвидации старообрядчества. Для этого, прежде всего, в 1826-1853 гг. специальными чиновниками осуществляется сбор и анализ информации, выявление носителей «пагубных взглядов» и ими «зараженных»³. В своих рапортах чиновники сообщают правительству о «политической важности раскола» и о степени его вреда на государство. «Первая главнейшая причина, поддерживающая раскол – это протест против правительства и современного порядка вещей» – говорилось в одной чиновничьей записке⁴.

В 1850 г. был создан «Особый Комитет для проведения ревизии и регистрации всех раскольников». Изучив отчеты научно-статистических экспедиций и данные чиновников, правительство пришло к выводу, что «раскол нагло выступил пред церковью и правительством. ... резко хулил церковь, кощунственно прославлял самого себя, и, что самое главное, уже не крылся, не держался потаенно»⁵. Таким образом, МВД констатировало, что меры, принимаемые в прежние годы, не принесли ожидаемого результата, вследствие этого необходимо скоординировать деятельность государства в отношении старообрядчества⁶. С этой целью в 1853 г. был создан Особый Комитет во главе с графом Д.Н. Блудовым (при этом уже существовал ранее созданный с целью «координации правительственной деятельности в отношении старообрядчества» Секретный Комитет во главе с митрополитом). Меньше чем через полгода членами Комитета был представлен проект системы мер в отношении старообрядцев. Исходя из убеждения, что «раскол составляет особенное антицерковное и антиобщественное явление, способное ко всему самому зловердному», авторы проекта определили основной целью, вновь созданной системы, стремление «обра-

¹ Маняхина М.Р. Русская православная церковь в конфессиональных процессах в истории культуры Сибири (XVII-XVIII вв.) СПб., 2003. С. 145.

² Там же.

³ Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании политики в отношении старообрядчества в сер. XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 4. М., 1995. С. 9.

⁴ Смирнов П.С. История русского раскола старообрядчества. Спб., 1895. С. 237.

⁵ Там же. С. 205.

⁶ Собрание постановлений по части раскола. Лондон, 1863. Т. 1. С. 401.

тить всю строгость закона на тех, кто под личиною раскола нарушают общественный порядок, подчинить их общим государственным постановлениям»¹. Данный проект решения старообрядческого вопроса предполагал в первую очередь ужесточение карательных мер в отношении старообрядцев: усиление учета старообрядцев, случаев их смерти, рождаемости при помощи полиции, упразднение «без всякого исключения» старообрядческих скитов, монастырей, часовен и «прочих раскольничьих сборищ – средоточий всеобщего зла»² (и это притом, что по результатам исследований удалось выявить 10-ю часть всего населения страны «принадлежащую к расколу»). В рамках данной концепции по настоянию московского «Питирима» митрополита Филарета в 1854 г. был закрыт Никольский Рогожский храм. Правительством также были разгромлены все Иргизские монастыри. Выговская обитель «была безжалостно разрушена до основания и все ее бесценные сокровища разграблены и просто уничтожены»³.

Таким образом, крупнейшие старообрядческие центры, как результат уступок правительства Екатерины II, (служившие значительным источником пополнения государственной казны, такие как Выг, например) в период правления Николая I были разгромлены специальными военными командами. Преследования старообрядцев в это время были такого рода, что даже некоторые правительственные чиновники были вынуждены признать их особую жестокость. В 1857 г. чиновник Мельников из Министерства внутренних дел писал в служебной записке князю Константину Николаевичу: «Будь то на Западе, давно бы лились потоки крови, как лились они во время реформации, тридцатилетней войны, религиозных войн в Англии. Сравнивая положение протестантов перед началом религиозных войн с современным положением раскольников, нельзя не согласиться, что последние стеснены несравненно более, чем были стеснены первые»⁴. Ф.Е. Мельников писал по этому поводу, что правление императора Николая I представляет собой целую эпоху – «мрачную, грозную для старообрядчества и несчастную для всей России»⁵, так как российским императором велось истребление не только старообрядчества как такового, а в целом была объявлена война против части собственного народа (по оценке многочисленных исследователей, в том числе и Н.М. Костомарова – самой

¹ Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании политики в отношении старообрядчества в сер. XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 4. М., 1995. С. 11.

² Там же.

³ Мельников Ф.Е. Краткая история древлеправославной (старообрядческой) церкви. Барнаул, 1999. С. 146.

⁴ Мельгунов С. Старообрядцы и свобода совести. М., 1907. С. 32-33.

⁵ Мельников Ф.Е. Краткая история древлеправославной (старообрядческой) церкви. Барнаул, 1999. С. 166.

выдающейся части, в нравственном и интеллектуальном смысле¹). И по утверждению П.С. Смирнова, «царствование Николая Павловича в этом отношении является выдающимся»².

Период 1855-1905 гг. характеризуется усилением «либеральных» тенденций государства в отношении староверов. Для «борьбы с расколом» создаются многочисленные отделения, миссионерские братства, активное применение находило образование (школа, библиотеки). Однако духовно-нравственное «вразумление заблуждающихся» подкреплялось репрессивно-полицейским аппаратом, а наделяние староверов долгожданными и законными правами гарантировалось «мертвыми законами».

Общая концепция правительства по отношению к старообрядцам в первые годы правления Александра II не претерпела существенных изменений. Представители светских и церковных органов власти по-прежнему воспринимали старообрядчество как антиправительственное оппозиционное явление. В 1855 г. министр внутренних дел граф Д.Г. Бибииков писал императору Александру II: «Раскольники сверх соблюдения древних церковных обрядов, существующих до патриарха Никона, усвоили себе образ мыслей и правила, пагубные для правительства и нравственности». Далее разъяснялось, что староверы «считают за грех молиться за царя и Августейший дом его, проповедуют: Царю как антихристу не повиноваться, податей не платить, в рекрутство не вступать, из военной службы бежать». По мнению министра николаевского времени, в средних и низших классах «раскольники возбуждают дух недовольства и ропота на высшее сословие и на само правительство»³. Исходя из данных умозаключений, он настаивал на усилении мер полицейского и репрессивного характера в отношении староверов, открытого притеснения и лишения их законных прав. Исправляющий должность обер-прокурора Синода А.И. Карасевский также сообщал Александру II: «Раскол в отечестве нашем есть, без всякого сомнения, религиозное и политическое зло и в настоящем его виде оно более чем когда-либо требует всего внимания в изыскании и всей бдительности в исполнении мер к его обузданию»⁴. Поэтому программа действий, принятая Особым Секретным комитетом, оставалась в силе. В «своде законов»

¹ Зеньковский С.А. Русское старообрядчество. Духовное движение XVII в. М., 1995. С. 18.

² Смирнов П.С. История русского раскола старообрядчества. Спб., 1895. С. 205, 217.

³ Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании политики в отношении старообрядчества в сер. XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. М., 1995. Вып. 4. С. 13.

⁴ Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании политики в отношении старообрядчества в сер. XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. М., 1995. Вып. 4. С. 14.

Александра II оставались нетронутыми почти все статьи со времени Николая I.

В 60-е гг. XIX в. ситуация в стране изменилась настолько, что возвращение старообрядцам определенных гражданских прав, не исключая более менее беспрепятственного отправления конфессиональных служб, стало неизбежным. В 1863 г. министр внутренних дел П.А. Валуев в докладной записке императору обосновал необходимость пересмотра некоторых действующих постановлений о староверах. С этой целью был создан в феврале 1864 г. Особый Временный комитет по делам о раскольниках. Руководил Комитетом министр юстиции В.Н. Панин, членами его являлись светские и духовные чиновники. Задача, которая ставилась перед вновь созданным Комитетом, была несколько сложнее тех, что стояли «на повестке дня» в предыдущие годы. Теперь необходимо было взамен старой малоэффективной системы действий в отношении старообрядцев разработать новую, которая способна была бы интегрировать старообрядцев в казенную православие и при этом не допустить социального напряжения на религиозной основе¹. Этого невозможно было осуществить без наделения старообрядцев отдельными правами. Первый вопрос, который предстояло решить, касался квалификации «толков и сект». Классификация составляла основу деятельности Комитета, так как правами предполагалось наделять лишь часть старообрядцев. Этот вопрос не относился к числу новых. Аналогичная классификация была сделана Синодом ранее в 1842 г. За основу деления тогда взяли принцип канонического права, выделив в результате 3 группы:

1. Вреднейшие секты – старообрядцы беспоповщинского толка, отвергающие браки и молитву за царя.
2. Вредные секты – старообрядцы беспоповщинского толка, молящиеся за царя и приемлющие браки.
3. Менее вредные секты – старообрядцы поповщинского толка.

На заседании Комитета было решено разделить старообрядцев на «более вредные и менее вредные секты» по каноническим характеристикам и гражданским (отношение к молитве за царя и к браку). Ничего принципиально нового, таким образом, в классификации привнесено не было (единственное отличие заключалось в целях. Первый вариант, в отличие от второго, был создан для определения групп «раскольников», в отношении которых планировалось усиление репрессивного воздействия). По мнению А.С. Пругавина, разделение «сект» на более и менее «вредные» отличала крайняя неопределенность. Благодаря этой неопределенности, местная администрация имела полную возможность последователей любой «сек-

¹ Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании государственной политики в отношении старообрядчества в 60-е годы XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 5. М., 1995. С. 26.

ты» причислить к особо «вредным» и «сообразно этому направить свои действия»¹. Значительная часть старообрядцев, за исключением поповцев, попадала в разряд более вредных сект, последователям которых решено было никаких послаблений не делать². Исходя из данной классификации, было принято решение допустить старообрядцев к общественным должностям: сельских старост, волостных старшин, сборщиков податей и др. в системе сельского самоуправления. Однако данным правом могли воспользоваться лишь старообрядцы «менее вредных сект», решение распространялось лишь на те местности, где старообрядцев было больше, чем приверженцев официальной церкви. При условии избрания старовера волостным старшиной, помощник его обязательно должен был быть представителем господствующей церкви. Более радикальные решения Комитет принимал по экономическим вопросам. Этому обстоятельству способствовал тот факт, что часть староверов-предпринимателей добилась серьезных экономических успехов. Они составили особый слой общества, который способствовал интенсивному развитию экономики страны. Поэтому ограничения в этой сфере были сведены до минимума. Староверы «менее вредных сект» могли записываться в гильдии и производить торговлю на общих основаниях³. Данные послабления, по мнению О.П. Ершовой, имели самые благоприятные последствия для страны. Эти решения были пропитаны духом терпимости, однако в условиях 60-х гг. они теряли свою значимость. Наделение старообрядцев незначительными гражданскими правами шло медленно, принимаемые меры оговаривали преимущество никониан перед старообрядцами, правами наделялись лишь часть старообрядцев. Таким образом, под наделением правами нужно подразумевать лишь незначительные уступки, которые правительство было вынуждено сделать под влиянием сложившихся обстоятельств.

В отношении наделения старообрядцев религиозными свободами было решено: разрешалось чинить обветшавшие молельни, «распечатывать» ранее «запечатанные» и в некоторых случаях обращать в молельни жилые дома, при условии разрешения на это начальника губернии или министра внутренних дел. Данные уступки практического воплощения на местах не имели, так как согласно порядку рассматриваемых дел по данным вопросам светские власти запрашивали мнение у местных епархиальных властей. Ответ последних всегда был не в пользу старообрядцев.

¹ Пругавин А.С. Раскол и Сектанство в русской народной жизни. М., 1905. С. 21.

² Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании государственной политики в отношении старообрядчества в 60-е годы XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 5. М., 1995. С. 27.

³ Ершова О.П. Роль Министерства внутренних дел в формировании государственной политики в отношении старообрядчества в 60-е годы XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 5. М., 1995. С. 27-28.

Вместе с тем были подтверждены запреты по прочим вопросам относительно духовной жизни старообрядцев. Особо строго запрещалось внешнее проявление признаков принадлежности к старообрядчеству: «публичное оказательство раскола», на молитвенных зданиях должны отсутствовать кресты, колокола и т.д.¹

По нашему мнению, наделение староверов некоторыми правами было бы вполне уместно в предшествующие годы. Однако для 60-х гг. XIX в., эпохи реформ и активизации общественного движения в России, это был уже архаизм. Таким образом, все уступки свелись к признанию де-факто нелегального статуса старообрядцев. Более критично проблему решения старообрядческого вопроса правительством Александра II охарактеризовал П.С. Смирнов: «Собственно в царствование Александра II был издан всего один закон – о браках раскольников, определивший их права по прописхождению»². В 1868 г. была образована Комиссия по этому вопросу. Сам же закон был издан 19 апреля 1874 г. Согласно данному закону старообрядцам было разрешено совершать браки гражданским порядком через регистрацию в особых метрических книгах при полицейских управлениях (до этого момента старообрядческие браки не имели юридической силы и являлись видом преступления). Через эту запись «браки раскольников приобретали в гражданском отношении силу и последствия законного брака»³. Лишь теперь дети, родившиеся от старообрядческих браков, признавались законными, и могли разрешиться вопросы, связанные с наследством. Однако данный закон оговаривал право на брак лишь для «явных», записных старообрядцев «от рождения», т.е. воспользоваться этим законом могли лишь те старообрядцы, которые сами и родители которых ни разу не прибегали к таинствам синодальной церкви, будь то даже крещение. Исходя из того, что «уклонение от исполнения правил церкви православной» и «отступление от веры» предупреждалось и пресекалось законодательством, а также учитывая, что многие староверы были просто вынуждены прибегать к услугам синодальной церкви либо из чувства самосохранения, либо против собственного желания полицейскими силами («по этапу»), становится ясно, что этим законом могла воспользоваться лишь незначительная «официальная» часть старообрядцев. Большинство же старообрядцев не могли предоставить доказательств того, что они от рождения «раскольники». Кроме того, запись, установленная правительством, носила характер гражданского брака, а сам брак именовался «раскольническим», что для старообрядцев имело оскорбительный подтекст. Данный закон не смог

¹ Ершова О.П. Роль министерства внутренних дел в формировании государственной политики в отношении старообрядчества в 60-е годы XIX в. // Старообрядчество: история, культура, современность. Вып. 5. М., 1995. С. 29.

² Смирнов П.С. История русского раскола старообрядчества. Спб., 1895. С. 225.

³ Миловидов В.Ф. Старообрядчество в прошлом и настоящем М., 1969. С. 59.

решить проблемы старообрядческих браков. Основная часть старообрядцев в брачном вопросе по-прежнему осталась бесправна. Браки старообрядцев, не внесенные в метрики при полицейских участках, с юридической точки зрения были незаконными. Очень часто старообрядцам приходилось обращаться с просьбами узаконить брак в различные соответствующие государственные учреждения. Существует беспрецедентный случай по этому поводу, когда в кассационном порядке по одному судебному делу старообрядца Сенатом было принято решение считать брак старообрядца законным, даже если он не был записан в полицейские метрические книги. По этому делу выступал в качестве докладчика знаменитый сенатор А.Ф. Кони. Ему удалось доказать, что брак по существу является действительным и законным «не потому, что он вписан в метрики или полицейские книги, – эти акты совершаются лишь бракотворцами, – а оттого, что люди по взаимному согласию и с надлежащего благословения и освящения заключили между собой брачное соединение на всю жизнь»¹. Вопрос униженного положения старообрядцев по сравнению даже с иноверцами в брачно-семейных отношениях поднимался самими старообрядцами и в начале XX в. Так, в поступившем в 1903 г. на имя министра внутренних дел В.К. Плеве «прошении старообрядцев, приемлющих священство», говорилось: «Наше брачное законодательство приравнивает старообрядцев к магометанам, язычникам и евреям. Желая оставаться верными обрядам предков, мы не можем вступать в браки с принадлежащими к господствующей церкви... Нельзя ставить истинно верующего и убежденного старообрядца в таком положении, чтобы он отказался от брака с любимой им девушкой только потому, что она принадлежит к господствующему исповеданию, покровительствующему государственной властью, а он к старообрядчеству, этой властью только терпимому»². Закон от 19 апреля 1874 г., таким образом, оказался «мертвым».

Следующая страница в истории «послаблений и уступок» была открыта императором Александром III, который, по словам С.Ю. Витте, «относился всегда к старообрядцам в высокой степени благосклонно»³. Однако старообрядчество по-прежнему продолжает восприниматься в правительственных кругах как «антигражданское и антирелигиозное зло». Основным идеологом данной концепции в те годы был оберпрокурор Синода К.П. Победоносцев. В 1881 г. в духовных семинариях учреждаются кафедры по «расколу», а с 1884 г. семинарский устав пополнился параграфом, в котором учение о «расколе» вводилось в число обязательных предметов

¹ Мельников Ф.Е. Краткая история древлеправославной (старообрядческой) церкви. Барнаул, 1999. С. 380.

² Цит. по: Гончаров Ю.М. Городская семья Сибири второй половины 19 – начала 20 вв. Барнаул, 2002. С. 53-54.

³ Цит. по: Фирсов С.Л. Русская церковь накануне перемен (конец 1890-х – 1918 гг.). М., 2001. С. 255.

духовного обучения. По распоряжению К.П. Победоносцева издается брошюра, ставшая в своем роде антистарообрядческой «настойной книгой» – «О сущности и значении раскола в России».

3 мая 1883 г. накануне своей коронации Александр III подписал указ «О даровании раскольникам некоторых прав гражданских и по отправлению духовных треб». Издавая закон 3 мая, Государственный Совет – высшее законодательное учреждение того времени – писал, что закон стремится охранять «право верующего человека, хотя бы и заблуждающегося в своих религиозных верованиях, свободно молиться». В отношении гражданских прав им была предоставлена свобода: старообрядцам выдавались паспорта на отлучки внутри империи на общем основании; им дозволялось производить торговлю и промыслы с соблюдением «общедействующих по сему предмету постановлений»; имели право владения недвижимым имуществом; имели право занимать по выборам некоторые общественные должности¹. В отношении религиозных свобод старообрядцам было даровано право: творить без нарушения общих правил общественного порядка общественную молитву, исполнять духовные требы и совершать богослужения по их обрядам, как в частных домах, так и в особо предназначенных для этого зданиях; «исправлять и возобновлять принадлежащие им часовни и другие молитвенные здания, пришедшие в ветхость», но без всякой перемены наружного вида, притом всякий раз с разрешения губернатора; «распечатывать» молитвенные здания, но каждый раз с особого разрешения министра внутренних дел и при «предварительном сношении с обер-прокурором Синода», «распечатывание» должно производиться без всякого торжества. «Распечатывание же монастырей и скитов не допускается»; в тех случаях, когда значительное население старообрядцев не имеет никаких молитвенных зданий, – «с разрешения министра внутренних дел, обращаться для общественного богомоления существующие строения», но без внешнего вида «православного храма»; при погребении умерших разрешалось «предношение иконы, а на кладбище творение молитвы, но без употребления церковного облачения»². К изложенным статьям было еще добавлено, что старообрядческие требоисправители «не подвергаются за сие преследованию», но за ними «не признается духовного сана или звания»³. «Вот и все права, которые признаны были за старообрядцами законом 3 мая 1883 г., – писал Ф.Е. Мельников, – собственно, никаких прав не было дано, узаконивалась лишь зависимость всего старообрядчества от усмотрения министра внутренних дел, обер-прокурора Синода и местных губер-

¹ Мельгунов С. Старообрядцы и свобода совести. М., 1907. С. 39.

² Мельников Ф.Е. Краткая история древлеправославной (старообрядческой) церкви. Барнаул, 1999. С. 370-371.

³ ГАТО. Ф. 170. Оп. 2. Д. 3154. Л. 1.

наторов»¹. Вместе с тем старообрядцам были строго запрещены: крестные ходы, публичное ношение икон, облачений и «раскольнических» пеней на улицах и площадях» и прочие попадающие под понятие «публичное оказательство раскола». МВД в своих циркулярных предложениях от 21 июля 1883 г., 12 октября 1885 г., 23 декабря 1888 г. и 15 ноября 1895 г., разъясняя закон от 3 мая 1883 г., вместе с тем указывало всем губернаторам на необходимость «строго следить за недопущением публичного оказательства раскола, ... а в случае замеченных нарушений виновные в том были немедленно предаваемы законной ответственности в установленном порядке»². «Если бы закон 3 мая 1883 г. применялся на деле, старообрядцы почувствовали бы значительное облегчение, но дело в том, что этот закон остался почти только на бумаге. ...Однако даже эта незначительная «свобода веры», дарованная старообрядцам, – по утверждению С. Мельгунова, – ежедневно нарушалась самым грубым образом»³. По выражению П.С. Смирнова, «закон 3 мая был встречен в старообрядческой среде с «плачем»⁴. Это объясняется тем, что по предположению С.Л. Фирсова «Александр III согласился несколько улучшить положение ревнителей «древлего благочестия», исходя из политической целесообразности: старообрядцы, элемент консервативный, воспринимались правительством как дополнительная опора самодержавной власти, как «прирожденные» любители крепких государственных устоев и монархического порядка. О религиозной составляющей в тот момент не задумывались»⁵. Действительно, закон о старообрядцах 3 мая подписан и утвержден был государем далеко не в таком виде, в каком он был предварительно отредактирован Государственным Советом. В предварительной редакции введено было наименование «старообрядцы»; объявлялось распечатывание церквей и часовен, открытие монастырей и скитов старообрядцев закрытых ранее; разрешалось строительство новых церквей и часовен с колоколами; при погребении умерших допускалось ношение икон и крестов в сопровождении священника в соответствующем облачении с церковным пением»⁶.

Все «либеральные» законы 1864, 1874 и 1883 гг. были так или иначе половинчатыми. Они применялись только в отношении незначительной части старообрядцев. Открытие новых церковных зданий или ремонт старых были затруднены, так как это позволялось осуществлять только с согласия Синода, который не был заинтересован в «распространении раско-

¹ Там же. С. 371.

² ГАТО. Ф. 170. Оп. 2. Д. 2991. Л. 1-1об.

³ Мельгунов С. Старообрядцы и свобода совести. М., 1907. С. 39.

⁴ Смирнов П.С. История русского раскола старообрядчества. Спб., 1895. С. 228.

⁵ Фирсов С.Л. Русская церковь накануне перемен (конец 1890-х – 1918 гг.). М., 2001. С. 255.

⁶ Мельников Ф.Е. Краткая история древлеправославной (старообрядческой) церкви. Барнаул, 1999. С. 370.

ла». Единственный положительный момент, который, на наш взгляд, стоит выделить, так это то, что постановления второй половины XIX в. не предусматривали запретительного или тем более карающего характера.

Ограниченность этих законов обусловлена политической конъюнктурой. Вызваны они к жизни были скорее уступкой «духу времени», чем искренним стремлением правительства наделить старообрядцев гражданскими и религиозными свободами.

С другой стороны, стоит отметить, также тот факт, что с 1846 г. в Австрии Босно-Сараевский православный митрополит Амвросий присоединился к старообрядчеству. В 1847 г. митрополит рукоположил двух епископов, пять священников и пять иеродиаконов. Чуть позже старообрядческий епископ Антоний открыл 10 епархий и поставил в них епископов: Московская и Владимирская (Шутов), Казанская (Пафнутий), Саратовская и Самарская (Амвросий), Владикавказская (Серапион), Пермская (Геннадий), Черниговская, вакантная с 1858 г. (Конон), Коломенская, вакантная с 1865 г., Тульская, вакантная с 1865 г., Валтовская, Тобольская (Савватий)¹. Таким образом, у старообрядцев-поповцев возникла своя иерархия, которую Российское правительство могло не признавать, но не замечать которую было невозможно, так как управление многомиллионным контингентом русских старообрядцев находилось за границей. Проблема старообрядчества во второй половине XIX в. для правительства имела не только политическую актуальность, но и стала вопросом государственной безопасности (по мнению представителей официальной церкви и властей). Правительство просто вынуждено было проводить «политику заигрывания» со старообрядцами, результатом которой и явились ставшие потом «бесполезными» законы, принятые в период «оттепели».

Вплоть до конца XIX в. старообрядчество по-прежнему продолжало оставаться бесправным, даже сравнительно с иностранными религиями. На это неоднократно указывали правительству в своих прошениях и письмах сами старообрядцы. «В то время как старообрядцы в собственном отечестве, им созданном, не имели никаких прав, — констатирует Ф.Е. Мельников, — в этом их родном отечестве существовали признанные правительством религии инославные и иноверные: римско-католическая, протестантская, магометанская, иудейская, и даже языческая»². Нужно отметить, что подобный упрек правительству по этому поводу Ф.Е. Мельникова лишен пафоса и вполне обоснован. Свод учреждений и уставов управления духовных дел иностранных исповеданий христиан-

¹ Софронов В.Ю. Противораскольническая и противосектантская деятельность православной церкви в Тобольской епархии в XIX – начале XX в. // Русские. Тобольск, 2004. С. 190.

² Мельников Ф.Е. Краткая история древлеправославной (старообрядческой) церкви. Барнаул, 1999. С. 266.

ских и иноверных (издания 1896 г.) одиннадцатого тома СЗРИ подтверждал легальный статус различных религий, кроме старообрядчества¹. Синодальными властями в специально изданной пропагандистской брошюре «О сущности и значении раскола в России» был дан следующий ответ: «Положив в основу своего существования мысль об еретичестве и даже антихристианстве Греко-Российской церкви, раскол живет исключительно враждою к ней. Этими своими коренными свойствами раскол существенно отличается от иностранных религий, существование которых дозволено в России и к которым так несправедливо иные желают приравнять его. Оградить законом полную свободу раскола во всех его религиозно-общественных отправлениях значило бы узаконить и оградить законом во всех ее проявлениях злейшую вражду против православия, стремление к ниспровержению или, по крайней мере, за невозможностью достигнуть этого, к причинению всякого зла Православной Церкви»². Стереотип особой антигражданской и антигосударственной сути старообрядчества в правительственной среде по-прежнему был доминирующим. Прошедший в Казани в 1897 г. третий миссионерский съезд признал одним из оснований «особенной вредности раскола» проявление стремлений направленных против «существующего государственного и общественного строя и имеющих целью поколебать основы семьи, общества и государства»³. Филарет Гумилевский в начале XX в. назвал «раскол» гражданским бунтом – «Брадатое невежество упорно препятствовало ходу дел преобразования России»⁴.

По мнению правительства той эпохи, единственным вариантом решения старообрядческого вопроса было присоединение старообрядцев к Синодальной церкви (уничтожение старообрядчества на конфессиональном уровне), противники данного процесса подвергались изоляции – ссылке, тюремному заключению (уничтожение старообрядчества на социальном уровне), акцент по-прежнему делался на репрессивно-полицейский метод. Еще в 1856 г. были запечатаны алтари старообрядческого центра – московского Рогожского кладбища⁵. Преследования старообрядцев в указанный период имели массовый характер. Особенно в последней четверти XIX в. За 1874–1885 гг. зарегистрировано 3615 уголовных дел по так называемым религиозным преступлениям, а за 1886–1893 – 7540⁶. В 1887 г. было закрыто Преображенское кладбище беспоповцев в Москве⁷. «Не оста-

¹ СЗРИ. Спб., 1900. Т. 11. Кн. 1-7.

² Цит. по: Фирсов С.Л. Русская церковь накануне перемен (конец 1890-х – 1918 гг.). М., 2001. С. 256.

³ ЦХАФ АК. Ф. 164. Оп. 1. Д. 54. Л. 1-1а.

⁴ Филарет Гумилевский. История русской церкви (988-1826 гг.) Спб., 1894. С. 771.

⁵ Макаров В.Е. Очерк истории Рогожского кладбища в Москве. М., 1994. С. 52.

⁶ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 20.

⁷ Грекулов Е.Ф. Православная инквизиция в России. М., 1964. С. 21.

лось ни одного средства, которого не испытала бы церковь со времени Петра I, чтобы уврачевать или смягчить эту упорную **болезнь**. Чего только не делали с этим диким **наростом?**»¹ – писал Филарет Гумилевский в конце XIX в. (выделено мной – *В.И.*) Именно в 1850-1880 гг. происходят наиболее активные поиски Беловодья – как ответная реакция на насилие со стороны государственных притеснений².

Сложившееся отношение к старообрядцам, как к преступникам, злоумышленникам, помышляющим подорвать мощь государства, было настолько сильно и пустило такие глубокие корни, что наделение старообрядцев определенными правами произошло лишь в 1905 г. с изданием закона «О веротерпимости» от 17 апреля. 17 октября того же года последовал Высочайший манифест, устанавливающий в России «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов».

Таким образом, политика имперской власти в отношении старообрядчества на протяжении всей истории его существования характеризуется непримиримостью и откровенной враждебностью. Так называемые духовно-нравственные методы служили лишь дополнением к основным, ставшим традиционными репрессивным методам административно-полицейского комплекса по искоренению многомиллионного состава собственного народа. Незначительные уступки и послабления, сделанные старообрядцам в XIX в., не могут говорить о желании и готовности правительства либо синодальной церкви ведения двусторонних переговоров. Юридическая основа данных послаблений была неоднозначна, туманна и противоречива. Она являлась «политическим маневром» имперского правительства, а не «предвестником» гражданских прав. Единственным приемлемым способом решения «старообрядческого вопроса» имперская власть для себя признавала лишь интеграцию, т.е. подчинение (это значит – уничтожение) старообрядчества в систему казенного православия. И в этом отношении государственная позиция в XIX в. является неизменной составляющей политической доктрины второй половины XVII – XVIII вв., провозгласившей борьбу с «расколом» задачей первостепенной государственной важности.

В 1929 г. Русская православная церковь (РПЦ) приняла следующие решения:

1. Засвидетельствовать старые русские обряды как спасительные.
2. Богослужебные книги, напечатанные при первых пяти патриархах, признать православными.

¹ Филарет Гумилевский. История русской церкви (988-1826 гг.) Спб., 1894. С. 769-770.

² Чистов К.В. Русские народные социально-утопические легенды. М., 1967. С. 289.

3. Клятвенные запреты Соборов 1656-1667 гг. отменить, порицательные выражения о старых обрядах отвергнуть.

Поместный Собор 1971 г. подтвердил постановления 1929 г., указал на ненужный и насильственный характер церковной реформы XVII в., признал святость старых обрядов и книг, отменил анафемы против старообрядцев. В связи с празднованием тысячелетия Крещения Руси на Соборе 1988 г. определения Собора 1971 г. были повторены. Исходя из этого, церковная реформа признана полностью несостоятельной.

Ю.В. Лебедева

Роль руководителя в повышении качества государственного и муниципального управления

Организация труда руководителей государственных и муниципальных органов имеет свою специфику, является частью совокупного общественного труда.

На современном этапе повышения качества государственного и муниципального управления труд руководителя отражает природу творческой умственной деятельности, которая выражается в сборе необходимой для принятия решений информации, ее анализе, непосредственном управлении действиями и поведением людей при осуществлении ими производственной деятельности¹.

По мнению А.Б. Лахова, «процесс административного труда включает целый ряд операций: коммуникационных (прием сотрудников и посетителей), информационных (прием и передача устных сообщений, работа с документами), распорядительных (отдача письменных и устных распоряжений и указаний, установление заданий исполнителям, составление и утверждение инструкции, устный инструктаж по выполнению заданий и поручений), координационных (согласование действий подразделений и работников путем проведения совещаний, разработки планов мероприятий), контрольно-оценочных (контроль исполнения управленческих решений, планов, заданий, поручений, оценка результатов работы исполнителей и подразделений, поощрение и наложение санкций)»².

К руководителю в государственном и муниципальном управлении предъявляются высокие требования, не только к профессиональным, но и личностным качествам, поскольку решение поставленных перед руководителем задач требует принятия управленческих решений и эффективную

¹ Лебедев Н.Ю. особенности управления уголовно-процессуальными конфликтами при расследовании преступлений // Закон и право. 2009. № 4. С. 101-103.

² Лахов А.Б. Роль руководителя государственного унитарного предприятия в управлении его деятельностью // Гражданин и право. 2006. № 7.

организацию управления служащих, что способствует повышению уровня качества работы государственных и муниципальных органов.

Руководители разделяются по источнику получения полномочий на руководителей органов государственного или муниципального управления и руководителей структурных подразделений органов государственного или муниципального управления. Полномочия руководителей органов государственного и муниципального управления определяются законодательством. Руководители структурных подразделений органов управления наделяются полномочиями, которые им делегируют руководители органов управления¹.

Существенное значение в управлении имеет стиль руководства. Руководитель с авторитарным (директивным) стилем сосредоточивает полномочия у себя, полностью принимает на себя ответственность, стремится сам решать не только главные, важные проблемы деятельности органа управления, но и второстепенные, мелкие вопросы. Данный стиль руководства нередко вызывает сомнение, но следует иметь в виду, что в отдельных случаях (ситуациях, требующих принятия организационно-значимых решений), авторитарный стиль руководства – единственно возможный, позволяющий руководителю своей волей активизировать деятельность подчиненных.

Для развития самостоятельности подчиненных представляет интерес демократический стиль руководства, представленный в разделении ответственности с подчиненными, и предоставлении им возможности обмена мнениями, при этом оставляя за собой право окончательного решения. Демократический стиль руководства способствует созданию атмосферы сотрудничества и доверия в коллективе, в котором работники чувствуют свою значимость и ответственность в решении задач.

В современном мире время становится самым важным и дорогим ресурсом для любого руководителя. Накапливание нерешенных вопросов, требующих безотлагательного вмешательства, неспособность планировать свою деятельность, неумение максимально использовать рабочее время грозят накоплению неприятностей.

Используемые специальные методики управления временем, именуемые тайм-менеджментом, прежде всего актуальны для помощи в управлении самим собой, организации, группой людей для более рационального использования времени в процессе решения какой-либо задачи.

Индивидуальное планирование работы руководителя государственно-го и муниципального органа является неотъемлемой частью его деятель-

¹ Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебный курс. М.: МарТ, 2007. 608 с.

ности и способствует эффективному использованию рабочего времени, обеспечивает упорядоченность и ритмичность работы¹.

По мнению А.И. Радченко, «важной формой управленческого труда (управленческой деятельности) является служебное совещание. Анализ затрат рабочего времени работников аппарата управления органов государственного управления показал, что на подготовку и проведение совещаний некоторыми категориями управленческих работников затрачивается до 12% рабочего времени»².

Время на совещании используется часто недостаточно эффективно вследствие недостатков в планировании, подготовке и проведении совещаний, а также в организации контроля за исполнением принимаемых решений. Для более эффективного проведения совещаний необходимо выполнить ряд следующих условий: время проведения совещания планируется в строгом соответствии с утвержденным расписанием работы аппарата управления; по каждому виду или тематике совещаний определяется контингент участников; на совещание выносятся вопросы, решение которых в оперативном порядке сопряжено с определенными трудностями или большими потерями времени; по каждому вопросу предварительно продумывается регламент его обсуждения и решения; участники совещания заранее знакомятся с содержанием повестки дня, а по важным вопросам – и с проектом решения.

Обязательными элементами организации труда руководителей, способствующими повышению качества государственного и муниципального управления, являются: организация труда в коллективе; организация личного труда; формирование реестра мероприятий по охране труда, укреплению дисциплины труда и устранению потерь рабочего времени; создание материальной и моральной заинтересованности в улучшении как индивидуальных, так и коллективных результатов труда; повышение квалификации и культурно-технического уровня сотрудников; регламентирование труда и отдыха; оснащение рабочих мест и правильное их обслуживание.

Эффективное руководство органами государственного и муниципального управления возможно при внедрении соответствующих управленческих технологий с учетом мирового и российского опыта. К первой группе следует отнести кадровые технологии, обеспечивающие получение всесторонней, достоверной, персональной информации о человеке, к ним относятся индивидуальные собеседования, наблюдения за действиями и по-

¹ Лебедева Ю.В. Проблемы внедрения инновационных технологий при подготовке юристов в рамках образовательного процесса // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 13-2. С. 138-140.

² Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: учебный курс. М: МарТ, 2007. 608 с.

ступками человека¹. Вторую группу кадровых технологий составляют те, которые обеспечивают требуемые для организации как текущие, так и перспективные количественные и качественные характеристики состава служащих. Это технологии отбора, формирования резерва, кадрового планирования, профессионального развития. Совокупность этих кадровых технологий органично включена в структуру кадровой культуры руководителя и специалистов кадровой службы (служб управления персоналом). Л.Е. Басовский раскрывает специфику третьей группы кадровых технологий (подбор персонала, ротация, управление карьерой), которые позволяют получить высокие результаты деятельности каждого специалиста и синергический эффект от согласованных действий всего персонала².

Использование современных технологий в управленческой деятельности руководителя позволит своевременно принимать кадровые решения, рационально применяя возможности сотрудников, оптимизируя силы, привлекаемые для решения стоящих перед органами задач.

В.И. Бжицких, В.Г. Лякишева, Я.Н. Мураева

Об опыте работы Совета территориального общественного самоуправления Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула

Проблемы взаимодействия власти и населения, вовлечения жителей в решение вопросов местного значения остаются наиболее актуальными в ходе проходящих в России реформ. Одной из реальных форм участия населения в управленческом процессе стало территориальное общественное самоуправление (ТОС). Участие двух авторов в процессе становления и развития в г. Барнауле системы ТОС на протяжении более 25 лет дает право утверждать, что при создании таких структур происходят изменения в мышлении населения, растет его гражданская активность, рождается чувство сопричастности и ответственности за происходящие вокруг события.

Анализ архивных, отчетных и информационных материалов, включенность в исследуемый процесс позволили нам осветить положительные моменты многогранной деятельности одного из 72 органов ТОС г. Барнаула на конкретном примере.

Территориальное общественное самоуправление Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула создано конференцией граждан 21 июня 2008 г. Территория микрорайона включает в себя 3

¹ Управление персоналом: учебник / общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во Уп 66 РАГС, 2002. С. 123.

² Басовский Л.Е. Финансовый менеджмент: учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2011. С. 367.

проспекта, 7 улиц, 145 домов многоквартирной застройки с населением 18,5 тыс. жителей. В соответствии с уставом главными вопросами, решаемыми ТОС, являются: осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории; общественный контроль за использованием муниципальной собственности, содержанием жилого фонда и качеством санитарной уборки территории; проведение разъяснительной работы с собственниками многоквартирных домов; оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; организация и проведение культурных, спортивных, праздничных мероприятий; осуществление работы с детьми и подростками по месту жительства; создание условий для массового отдыха жителей микрорайона¹.

В структуру ТОС входят 6 комиссий, возглавляемых членами Совета и ведущими работу по различным направлениям. Совет ТОС Привокзального микрорайона состоит из 15 человек. Качественный анализ состава Совета выявил следующее: 11 членов имеют высшее образование, 4 – среднее специальное; в Совет входят 5 мужчин и 10 женщин; 7 работающих членов, в том числе доцент АлтГУ, аспирант АлтГТУ, управляющий товариществом собственников жилья, два предпринимателя, а также 8 пенсионеров-общественников. Председатель ТОС В.И. Бжицких стояла у истоков создания ТОС в Железнодорожном районе г. Барнаула. В 1991 г. она организовала коллектив единомышленников по созданию ТОС Матросовского микрорайона, возглавляла его 12 лет. За эти годы подобрала сплоченный коллектив, создавший материальную базу, передала опыт своим коллегам. Неравнодушие к проблемам людей, к жизни своего района, города помогло ей создать в 2004 г. ТОС Локомотивного микрорайона и руководить им 4,5 года. В 2008 г. в центральной части Железнодорожного района, не охваченной общественным самоуправлением, она взялась за создание подобной структуры и возглавила новый ТОС Привокзального микрорайона.

Проанализируем систему работы ТОС по различным направлениям. Начнем с важности взаимодействия Совета с органами власти, НКО и местным сообществом. Сотрудничество ТОС с муниципальными органами строится на основе партнерских отношений. Деятельность Совета осуществляется в помещении, находящемся в муниципальной собственности и предоставленном по договору безвозмездного пользования. Советом ТОС Привокзального микрорайона налажены контакты с депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания (АКЗС), Барнаульской городской Думы, он тесно сотрудничает с участковыми инспекторами полиции, здесь создана добровольная народная дружина.

¹ Устав ТОС Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула: принят на конференции граждан 21 июня 2008 г., зарегистрирован Управлением Минюста России по Алтайскому краю 17 февраля 2009 г.

Важнейшим направлением работы Совета самоуправления является взаимодействие с общественными объединениями. Такое сотрудничество позволяет широко использовать их интеллектуальный, культурный, творческий потенциал для решения вопросов местного значения, формирования единого социального партнерства, для реализации инициатив жителей самоуправляемой территории. Целью развития этого направления является оказание взаимных услуг; участие в практических проектах и других видах совместной деятельности; оказание информационных услуг и консультативной помощи по различным аспектам жизнедеятельности.

На сегодняшний день ТОС Привокзального микрорайона тесно сотрудничает с пятью общественными объединениями, в их числе Алтайские краевые общественные организации «Поддержка общественных инициатив» и «Вместе против рака»; местное отделение союза пенсионеров России по Железнодорожному району; Барнаульская городская общественная организация нравственного развития «Наполнение»; краевая общественная организация – межрегиональный молодежный штаб «Беги за мной, Алтай» всероссийского молодежного движения «Беги за Мной». С ними заключены договоры социального партнерства, большинство из названных организаций находятся в одном здании с ТОС, что облегчает совместную деятельность. Реализацией принципа толерантности стало сотрудничество ТОС с расположенными на территории микрорайона Алтайским краевым центром культуры Азербайджана и Татарским культурным центром.

Постоянная работа с наиболее активной частью жителей и поиск путей для повышения гражданской активности всего населения ведется различными способами, в том числе прямых контактов с людьми, в первую очередь с председателями советов домов и старшими по подъездам; тесного сотрудничества с учреждениями образования; привития гражданам патриотического отношения к городу, району, месту проживания по принципу «Люби и знай свой отчий край, свою малую Родину»; общения с людьми, нуждающимися в моральной или материальной поддержке; оперативного решения вопросов в непредвиденных ситуациях жизнедеятельности микрорайона и каждого человека в отдельности; поиска юридических и физических лиц, имеющих возможность и желающих оказывать поддержку жителям микрорайона.

Самым приоритетным направлением деятельности ТОС является работа с советами домов. Здесь одним из главных вопросов стало повышение правовой грамотности в сфере ЖКХ. Как известно, сфера жилищного хозяйства всегда нуждалась в профессионалах, а в настоящее время от правовой компетентности членов совета дома зависит, насколько будут защищены интересы собственников и осуществлен контроль над деятельностью управляющих компаний, но для этого необходим запас знаний законодательства и ряда юридических нюансов в решении проблем. В данном направлении Советом ТОС ежегодно проводится большая планомерная

работа, включающая в себя проведение семинаров с привлечением специалистов; лекций с применением тренинговых технологий и пр. В 2014 г. Совет ТОС разработал новый, первый на территории Железнодорожного района проект – Школа домкомов «Управляем сами». Его главная задача – подготовка активистов, способных эффективно работать на своих территориях. С начала проекта проведено 62 заседания школы, 3 семинара, 3 лекции, всего в мероприятиях приняли участие более 1500 человек. Занятия ведут член Совета самоуправления, управляющий ТСЖ, а также управляющий компанией «Город».

Еще одним важным направлением стало повышение компьютерной грамотности населения. Организация работы компьютерных курсов стала актуальной, так как все больше председателей советов домов и людей старшего возраста выражают желание овладеть компьютерной техникой, современными онлайн-сервисами, ведь имея опыт владения Интернетом, они в кратчайшие сроки могут найти информацию для решения стоящих перед ними проблем. Обучение началось на старых списанных компьютерах, подаренных различными организациями и отремонтированных программистами-общественниками. Программа обучения рассчитана на 20 часов, в 2015 г. по ней обучено 78 жителей¹.

Одним из важнейших направлений работы Совета является благоустройство. Ежегодно Советом ТОС утверждается программа по улучшению благоустройства территории микрорайона. Главная цель – формирование чувства ответственности населения за решение проблем благоустройства, сохранности домов и дворовых территорий, повышение самостоятельности жителей в управлении делами на месте проживания. В результате реализации программы в 2015 г. был осуществлен ряд работ: проведены 8 весенних и осенних субботников; совместно с АКОО – межрегиональным молодежным штабом «Беги за мной, Алтай» прошел субботник по очистке ул. Профинтерна с привлечением 42 волонтеров-велосипедистов; разбито 32 клумбы, высажено более 3 тыс. кустов многолетних цветов и 35 тыс. однолетников; благоустроены две дворовые территории с установкой спортивных снарядов, малых архитектурных форм для детей, оформлением клумб, посевом газонов. Целенаправленная работа привела к отличному результату – двор занял первое место в городском конкурсе «Самый благоустроенный район города». В течение 5 лет ТОС занимает призовые места в конкурсе «Самый благоустроенный район» в номинации «ТОС многоэтажной застройки».

В ходе изучения работы ТОС нами был выделен еще один важный аспект – сотрудничество с учреждениями образования, организация спортивных мероприятий и работы с молодежью. Связь с детьми и подростка-

¹ Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2010-2015 гг.

ми, организация работы среди этой части населения осуществляются в тесном контакте с учреждениями образования (дошкольные учреждения, школа, ПТУ, колледж, вузы). Ведь только взаимодействуя с ними, можно повысить эффективность работы по профилактике правонарушений, предупреждению безнадзорности и беспризорности, осуществлению общественного контроля за условиями жизни в неблагополучных семьях, а также проводить различные культурно-массовые мероприятия. Праздничные мероприятия, посвященные Дню защиты детей, встрече Нового года, и ряд других проводятся совместно с дошкольными учреждениями и школами, в 2015 г. организовано 3 таких праздника.

Пропаганда здорового образа жизни и развитие массового спорта – одно из главных направлений в работе Совета. Активисты ТОС традиционно участвуют в спартакиадах, Днях здоровья и других мероприятиях. Ежегодно микрорайон прирастает спортивными площадками. На его территории оборудованы 4 футбольных поля, есть площадка для игры в городки. В 2011 г. за счет средств предпринимателей (1,2 млн руб.) была построена хоккейная коробка, на ней тренируется команда хоккейного клуба «Крейсер Варяг» – пятикратный чемпион Алтайского края, где занимаются 80 подростков Железнодорожного района. На этом хоккейном поле, помимо членов клуба, тренируются также жители близлежащих домов. В 2015 г. построена площадка для игры в баскетбол, установлено 6 спортивных снарядов для занятий физкультурой. Для детей и подростков микрорайона проведено 6 спортивных соревнований. В октябре 2015 г. прошел первый городской марафон «Выбор молодых – ГТО».

В настоящее время налажено взаимодействие с Алтайским штабом волонтерских отрядов «Выбор молодых», реализующим ряд молодежных проектов: алтайская школа волонтеров и активистов «Выбор Молодых – Профи Старт», профориентационные встречи с известными персонами района, города и края. Организация проводит различные тренинги личностного и командного роста, марафоны талантов, благотворительные ярмарки и акции, творческие мастер-классы и ряд других социальных проектов и мероприятий.

Большое значение Совет уделяет духовно-нравственному развитию населения, бережному отношению к наследию прошлого и преемственности поколений в организации досуга различных категорий жителей микрорайона, используя разнообразные формы работы: вечера отдыха, встречи поколений, экскурсии, посещение театров, выезды на природу, организация выставок прикладного творчества. Окунуться в прошлое помогают экскурсии в музеи города, в 2015 г. их проведено 3. В 2014 г. ТОС выиграл городской грант «Прошлое в настоящем». На полученные средства проведено 9 экскурсий по музеям города, в село Полковниково на родину космонавта Г.С. Титова, в село Сростки на родину В.М. Шукшина. В продолжение проекта в 2015 г. осуществлено 12 экскурсий по городу, краю и

Горному Алтаю. Всего в прошедшем году проведено около 60 культурно-массовых мероприятий, в том числе 26 тематических, посвященных знаменательным датам: Дню защитника Отечества, 8 марта, Дню Победы, Дню защиты детей, Дню города, месячнику пожилого человека, декаде инвалидов, встрече Нового года; 15 выходов в театры; 14 – на концертные программы¹.

Огромную работу активисты ТОС, как и все члены нашего сообщества, посвятили подготовке к празднованию 70-летия Великой Победы. Это вручение медалей и подарков ветеранам войны и труженикам тыла, встречи, концерты, флэш-моб на вокзале с участием студентов барнаульских вузов и т.п. Молодежь, участвующая в этих мероприятиях, просто не может не проникнуться духом патриотизма, связи и преемственности поколений, сопричастности к происходящим вокруг нас событиям.

В Год литературы в России общественники микрорайона уделили большое внимание вопросам литературного и историко-культурного наследия. Сформирована библиотека в помещении Совета ТОС, комплект детской литературы передан в библиотеку им. Н.К. Крупской, жители микрорайона регулярно участвуют в мероприятиях, проводимых в библиотеке им. Н.М. Ядринцева. Любители литературы посетили две встречи в театральной гостиной, встретились с профессором АлтГУ Т.М. Степанской, а в ноябре 2015 г. побывали на презентации произведений алтайских писателей и поэтов по военной тематике и книги Г.Н. Корягина о железной дороге, прошедшей в музее истории Западно-Сибирской железной дороги по Алтайскому региону. Большое количество мероприятий прошло в Привокзальном микрорайоне в ходе празднования 285-летия г. Барнаула.

Изучение работы Совета ТОС показало, что работа с населением также направлена на решение вопросов по оказанию социальной, материальной и психологической помощи социально не защищенным категориям граждан. На учете в ТОС состоит 4215 человек, среди них участники ВОВ, вдовы участников ВОВ, жители блокадного Ленинграда, малолетние узники концлагерей, труженики тыла, дети войны. Социальный паспорт микрорайона ежегодно обновляется.

Тесное сотрудничество с АКОО «Вместе против рака» дало возможность в 2015 г. оказать бесплатную помощь в уборке квартир 45 жителям микрорайона, в мелкобытовом ремонте – 27 жителям, 15 человек получили консультации юриста, 85 жителям проведены сеансы лечебно-оздоровительных массажей, 20 – отремонтировали обувь, 27 – оказали парикмахерские услуги.

¹ Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2010-2015 гг.

Ежегодно жители микрорайона участвуют во всероссийской акции «Неделя добра». В ходе ее проведения в 2015 г. собрано 450 комплектов одежды, 40 пар обуви, 52 игрушки. Эти вещи были переданы в детские дома в селах Калманка и Михайловское, малоимущим семьям, стоящим на учете.

Благодаря поддержке администрации города в выделенном Совету помещении и в отремонтированном с помощью депутата АКЗС В.Н. Устинова актовом зале работают созданные для населения 6 клубов по интересам. Это танцевальный клуб «Непоседы», 2 ансамбля – казачьей песни «Отрада» и «Ни минуты покоя», возраст их участников – 50 лет и старше. В клубах «Поиграем» (изготовление ростовых кукол и подготовка игровых программ), «Бабушкин сундучок» (кружки: оригами, бисероплетения, мыловарения), «Дарим людям радость» (организация выставок прикладного творчества и фотографий) занимаются жители от 8 до 80 лет. Всего занятия в этих клубах посещают 116 человек.

Как видим, общественники в своей работе делают акцент на привлечение к мероприятиям равнодушных жителей микрорайона, организуя выставки народного творчества, детских поделок и пр. Привлекают этих людей конкурсы: «Социальная звезда», «Доброволец года», «Доброе сердце», «Лидер некоммерческой организации». В 2015 г. они участвовали в 4 конкурсах по 6 номинациям, что позволило показать работу наших добровольцев. За участие в этих конкурсах общественники получили дипломы, сертификаты, памятные подарки.

Еще одной новой формой взаимодействия ТОС с жителями стал прошедший 24 апреля 2015 г. День открытых дверей с участием различных общественных организаций, консультациями психолога, физиотерапевта, фитотерапевта, проведением мастер-классов, выставок прикладного творчества; его посетили более 300 чел. На приемах в Совете за год побывало 350 чел., прошло 12 встреч с представителями власти.

Всего в 2015 г. в микрорайоне проведено 57 мероприятий, в них приняли участие около 2 тыс. человек¹.

В работе Совета ТОС немаловажным стало оперативное решение вопросов в непредвиденных ситуациях жизнедеятельности. В 2014 г. в Алтайском крае было наводнение, много людей пострадало как в крае, так и городе. Население микрорайона не осталось равнодушным к чужой беде. Были собраны вещи, необходимые пострадавшим – постельное белье, одеяла, подушки, посуда и пр. Данная гуманитарная помощь была направлена жителям поселка Затон, Быстро-Истокского района, г. Бийска.

В ситуации постоянного дефицита денежных средств ТОС ведет поиск источников финансовой и материальной поддержки. Совет ТОС При-

¹ Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2010-2015 гг.

вокзального микрорайона осуществляет различные формы привлечения инвестиций в развитие общественного самоуправления. Важное звено такой работы – связь с предприятиями, организациями, предпринимателями, способными и желающими оказать материальную помощь Совету. Работа в этом направлении позволяет привлечь дополнительные средства на социально-экономическое развитие микрорайона. Как мы уже неоднократно отмечали, одной из форм привлечения инвестиций является участие в конкурсной (грантовой) деятельности. ТОС ведет эту работу по всем направлениям¹. За 2010-2015 гг. Привокзальным советом было подано 24 заявки на участие в конкурсах, из них выиграны 10. В 2015 г. реализован актуальный грант «Знак ГТО на груди у него» с общим объемом финансирования 278,863 тыс. руб., в том числе средства гранта – 83,263 тыс. руб., собственные средства – 25 тыс. руб., привлеченные средства – 170,6 тыс. руб. В настоящее время работа над проектами продолжается.

Осветив положительные моменты в деятельности ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула, считаем необходимым отметить, что за активную работу с населением Совет ТОС, его члены и председатель неоднократно поощряются, получают различные награды. Председатель ТОС и члены Совета регулярно выступают на различных мероприятиях и в СМИ, они всегда готовы поделиться богатым опытом по активизации жителей, их вовлечению в процесс решения местных проблем, по повышению эффективности взаимодействия власти и населения. Вместе с тем они также считают необходимым анализировать эту деятельность и заострять внимание на проблемах в развитии ТОС, так как не все в этом процессе так легко и благополучно.

Но несмотря на общие проблемы в развитии ТОС и локальные трудности, мы полностью разделяем мнение Ю.М. Петрова, с которым нам довелось стоять у истоков становления ТОС в Барнауле, о том, что оно является одной из форм территориальной организации местного самоуправления, формой исключительно гибкой и максимально приближенной к населению. В ТОС отрабатываются самые первичные навыки участия гражданина в общественных делах, решаются многие жизненные вопросы, затрагивающие интересы людей². Актуальность затронутой темы подчеркивается тем, что площадкой для ее обсуждения в январе 2016 г. стала 1-я учредительная конференция Общероссийской Ассоциации ТОС, а 17-18 февраля текущего года в Москве прошел 1-й Всероссийский съезд органов

¹ Лякишева В.Г., Мураева Я.Н. Эволюция территориального общественного самоуправления в г. Барнауле // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 12. С. 13-18.

² Петров Ю.М. Взаимодействие органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления // Материалы городского семинара по вопросам территориального общественного самоуправления. Барнаул, 2010. С. 7.

ТОС. Право поделиться опытом работы в данной сфере на таком высоком форуме было предоставлено В.И. Бжицких, председателю Совета ТОС Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула. Здесь же ей был вручен знак «Отличник ТОС России» – одна из 50 наград победителей ТОС – движения в РФ. Это еще раз подтверждает, что выбранный нами для исследования Совет территориального общественного самоуправления является одним из лидеров в этом движении не только в городе и крае, но и в России.

Л.А. Пацукова

Влияние реформы местного управления на развитие образования и культуры России

Актуальность выбранной темы исследования обусловлена тем фактом, что в современной России более 25 лет проходят реформы. В этом плане наша эпоха созвучна периоду правления Александра II, который провел действительно великие реформы и оставил глубокий след в истории. Россия в 60-е гг. XIX столетия (начиная с 1855 г.) была периодом большого общественного движения, обусловленного растущими противоречиями между развитием производительных сил и тормозящими это развитие крепостническими отношениями. Крымская война (1853-1855 гг.) особенно ярко вскрыла архаизм крепостной системы.

К середине XIX в. четко выразилось отставание России от передовых капиталистических стран и сформировались социально-экономические предпосылки для буржуазных реформ. Потребность в реформах с каждым днем становилась все более и более ощутимой и неотложной. Поэтому главной целью внутренней политики правительства во второй половине XIX в. было приведение экономической и социально-политической системы России в соответствие с потребностями времени. Одновременно не менее важной задачей было сохранение самодержавия и господствующего положения дворянства.

Вслед за крестьянской реформой был проведен ряд и других, не менее важных реформ, среди которых – земская и городская. Комплекс преобразований в системе управления губернскими и уездными землями, дающий им право созывать собственные органы самоуправления и заниматься решением хозяйственных вопросов в регионах самостоятельно – главная идея земской реформы. Местное управление в дореформенный период строилось в полном соответствии с системой крепостнического хозяйствования. Центральной фигурой в нем оставался помещик, сосредоточивший в своих руках экономическую, административно-судебную и политическую власть над своими крестьянами. Идея земской реформы зародилась гораздо раньше, чем была принята, еще во времена Александра I, однако

до проведения крестьянской реформы строгой необходимости в ней не было.

Пробный вариант проекта вышел в 1864 г. Окончательный его вариант – 16 июня 1870 г. Основная цель нового законопроекта заключалась в том, чтобы создать на местах органы местного городского самоуправления, которые занимались бы различными хозяйственными делами – созданием инфраструктуры (постройка школ, больниц), благоустройством зданий, постройкой путей сообщения, устройством праздников, вопросами безопасности, финансирования и многим другим.

Основными учреждениями местного самоуправления стали земские управы и земское собрание. В состав этих учреждений могли входить граждане любого сословия из местного населения. Избирательное собрание выбирало членов городского собрания, которые при голосованиях имели право решающего голоса. Остальные члены думы избирались на обычных открытых выборах, которые проходили раз в 4 года. Быть избранным мог представитель любого сословия, который являлся гражданином России. Некоторые ограничения существовали только в вопросах вероисповедания, в частности, председатель думы не мог быть иудеем и общее число нехристиан не должно было превышать одну треть. Земские учреждения формировались на основе свободных выборов. Устроители земской реформы не решались открыто провести сословный принцип формирования местных органов. Поэтому для упрощения процесса выбора членов совета предполагалось разделить все уездное население на три части – курии, которые разделялись по имущественному, национальному и другим признакам. Кроме того, куриальная система позволяла правительству планировать заранее число выборщиков от сословий и регулировать их соотношение, как следствие всегда могло обеспечить в них преимущество для представителей правящего класса.

К сожалению, земская реформа считается одной из самых неудачных реформ Александра II, так как она была непоследовательна, охватывала лишь некоторые стороны местного самоуправления и была во многом несостоятельна. Отсутствие достаточных материальных средств и собственного исполнительного аппарата усиливало зависимость земств от правительственных органов. Все же земствам удалось внести значительный вклад в развитие местного хозяйства, средств связи, промышленности, системы здравоохранения и народного просвещения. Земства стали своеобразной политической школой, через которую прошли многие представители либерального и демократического общественных направлений. В этом плане земскую реформу можно оценивать по своему характеру как буржуазную.

Начало второй половины XIX в. было рубежом, разделившим две эпохи в истории России не только в экономическом и социально-политическом, но и культурном плане.

Новые условия жизни предъявляли более высокие требования к культурному уровню людей – возникла необходимость не только в элементарной грамотности, но и в более серьезных общеобразовательных, а часто и профессиональных знаниях.

Непреложной общественной потребностью стали развитие народного образования, создание новых высших учебных заведений, системы технической, различных культурно-просветительских учреждений и прочее. Главной участницей и идейной вдохновительницей культурно-просветительского движения в середине 60-х гг. выступала прогрессивная, разночинная интеллигенция, видевшая в этом свой нравственный долг. Стремление улучшить жизнь народа путем просвещения побуждало представителей интеллигенции к участию в Комитете грамотности, земских и вечерних школах, многочисленных благотворительных организациях. При этом такая деятельность воспринималась с большим энтузиазмом.

Наследием эпохи крепостного права был крайне низкий уровень грамотности населения. Даже в Петербурге в конце 60-х гг. доля неграмотных составляла 44%. В Москве по переписи 1871 г. неграмотными оказались 55%. В губернских городах этот процент повышался до 60-70%, в уездных – до 70-80%, в деревне же грамотность безусловно была редким явлением. Втягивание в рыночные отношения широких слоев крестьянства со всей остротой поставило вопрос о начальном народном образовании. Это вызвало невиданный прежде рост числа сельских и городских школ. Промышленность, транспорт и торговля предъявляли все более широкий спрос на специалистов со средним и высшим образованием.

В культурную жизнь страны все шире стали вовлекаться регионы. Крупными культурными центрами становятся многие губернские города, в их числе университетские – Киев, Одесса, Томск. Наряду с учебными заведениями на периферии открывались художественные выставки, краеведческие музеи. Центром культурной жизни провинции становится театр. При большом проценте неграмотных даже среди городских жителей он был более доступным средством просвещения, чем литература. Культурный процесс развивался не только «вширь», но и «вглубь», охватывая все новые социальные слои населения. Демократизация культуры стала определяющей доминантой этого периода.

Во второй половине XIX в. в связи с ростом потребности городского населения в образовании возникла необходимость в общедоступной школе для широких слоев горожан. По «Городовому положению» 1870 г. обязанность создания начальных школ возлагалась на органы городского самоуправления. Система начальной школы включала разные типы учебных заведений: школы земские, начальные училища министерства просвещения, частные школы; церковно-приходские, переданные в 1862 г. в ведение Синода; различные ведомственные училища; школы грамотности, национальные школы, где преподавание велось на языке местной народности.

Большую работу по распространению образования среди народа проводили комитеты грамотности, общественные просветительские организации, связанные с земствами. Их составляла прогрессивная, разночинная интеллигенция, которая считала это своим нравственным долгом. Московский комитет грамотности, возникший еще в 1845 г., впервые поднял вопрос о введении всеобщего начального образования. В 1861 г. при Вольном экономическом обществе был создан Петербургский комитет грамотности. Он ставил целью «содействовать распространению грамотности преимущественно между крестьянами, вышедшими из крепостной зависимости». Подобные просветительские организации позже возникли в Томске, Самаре, Харькове и других российских городах.

Гимназия, основная форма средней школы, в 60-е гг. считалась бессловным общеобразовательным учебным заведением. В это время возникли разные типы гимназий – реальные и классические. Однако самого начала они не были полностью уравнены в правах. А в 1866 г. классическая гимназия стала практически основной формой среднего образования; реальная же гимназия была преобразована в шестиклассное училище без права для ее выпускников поступления в университет.

Необходимо было не только строить и открывать новые школы, устраивать уже существующие, но и готовить для них педагогические кадры. По мере развития просветительской деятельности земств усиливается правительственное противодействие этой деятельности, стремление контролировать ее.

Наряду с гимназиями существовали мужские реальные училища, ориентированные на средние слои населения. Здесь в большем объеме преподавались физика, химия, новые языки. Выпускники реальных училищ допускались к поступлению в высшие специальные учебные заведения. Реальных училищ было меньше, чем гимназий. В целом же лишь небольшая часть молодых людей, в основном из обеспеченных слоев, получала среднее образование.

Развитие буржуазных отношений в России второй половины XIX в. предъявило особые требования к высшему образованию – в связи с реформами этого периода необходимо было повысить образовательный ценз многочисленной армии чиновников. Остро встал вопрос о подготовке специалистов с техническим образованием, расширении научно-исследовательской работы университетов, создании новых высших учебных заведений. Университеты, помимо сугубо научного профилирования, давали и прикладные знания. На соответствующих факультетах изучалась медицина, механика и т.п. При университетах создавались клиники, лаборатории, научные библиотеки. Согласно уставу 1863 г. университеты признавались как самоуправляющиеся учреждения.

Несмотря на все сложности, которые испытывало университетское образование во второй половине XIX в., развитие его происходило посту-

пательно. Число студентов университетов с 1862 г. до середины 90-х гг. увеличилось втрое и составило 17 тыс. человек. 22 июля 1888 г. открылись двери Томского университета. А в 1900 г. начал действовать Томский технологический институт. Тут следует отметить, что высшее техническое образование развивалось гораздо медленнее, чем того требовала жизнь России, в которую стремительно вторгался технический прогресс. Однако и в Сибири к началу XX в. было положено начало высшего образования.

В XIX в. произошел стремительный взлет русской культуры. Особо значительными были успехи в литературе, но не менее велики были достижения и в других областях. Например, если русская живопись развивалась своим самобытным путем, оставаясь почти незнакомой европейскому зрителю, но лучшие достижения зарубежной живописи находили отклик и дальнейшее развитие в творчестве русских художников. Многие отечественные ученые были почетными членами европейских академий и научных учреждений. Русская культура успешно развивалась на протяжении всего XIX в. Лучшие ее достижения известны далеко за пределами России и составляют подлинную славу нашей страны.

Русская литература второй половины XIX в. продолжала традиции Пушкина, Лермонтова, Гоголя. Отмечается особая роль романа в литературном процессе как явления в истории мировой культуры, в художественном развитии всего человечества. «Диалектика души» стала важным открытием русской литературы этого периода. Наряду с появлением «великого романа» в русской литературе появляются малые повествовательные формы великих русских писателей. Главной темой произведений литературы и, шире, произведений русской художественной культуры становится в это время тема народа, ее острый социально-политический смысл. В литературных произведениях появляются образы мужиков-праведников, бунтарей и альтруистов-философов. Произведения И.С. Тургенева, Н.А. Некрасова, Л.Н. Толстого, Ф.М. Достоевского отличаются многообразием жанров и форм, стилистическим богатством.

Острое чувство гражданственности стало лейтмотивом не только для литературных произведений, но и было характерной чертой изобразительного искусства пореформенной России. Самым ярким явлением второй половины XIX в. стало создание Товарищества передвижных художественных выставок и артелей художников. Передвижники были едины в своем неприятии «академизма» с его мифологией, декоративными пейзажами и напыщенной театральностью. Они хотели изображать живую жизнь. Ведущее место в их творчестве заняли жанровые (бытовые) сцены. Особой симпатией передвижников пользовалось крестьянство. Они показывали его нужду, страдания, угнетенное положение. В это время идейная сторона искусства ценилась выше, чем эстетическая. Вершиной творчества передвижников и началом нового этапа в развитии русской национальной культуры является искусство мастеров исторической живописи

И.Е. Репина и В.И. Сурикова. Свои исторические полотна они писали на сюжеты, позволяющие раскрыть мощную силу народа, передать достоверность исторических событий и приблизить прошлое к современности. Величием, богатством, лиризмом в картинах родной природы, песенностью наполнены пейзажи русских художников второй половины XIX в. В это время идет становление реалистического пейзажа (А.К. Саврасов «Грачи прилетели», Ф.А. Васильев «Оттепель», Н.Н. Шишкин «Рожь»), лирического и задумчивого (И.И. Левитан «Март», «Золотая осень», «Весна. Большая вода»), социально-философского (Левитан «Владимирка», «Над вечным покоем»).

В русской музыке второй половины XIX в. прослеживаются связи с демократическим движением эпохи. В России возникают два музыкальных центра. Один из них находится в Петербурге, другой – в Москве. В Петербурге возникло движение композиторов, которое получило название «Могучая кучка». В нее входило пять композиторов, из которых только один являлся профессиональным музыкантом – М.А. Балакирев. Н.А. Римский-Корсаков был профессиональным военным (морским офицером), А.П. Бородин – профессором химии, сделавший более 30 открытий в этой области, М.П. Мусоргский – медицинским прапорщиком, а Ц.А. Кюи – генералом-фортификатором. Душой и вдохновителем этого музыкального кружка был критик В. Стасов. В своем творчестве эти композиторы шли по линии развития интонации русского знаменного напева, утверждая народно-национальный характер музыки, обращались к крестьянской песне, к музыкальной культуре других народов. Другой, московский, центр музыкального искусства второй половины XIX в. представлен произведениями П.И. Чайковского, который в своем творчестве развивал интонации городского романса, продолжая традиции М.И. Глинки и В.А. Моцарта. Наследие П.И. Чайковского отличается богатством музыкальных жанров: балеты «Лебединое озеро», «Щелкунчик», «Спящая красавица», оперы «Иоланта», «Евгений Онегин», 6 симфоний, вальсы и романсы, фортепианные произведения, среди которых прекрасные циклы для детей, «Времена года», концерты. В его музыкальных произведениях прослеживается связь с общественным движением, тема преступления и наказания, высокий гуманизм и вера композитора в духовные силы личности.

Во второй половине XIX в. и народное просвещение в России достигло невиданных результатов. Наибольший скачок, конечно, произошел в развитии начального образования, на которое прежде меньше обращали внимания. Изменения безусловно коснулись всех ступеней образования в нашей стране. Приятно считать, что на протяжении уже почти двух столетий мы сохраняем лидирующие позиции в этой области.

Передовое демократическое искусство второй половины XIX в. способствовало пробуждению русского народа, укреплению его революционного самосознания и чувства национальной гордости. Оно было сильно

своим критическим реализмом, смелым обличением всех несправедливостей и жестокостей старого строя. По мере нарастания в стране освободительного движения, пробуждения активности самих народных масс оно стало отражать не только страдания и горе народа, но и таящиеся в нем великие силы, высокие моральные качества, ясный ум, а нередко и большее – глухой нарастающий протест, решимость постоять за себя, готовность к борьбе за лучшее будущее родной страны.

А.М. Сергиенко

Возможности и ограничения социологии в исследовании современных социальных процессов

Исследователи социальных процессов сталкиваются сегодня с серьезными ограничениями в их понимании и прогнозировании. Во многом это связано с характером самих процессов. Современные социальные процессы обладают высокой динамикой, порождают новые сложные и латентные процессы и усиливают проблемы слабого контроля политики. К таким новым процессам относится, например, финансиализация экономики, означающая нарастающее увеличение значимости финансовой компоненты в экономических процессах, сыгравшей решающую роль в возникновении глобального кризиса. Поток новых процессов возникает и в социальной структуре, к примеру, формирование кибер-сектора, «кибер-сословия», менее открытого для государственного контроля (например, в реализации права на интеллектуальную собственность). Огромный спектр новых глобальных социальных вызовов, связанных с массовой миграцией беженцев в европейские страны, приводит к нарастанию политической напряженности в мире.

По мнению теоретиков системного подхода, в мире возрастает значимость сложных сильных систем (одновременно экономических, физических, технологических, политических и социальных) и их непредсказуемость. Причем, как правило, такие системы неустойчивы, возникают «клубки» положительных обратных связей, как известно, несущих разрушительный характер. У. Бек, социолог с мировым именем, сравнил действие таких связей в системах взаимодействия человека и природы с «пусканьем лошади в карьер к краю отвесной скалы»¹. Некоторые европейские социологи так оценивают сегодня потенциал воздействия массовой мигра-

¹ См.: Бек У. Космополитическое мировоззрение. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2008. 336 С.; Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седелника и Н. Фёдоровой; послесл. А. Филиппова. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 384 С.; Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2009.

ции на экономическую и социокультурную жизнь в европейских странах¹. Непрозрачность, латентность новых социальных процессов связана во многом с возрастающей взаимосвязанностью компонентов систем через компьютерные программы, Интернет, кибернетическую архитектуру и сетевой характер социальной жизни.

Между тем глубинные причины формирования ограничений в постижении сути и динамики процессов, их прогнозировании лежат в возможностях выполнения социологией и другими социальными науками их функций, в их методологическом потенциале. Рассмотрим, какими возможностями обладают сегодня социологи в изучении современных социальных процессов и что часто становится ограничителем выполнения функций социологией и ее методологией.

Данная статья посвящена общей оценке возможностей и ограничений мировой и российской социологии в исследовании современных социальных изменений. В основу такой оценки автором положены во многом материалы докладов и дискуссий социологов на 17-м конгрессе Международной социологической ассоциации в 2010 г. (г. Гетеборг, Швеция)², 12-й конференции Европейской социологической ассоциации в 2015 г. (г. Прага, Чехия)³, Всероссийском конгрессе социологов в 2012 г. (г. Уфа)⁴, а также работы известных социологов П. Штомпки, В. Ядова, Т. Заславской и других ученых в области теории и методологии исследования социальных процессов.

В изучении социальных изменений, процессов, безусловно, важной методологической проблемой является формирование его концептуальной основы. Классическое определение социального процесса, как известно, дано П. Сорокиным: «Под *процессом* понимается любой вид движения, модификации, трансформации, чередования или «эволюции», короче говоря, любое изменение данного изучаемого объекта в течение определенного

¹ Differences, Inequalities and Sociological Imagination: Abstract Book [Electronic resource] / ESA 12th Conference / Prague, 25-28 August 2015. USB flash-drive. 1702 p. http://esa12thconference.eu/sites/esa12thconference.eu/files/esa_2015_book_of_abstracts.pdf

² XVII ISA World Congress of Sociology «Sociology on the Move», Gothenburg, Sweden, 11–17 July, 2010 / ISA-International Sociological Association / Foundation editor: Leo P. Chall. Conference Abstracts. Prepared in Cooperation with CSA Sociological Abstracts. ProQuest Supervising Editor. CSA Sociological Abstracts. 2010. 618 p.

³ Differences, Inequalities and Sociological Imagination: Abstract Book [Electronic resource] / ESA 12th Conference / Prague, 25-28 August 2015. USB flash-drive. 1702 p. http://esa12thconference.eu/sites/esa12thconference.eu/files/esa_2015_book_of_abstracts.pdf

⁴ Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса / РОС, ИС РАН, АН РБ, ИСППИ. М., 2012. 5227 с. 1 CD ROM.

времени, будь то изменение его места в пространстве, либо модификация его количественных или качественных характеристик»¹. Глубоко социологическим по содержанию является определение Дж. Парли: «*Социальные изменения* являются чередованием во времени поведенческих образцов, социальных взаимосвязей, институтов и социальных структур»². Действительно, человеческие общества постоянно изменяются на всех уровнях своей внутренней структуры. По словам П. Штомпки, «общество – это многоуровневое, внутренне связанное направление процессов»³. А по точному выражению Э. Гидденса, «мы живем сегодня в эпоху ошеломляющих социальных изменений, отмеченных трансформациями, которые радикально отличаются от трансформаций прежних периодов»⁴.

Социология за свою историю выработала великое множество концепций, моделей и теорий социальных изменений, поскольку, как сказано Г. Ленски и Дж. Ленски, «изменение – настолько очевидная черта социальной реальности, что любая научная социальная теория, какой бы ни была ее исходная концептуальная позиция, рано или поздно должна подойти к этому вопросу»⁵. Причем изменениям подвергались и сами социологические подходы к анализу процессов, среди них: эволюционный и исторический, формационный и цивилизационный, структурно-функциональный, деятельностьно-активистский, институциональный подходы, в основе которых лежат концепции эволюции Э. Дюркгейма, Г. Спенсера, теории модернизации, структурный функционализм Т. Парсонса, концепция структуризации Э. Гидденса, теория морфогенеза М. Арчер, теория классово-борьбы и общественно-экономических формаций К. Маркса и многие другие⁶.

Для анализа возможностей и ограничений социологии в исследовании социальных процессов необходимо обратиться к современной трактовке функций данной науки и ее социальной роли, определяющих векторы развития ее методологии. Как известно, в мировой дискуссии о социальной роли социологии ярко выделяются две точки зрения. Первая – *объективи-*

¹ Сорокин П. Социальная и культурная динамика. М., 2006. С. 153. Цит. по кн.: Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М., 1996. С. 24.

² Parley J. 1990. Sociology. Englewood Cliffs: Prentice Hall. P. 626.

³ Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М., 1996. С. 86.

⁴ Giddens A. Introduction to Sociology. New York. Norton. 1991. Цит. по кн.: Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М., 1996. С. 12.

⁵ Цит. по кн.: Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М., 1996. С. 12.

⁶ Цит. по кн.: Штомпка П. Социология социальных изменений / пер. с англ.; под ред. В.А. Ядова. М., 1996. С. 12.

стская позиция: ее сторонники утверждают, что социологи должны «незримо носить белые халаты», не должны принимать участия в лечении общества, а только заниматься диагностикой, важно уметь различать научную и гражданскую позицию. Вторая **позиция – активистская** – оказалась в мире более популярной: ее сторонники – М. Буравой, П. Штомпка, А. Турен, В. Ядов и многие другие. Суть данной точки зрения заключается в активной гражданской позиции социолога-профессионала, в том, что социология нужна обществу и должна работать на общество, на власть. Яркое выражение этой позиции можно увидеть в высказываниях П. Штомпки и В. Ядова. По словам Штомпки, «траектории движения планет не меняются в зависимости от прогресса астрономии, но уровень социологического знания существенно влияет на направление социальных преобразований»¹. И Ядов с ним соглашается: «...если мы, социологи, будем лишь писать книги, мы не исполним своего гражданского долга. Надо по возможности влиять на движение социальных планет»².

В социологической науке обычно выделяют три **функции науки:** понять, предсказать и предотвратить. П. Штомпка добавил четвертую: не только предотвратить, чего не хотим, но и создать то, что хотим, сформировать лучшее будущее (в докладе на Президентской сессии 17-го Конгресса Международной социологической ассоциации)³. Первые две функции (понимания и предсказания) являются чисто научными и приложимы к социологии. И связанными с ними основными методологическими исследовательскими процедурами являются описание, объяснение и прогнозирование. А последние две (предотвратить и создать) являются прямыми основными функциями политики. Но все четыре являются некоторым видом взаимного **союза социологии и политики**, союза стороны, не наделенной властью, и стороны, обладающей силой для того, чтобы их реализовать.

Что является условиями для такого союза, по мнению ученых? С одной стороны, это понимание политиками двух утверждений: первое – нет ничего важнее, чем истина, и второе – нет ничего практичнее, чем теория и методология. С другой стороны, задача социологов – сформировать **ресурсы** для познания социальной реальности, социальных процессов, а также

¹ Там же. С. 10.

² Из интервью Б. Докторову с В. Ядовым, см.: Ядов В.А. «...Надо по возможности влиять на движение социальных планет» // Телескоп: наблюдения за повседневной жизнью петербуржцев. Социология и маркетинг. 2005. № 3-4. С. 2.

³ См.: Штомпка П. Миссия социологии в посткоммунистических обществах // Посев. 2006. № 6; XVII ISA World Congress of Sociology «Sociology on the Move», Gothenburg, Sweden, 11–17 July, 2010 / ISA-International Sociological Association / Foundation editor: Leo P. Chall. Conference Abstracts. Prepared in Cooperation with CSA Sociological Abstracts. ProQuest Supervising Editor. CSA Sociological Abstracts. 2010. 618 p.

для принятия обоснованных политических решений. Какие это ресурсы? П. Штомпка выделил пять типов таких ресурсов: «язык», «зеркало», «повестка дня (или программа действий)», «зрение (видение)» и «карты»¹. «Язык» означает обеспечение необходимой методологией, концепциями с соответствующими критериями оценки событий. Под «зеркалом» понимается релевантное, обоснованное описание событий. «Повестка дня» означает точное определение социальных проблем, которые воспринимаются людьми и которые пока еще скрыты, латентны. Еще нужно обеспечить политиков «зрением», что означает понимание (постижение) общества, обеспечение сценариями возможных событий. И, наконец, социологи должны создавать «карты» социальных ситуаций и процессов, которые обеспечивают ориентацию, в том числе в случае наступления событий глобального масштаба. Причем в основе формирования таких карт должны лежать общее видение, общий методологический подход, теории, релевантные относительно прогнозов будущих событий. Только в этом случае социологи могут помочь политике в понимании дисфункций политического управления, в предотвращении реформ, приводящих к негативным социальным процессам в обществе, таким, например, как социальная поляризация, рост бедности или чрезвычайно актуальная в наши дни массовая миграция беженцев в европейские страны.

Кроме того, понимание, прогнозирование и предотвращение динамичных и сложных процессов, таких как уже упомянутые глобальный финансовый кризис, модернизация общества, нарастание политической напряженности в мире, требует *союза социологии* не только с политикой, но и с *другими социальными науками* (экономикой, психологией, политологией, правом, историей), а также развитие в рамках социальных наук мультидисциплинарного и междисциплинарного и даже, по словам П. Штомпки, трансдисциплинарного подхода, соединяющего усилия ученых разных стран и социальных наук, что позволит методологии изучения социальных процессов значительно обогатиться и выйти на новый уровень². Например, социология могла бы активно взаимодействовать с историей в изучении коллективной памяти и традиций, к примеру, традиций придавать особое значение риску, его предотвращению или же, напротив, традиций консервативного поведения в сфере обеспечения безопасности. Политическим наукам социологи могут помочь в понимании дисфункций

¹ См.: Штомпка П. Миссия социологии в посткоммунистических обществах // Посев. 2006. № 6; XVII ISA World Congress of Sociology «Sociology on the Move», Gothenburg, Sweden, 11–17 July, 2010 / ISA-International Sociological Association / Foundation editor: Leo P. Chall. Conference Abstracts. Prepared in Cooperation with CSA Sociological Abstracts. ProQuest Supervising Editor. CSA Sociological Abstracts. 2010. 618 p.

² Штомпка П. Миссия социологии в посткоммунистических обществах // Посев. 2006. № 6.

политического управления, в предотвращении реформ, приводящих к негативным процессам, таким как социальная поляризация, рост бедности, массовая миграция.

Готова ли сегодня социология выполнять свои функции во взаимодействии с политикой и другими социальными науками? И насколько социологи консолидированы и методологически готовы решать проблемы, связанные с комплексной оценкой и прогнозированием социальных процессов, в том числе таких сложных, как глобальный экономический кризис, рост политической напряженности в мире? В последние два-три десятилетия, особенно наглядно с начала 2000-х гг., мировая социология переживает радикальный поворот от изучения традиционных обществ к обществам модернизирующимся¹. Происходит активный переход к исследованиям глобальной мир-системы (в мир-системной концепции цивилизационного процесса И. Валлерстайна²), к теории глобализации. Причем в последнее время мы видим в социологии также акцент на исследования глобализации, сочетающей разнонаправленные процессы глобализации и локализации. В условиях неустойчивости общественного развития и увеличения социальных вызовов различного уровня особое значение приобретают теории риска и теории инвайороменталистские, связанные с изучением взаимовлияния общества и природы (см., например, в работах У. Бека³). Происходит переход от изучения социальных структур к изучению роли социальных субъектов и их действий. В этом отношении особое внимание привлекает культуральная социология Дж. Александера, главное внимание здесь уделяется не событиям, а смыслам, которые и являются основой деятельности⁴; отсюда понятна особая значимость СМИ и Интернета в совре-

¹ См.: Ядов В. Всемирный социологический конгресс в Гетеборге – событие, требующее осмысления и действий сообщества социологов // Социологический журнал. 2010. № 3. С. 163-168; Ядов В.А. Каким видится будущее социологии // Давыдовские чтения: исторические горизонты теоретической социологии: сборник научных докладов симпозиума, 13-14 октября 2011 г. / под ред. И.Ф. Девятко, Н.К. Орловой. М.: Институт социологии РАН, 2011. С. 14-17; Ядов В.А. Каким мне видится будущее социологии // Социологические исследования. 2012. № 4. С. 3-7.

² См.: Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / пер. с англ. П.М. Кудюкина; под общ. ред. Б.Ю. Кагарлицкого. СПб.: Университетская книга, 2001. 416 с.; Валлерстайн И. Миросистемный анализ: Введение / пер. Н. Тюкиной. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2006. 248 с.

³ См.: Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / пер. с нем. А. Григорьева и В. Седелника. М.: Прогресс-Традиция, Территория будущего, 2007. 464 С.; Бек У. Что такое глобализация? / пер. с нем. А. Григорьева и В. Седелника; общ. ред. и предисл. А. Филиппова. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 304 С.; Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2009.

⁴ Александер Дж. Смыслы социальной жизни: культурсоциология. М.: Праксис, 2013. 630 с.

менном развитии общества. Наблюдается переход от теорий социальных структур к исследованиям особых общностей, например, к изучению того, как адаптируются мигранты в новых для их культуры общностях европейского типа. Почему это так называемое мелкотемье становится таким важным для социолога сегодня? Да потому что темпы социальной трансформации нарастают, различные общности, группы по-разному адаптируются к переменам, и, как считает В. Ядов и многие другие ученые, неясно, что станет основой качественных перемен¹. В связи с этим в социологии появился термин «турбулентный социум»².

Несмотря на новые возможности теории и методологии мировой социологии, новые тренды в исследованиях, почему социологи всего мира в свое время не спрогнозировали ситуацию глобального экономического кризиса, а в последнее время – современные проблемы обострения политической ситуации в мире? Для ответа на этот вопрос воспользуемся аргументами, которые представили социологи мирового уровня, бывшие в разные периоды президентами Международной социологической ассоциации – М. Арчер, П. Штомпка, А. Турен, А. Мартинелли на президентской сессии 17-го конгресса Международной социологической ассоциации «Социология в развитии», который состоялся в 2010 г. в Гетеборге (Швеция). М. Арчер и другие лидеры мировой социологии тогда утверждали, что особенностью мировой социологии является то, что она не только не выполняет свои функции по предсказанию и предотвращению, но и косвенно способствует созданию среды глобального кризиса, прежде всего поддержанием *индивидуализма* в социологических моделях человека³.

О каких моделях идет речь? Помимо хорошо известных двух моделей для объяснения поведения человека в экономике (*модель человека экономического*, отличающегося рациональностью, максимизацией персональной полезности собственных действий, в работах А. Смита) и *модель человека социологического*, верящего в то, что координированное действие

¹ См.: Ядов В. Всемирный социологический конгресс в Гетеборге – событие, требующее осмысления и действий сообщества социологов // Социологический журнал. 2010. № 3. С. 163-168; Ядов В.А. Каким видится будущее социологии // Давыдовские чтения: исторические горизонты теоретической социологии: сборник научных докладов симпозиума, 13-14 октября 2011 г. / под ред. И.Ф. Девятко, Н.К. Орловой. М.: Институт социологии РАН, 2011. С. 14-17; Ядов В.А. Каким мне видится будущее социологии // Социологические исследования. 2012. № 4. С. 3-7.

² Ядов В. Всемирный социологический конгресс в Гетеборге – событие, требующее осмысления и действий сообщества социологов // Социологический журнал. 2010. № 3. С. 163-168.

³ XVII ISA World Congress of Sociology «Sociology on the Move», Gothenburg, Sweden, 11-17 July, 2010 / ISA-International Sociological Association / Foundation editor: Leo P. Chall. Conference Abstracts. Prepared in Cooperation with CSA Sociological Abstracts. ProQuest Supervising Editor. CSA Sociological Abstracts. 2010. 618 p.

должно быть направлено «сверху») есть третья *модель человека изменчивого, непостоянного*. Авторами такой модели являются Э. Гидденс и У. Бек¹. Такой индивид живет в условиях макросоциетального управления, «вышедшего из-под контроля», по утверждению Гидденса, и в условиях «общества риска», по словам Бека². Авторы данной модели считают, что традиционные группы (классы или домохозяйства) потеряли в современном обществе свое положение. В основе социальной структуры этапа второй, или поздней модернизации лежит индивидуализация, главным образом связанная с формированием людьми своих биографий. В рамках этих трех моделей индивидуализация способствовала формированию устойчивой глобальной модели увеличивающегося потребления; хотя связи между потреблением и реальным человеческим благополучием нет, даже наблюдается их полное рассогласование.

Проблема заключается в том, что эти индивидуалистические модели не могут объяснить прочную тенденцию общества к неограниченной финансовой социализации. Более того, по мнению М. Арчер и других лидеров мировой социологии, большинство социальных теорий сегодня не объясняют природы процессов в реальной экономике, политике и современном обществе в целом, а значит, не способны предсказать такие сложные процессы, как глобальный экономический и политический кризис³.

¹ См.: Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / пер. с нем. А. Григорьева и В. Седелника. М.: Прогресс-Традиция, Территория будущего, 2007. 464 с.; Бек У. Космополитическое мировоззрение. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2008. 336 с.; Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седелника и Н. Фёдоровой; послесл. А. Филиппова. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 384 с.; Бек У. Что такое глобализация? / пер. с нем. А. Григорьева и В. Седелника; общ. ред. и предисл. А. Филиппова. М.: Прогресс-Традиция, 2001. 304 с.; Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь. М.: Весь мир, 2004. 120 с.; Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2009.

² См.: Бек У. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / пер. с нем. А. Григорьева и В. Седелника. М.: Прогресс-Традиция, Территория будущего, 2007. 464 с.; Бек У. Космополитическое мировоззрение. М.: Центр исследований постиндустриального общества, 2008. 336 с.; Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / пер. с нем. В. Седелника и Н. Фёдоровой; послесл. А. Филиппова. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 384 с.; Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь. М.: Весь мир, 2004. 120 с.; Beck U. World at Risk. Cambridge: Polity Press, 2009.

³ XVII ISA World Congress of Sociology «Sociology on the Move», Gothenburg, Sweden, 11–17 July, 2010 / ISA-International Sociological Association / Foundation editor: Leo P. Chall. Conference Abstracts. Prepared in Cooperation with CSA Sociological Abstracts. ProQuest Supervising Editor. CSA Sociological Abstracts. 2010. 618 p.

В связи с этим сегодня еще в большей мере возрастает значимость *теорий среднего уровня*, о чем в свое время говорил Р. Мертон¹. Именно такие теории обеспечат смычку с эмпирическими процессами и будут способствовать, что важно для союза социологии и политики, выполнению названных четырех функций. В качестве примера такой теории, позволяющей приблизиться к решению поставленной задачи, П. Штомпка предлагает свою теорию доверия². Он выделил факторы, формирующие доверие: прозрачность действий, знание среды и организации, относительная стабильность и предсказуемость процессов и ответственность. Эти факторы обеспечивают глубокую основу для доверия, а их отсутствие формирует недоверие или даже неверие. Ученый утверждает, что проблемы подобного рода и породили кризис. Кризис – это коллапс доверия, в том числе потеря взаимного доверия банков и их клиентов, банков друг другу, работодателей и наемных работников и т.д. Разрушение доверия являлось важнейшим фактором возникновения неверия и, как следствие, самого глобального экономического кризиса, а в настоящем – нарастающей политической напряженности в мире.

Какие ограничения видны в выполнении *российской социологией* ее функций в обеспечении общества и политики такими ресурсами, как «язык», «зеркало», «повестка дня», «зрение» и «карты»? Сильным ограничителем в развитии российской социологии и ее союза с политикой являются проблемы, которые лежат внутри социологии (проблемы «языка» и «зеркала»). В настоящее время здесь царит методологический плюрализм, часто граничащий с эклектикой, отсутствует единый подход или хотя бы методологический консенсус в оценке социальных процессов, изменений в социальном пространстве и их прогнозировании. Во многом это связано с особенностями развития российской социологии последних двух-трех десятилетий. Когда в 1990-х гг. открылся поток информации из зарубежных источников, теорий, понятий, который нас «накрыл», мы во многом до сих пор не смогли его переварить, не смогли соотнести его с тем, что уже было наработано. Помимо традиционных методологических подходов (позитивизм, структурализм, функциональный подход) добавилась активная апробация новых западных теорий. Отсюда возникли проблемы заимствования понятий, появились дубликаты (аналоги, которые у нас уже есть). Некоторые ученые сравнивают такую ситуацию с вавилонским столпотворением, хаосом. К тому же мы, российские социологи, не представляем собой единое исследовательское сообщество. Каждый «роет свою норку», а что из

¹ См.: Мертон Р.К. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. 873 С.; Мертон Р.К. Социальная теория и социальная структура // Социологические исследования. 1992. № 2-4. С. 118-124.

² Sztompka P. Trust: A Sociological Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 214 p.

этого получится? Получим ли мы системное видение общества и его изменения? Как в мудрой притче про четырех слепых мудрецов, каждый из которых по-своему описал слона, дотронувшись один до его ноги, другой – до хвоста, третий – до туловища, а четвертый – до уха. В результате практически невозможно получить стройной картины устройства общества.

Вместе с тем нельзя сказать, что социологами не предложены модели развития российского общества, новые теории, объясняющие процессы социальной трансформации в обществе, среди них: разработанные представителями *новосибирской экономико-социологической школы*, признанные в России и за рубежом институциональная теория трансформационного пространства Т.И. Заславской¹, теория хозяйственного развития России О.Э. Бессоновой², теория институциональных матриц С.Г. Кирдиной³ и другие, имеющие мощную объяснительную силу происходящих процессов, но пока они редко применяются в исследовательской практике.

Таким образом, *отсутствие методологического единства в исследовании и объяснении социальных процессов серьезно препятствует развитию социологии и взаимодействию ее с политикой*. К этому добавляются проблемы методики социологического исследования: во-первых, это фрагментарность (изучение мелких частей и возвеличивание выводов до целого, до глобального уровня, или, как мы говорим, «сделать из мухи слона») и, во-вторых, неадекватное использование опросных методов, граничащее со слабым владением качественными методами и редкое использование методики триангуляции, основанной на умении адекватно сочетать различные методы сбора информации и ее источники. Слабым звеном по-прежнему остается использование междисциплинарного подхода, связей с другими социальными науками.

И в завершение – о проблемах реализации прогнозной и других функций российской социологии, формирования оставшихся трех ресурсов («повестки дня», «зрения» и «карт»). Мощным ограничителем здесь является, на наш взгляд, *отсутствие реального дружественного союза российской социологии и политики, низкая политическая востребованность социологии*. И это не только российская, а мировая тенденция: со-

¹ См.: Заславская Т.И. Современное российское общество: социальный механизм трансформации: учеб. пособие. М., 2004. 400 с.; Заславская Т.И. Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М., 2002. 568 С.; Россия, которую мы обретаем / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. Новосибирск, 2003. 728 с.

² Бессонова О.Э. Раздаточная экономика России: эволюция через трансформации. М.: РОССПЭН, 2006.

³ Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. Новосибирск, 2001. 308 с.

циальная роль, авторитет социологии заметно падает в мире, что отмечалось на Всероссийском конгрессе социологов в 2012 г. в г. Уфе¹. Органы власти, бизнес и общественные организации все реже интересуются результатами научного анализа социальных процессов, что мировые социологи диагностируют как отказ больного от госпитализации. В мировом сообществе уже нет представления о социологии как о «свете разума». Вместе с тем в последние годы в российской социологии появились сигналы позитивных изменений: в отдельных российских регионах заметно растет включенность социологии в процесс принятия политических решений.

Итак, очевидно, что именно крайне необходимо сегодня российской социологии для выполнения ее прогнозной и других функций. Как уже подчеркивалось, это методологические рамки, эмпирически оцениваемые модели развития российского общества, теории среднего уровня. Для развития союза с политикой – реальное участие социологов в экспертизе ключевых решений, развитие каналов диалога через СМИ и общественные организации, социологический мониторинг социальных процессов в стране и регионах (подробнее см. в работах автора²). В частности, социологи могут разработать социальный атлас региона и его территорий с выделением очагов социальных проблем, по которым нет статистической информации или она скудна (это проблемы бедности и неравенства, модернизации социальной сферы, развития человеческого потенциала, институтов гражданского общества и др.). Ведь часто именно регион становится площадкой разыгрывания новых интересов социальных групп и формирования социальных практик как моторчиков, запускающих новые социальные процессы, которые в силах изучать социологам.

¹ См.: Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие: материалы IV Очередного Всероссийского социологического конгресса / РОС, ИС РАН, АН РБ, ИСППИ. М., 2012. 5227 с. 1 CD ROM; Ядов В.А. Каким видится будущее социологии // Давыдовские чтения: исторические горизонты теоретической социологии: сборник научных докладов симпозиума, 13-14 октября 2011 г. / под ред. И.Ф. Девятко, Н.К. Орловой. М.: Институт социологии РАН, 2011. С. 14-17; Ядов В.А. Каким мне видится будущее социологии // Социологические исследования. 2012. № 4. С. 3-7.

² См.: Сергиенко А.М. Социология и политика: проблемы и перспективы взаимодействия // Модернизация современного российского общества и государства: состояние, проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию со дня основания Алтайского филиала ФГОУ ВПО СибАГС в г. Барнауле. 26 ноября 2010 г. Барнаул: Азбука, 2010. С. 105–111; Сергиенко А.М. Социология как инструмент прогнозирования социальных процессов: возможности и ограничения (по материалам XVII Всемирного конгресса Международной социологической ассоциации «Социология в развитии») // Социология в современном мире: наука, творчество, образование: сборник статей. Вып. 3 / под ред. О.Н. Колесниковой, Е.А. Попова. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. С. 76-81.

И.В. Титова

Влияние тенденции прогрессирующего потепления климата на состояние ледников (на примере ледников Горного Алтая)

Инструментальные измерения температуры воздуха, наблюдения за ледниками и морскими льдами, за растительностью, заболачиванием и другими изменениями в природных комплексах показали, что с 50-70-х гг. XIX в. происходит глобальное потепление климата. Это изменение происходит с разной скоростью в разных уголках планеты. Так, с 1835 г. в г. Барнауле (Алтайский край) среднегодовая температура повысилась на 2,8⁰С. За последние 50 лет рост годовой температуры отмечен и в других частях страны – в Кызыле (Республика Тыва) – на 3,5⁰С, у подножья высочайшей вершины Сибири – Белухи – на 1,7⁰С.

Прогрессирующее потепление климата на сегодняшний день – одна из самых актуальных глобальных проблем. Если 20 лет назад ее обсуждением занимались только ученые, то уже сегодня изменение климата стало очевидным для большинства жителей нашей планеты. Сейчас стало заметно, что времена года становятся теплее, а погода – все более изменчивой и непредсказуемой. И хотя с течением времени повышение температуры составило лишь пару градусов, что может показаться для многих незначительным, но если брать планету в целом, то даже такой несущественный рост температуры приводит к серьезным последствиям. Общая тенденция прогрессирующего потепления климата, в конечном счете, приведет к массовому таянию льдов и вечной мерзлоты, подъема уровня океана. И уже как следствие можно наблюдать в связи с отступлением горных ледников уменьшения стока рек, что в свою очередь ведет к снижению урожайности в тех регионах, которые они обеспечивают водой. Климатические изменения приводят к гибели многих животных и растений, не приспособленных к новым условиям. Человек также чувствует на себе влияние изменения климата: из новостей мы узнаем о различных стихийных бедствиях, связанных с неустойчивостью глобальной климатической системы, количеством которых с каждым годом лишь растет.

Облик Земли меняется. Ледники, занимающие примерно 11% площади Земли, постепенно тают. Современные ледники занимают на территории России площадь около 60 тыс. км².

Алтай – третья ледниковая область страны после Средней Азии и Кавказа. В горах Алтая из-за глобального потепления за последние 40 лет растаяли 77 ледников. Повышение температуры и как следствие таяние ледников, в конечном счете, приводит к уменьшению запасов пресной воды на Земле. Средняя температура на Алтае за последнее столетие увеличилась на полтора градуса, однако исследователи отмечают рост динамики этого процесса в последние годы.

В отдельные годы последствия глобального потепления проявлялись особенно ярко. Так, в жаркий 2008 г. вершина горы Монгун-Тайга, 3970 м над уровнем моря, находящейся в восточной части Алтая, полностью освободилась от снега, обнажив ледник. Сейчас распространено мнение, что изменение природы имеет циклический характер. Так, в последние 150 лет шло глобальное потепление. До этого было похолодание. Это характерно для природных циклов на Земле. В период VII-XII вв. шло потепление, и даже более сильное, чем сейчас. В то же время наука очень пристально следит за процессом исчезновения ледников, поскольку в современных условиях на естественные колебания климата накладывается весомое антропогенное влияние цивилизации. Отступление ледников, как отмечают ученые, несет не только опасности. Есть и положительные стороны. Площади, которые раньше безжизненно покоились подо льдом, теперь занимают растения и деревья.

Ледник – это развивающаяся система, состоящая из массы многолетнего атмосферного льда, которая возникла в результате накопления и преобразования снега, перемещающаяся под действием силы тяжести. В отличие от льда водных объектов, ледниковый лед образуется из снега. Условия для образования ледников существуют там, где за зиму снега выпадает больше, чем тает весной и летом, в результате снег накапливается. Толщина снежного покрова с каждым годом увеличивается, его придонные слои испытывают сильное давление, талая вода, просачиваясь в них, замерзает. В результате накопившийся снег превращается сначала в зернистый, пронизанный порами, старый, прошлогодний снег, так называемый фирн, который под давлением вышележащих слоев может превратиться в сплошной лед. Глобальное изменение климата приводит к тому, что ледники постепенно отступают¹.

По последним данным, в год ледники сокращаются на 15-22%, некоторые из них отступают, такие как ледник Мьюр, располагавшийся на территории национального парка Глейшер-Бей, на юго-востоке Аляски.

Сейчас ученые прогнозируют, что примерно через 30 лет Арктика может освободиться от льда. В настоящее время принято говорить уже не о глобальном потеплении, а о глобальном изменении климата. При этом изменение действительно уже идет и приводит к негативным последствиям. Так, в частности, если в 1990-е гг. наблюдалось 100-150 опасных гидрометеорологических явлений, то в прошлом году их было зарегистрировано 446.

Климат на нашей планете меняется постоянно, но в последние десятилетия из-за резкого скачка в росте и развитии промышленности происходит повышение температуры, что связано с высокой концентрацией в

¹ Короновский Н.В. Общая геология: учебник для студ. образов. учреждений высш. проф. образования. М.: Академия, 2011. С. 232-233.

атмосфере парниковых газов. Источниками выбросов парниковых газов является деятельность человека, прежде всего, сжигание ископаемого топлива в энергетике, транспорте, промышленности, а также в результате лесных пожаров. Согласно данным метеорологических исследований, изменение климата наблюдается во всех регионах, но неравномерно. Так, если в среднем в мире температура воздуха выросла на 0,74 градуса, то в России – на 1 градус. Согласно прогнозам специалистов, в ближайшие 10 лет в мире потеплеет на 0,2 градуса, а в России увеличение температуры составит 0,6 градуса.

В результате своей деятельности человек оказывает влияние на изменение климата, как напрямую, так и косвенно. Сюда можно отнести и выбросы парниковых газов, и сжигание угля, нефти, газа, промышленные выбросы, выхлопные газы транспорта, вырубка лесов и пр. Можно предположить следующее: для того чтобы замедлить процесс изменения климата, человеку необходимо сократить потребление ископаемого топлива, перейти на использование ветряной или солнечной энергии. Но для этого необходимо принимать меры на федеральном уровне, т.е. издавать законы, регламентирующие производственную деятельность человека. А при рассмотрении вопроса, использовать ли нетрадиционные источники энергии, все еще большую роль играет инициатива отдельных людей или же регионов.

На сегодняшний день для каждого важно обеспечить понимание тенденции прогрессирующего потепления климата, а также причин, ее вызывающей. Это может привести к смягчению последствий изменения климата.

Сейчас как никогда прежде очень важно предотвращать лесные пожары, которые ведут к уничтожению лесов, напрямую имея влияние на изменение климата. И необходимо принимать это самое изменение, учиться жить в сложившихся условиях, поскольку остановить изменение полностью, скорее всего, невозможно.

Алтай включен в список 200 глобально значимых экорегионов мира, составленный Всемирным фондом дикой природы. На территории региона находится объект Всемирного наследия ЮНЕСКО – Золотые горы Алтая. Горный Алтай – это один из крупнейших районов оледенения в Южной Сибири. Рост температуры в Алтайском регионе за период наблюдений в 50 лет составил 1,2-3,5 градуса, что привело в Горном Алтае к значительному сокращению территории ледников. Ледники Алтая, как основные питательные мощности для формирования стока рек в верховьях бассейнов Оби и Енисея, постепенно деградируют, что влияет на уровень воды в этих реках. Также огромный запас пресной воды, заключенной в толще ледников, неуклонно снижается из-за таяния ледников.

На территории Горного Алтая насчитывается 1500 ледников, общая площадь которых превышает 900 км². Самыми крупными центрами оледе-

нения на Алтае считаются: Катунский хребет (около 400 ледников, площадь которых составляет 280 км²); Южно-Чуйский хребет (220-240 км²); Северо-Чуйский хребет (180-200 км²); Кара-Алахинский хребет (12,5-25 км²). Большой Талдуринский ледник, располагающийся в пределах Южно-Чуйского хребта – самый большой (28 км²) ледник Алтая. Большой узел оледенения, уже в пределах Катунского хребта, – на массиве горы Белуха. Здесь располагается крупный парк площадью 262,8 тыс. га. У горы Белуха две вершины, с них спускается несколько крупных долинных ледников. Высота горы достигает отметки 4506 м и является высочайшей точкой не только Алтая, но и всей Сибири.

Наблюдения за региональными особенностями изменения климата в Горном Алтае возможно благодаря 198 станциям, расположенным на различных высотах и в различных физико-географических условиях. Наиболее крупные станции – метеостанции Усть-Кан, Кош-Агач и Кара-Тюрек. Метеостанция Усть-Кан располагается в среднегорной Канской котловине Центральной провинции и расположена на высоте 1037 м над уровнем моря. Кош-Агач находится в высокогорной Чуйской котловине Юго-Восточной провинции на высоте 1758 м над уровнем моря, Кара-Тюрек – на водоразделе Катунского хребта, высота 2600 м над уровнем моря, Центральной провинции. Для исследований были взяты наблюдения за период 1934-2013 гг.¹

Начиная с 1960-х гг. и до настоящего времени, процесс потепления увеличивается, и наиболее теплой была зима 2001-2002 гг. В январе-феврале 2002 г. средняя месячная температура на 10-12°С превышала среднюю многолетнюю. В летний период потепление уменьшается. Также наблюдается уменьшение контрастности температур между положительными и отрицательными формами рельефа (высокогорные водоразделы – днища межгорных котловин); уменьшение контрастности температур между сезонами года².

Начиная с середины XIX в. ледники Алтая имеют тенденцию к отступлению. Тем не менее скорость отступления неодинакова у ледников различных размеров, мощностей. На основании мониторинговых замеров ученые делают вывод о синхронности колебаний ледниковых языков, располагающихся на одном макросклоне. Так, мощное разрушение наблюдается у ледников Катунского и Южно-Чуйского хребтов. При этом ледники, располагающиеся южнее, отступают в 1,5 раза быстрее, чем ледники, расположенные севернее. Слабую по мощности деградацию претерпевают

¹ Носенко Г.А., Хромова Т.Е., Муравьев А.Я., Нарожный Ю.К., Шахгеданова М.В. Использование исторических данных и современных космических изображений для оценки изменений ледников на Алтае // Лед и Снег. 2010. № 2 (110). С. 20-23.

² Изменения климата и природной среды Северной Евразии: анализ, прогноз, адаптация: Сборник тезисов докладов Международной конференции молодых ученых. 14-20 сентября 2014 года. Кисловодск: М.: ГЕОС, 2014. С. 228-231.

долинные ледники Северо-Чуйского хребта. Основываясь на данных аэро-съемок, в 1952-1998 гг. площадь оледенения Алтая уменьшилась на 57 км². Постепенно исчезают малые ледники, крупные ледники дробятся. Например, сложный ледник Большой Актру, или Актуру (на юге Республики Алтай), разделился на два долинных – Левый и Правый Актру. В конце 1990-х гг. XX в. Талдуринский ледник, находящийся пределах Южно-Чуйского хребта на юге Республики Алтай, распался на три самостоятельных ледниковых потока.

Высота промерзания современных ледников Алтая в некоторых местах превышает 350 м.

Роль ледников для планеты огромна. В первую очередь они оказывают влияние на температуру, понижая ее. Способствуют конденсации водяных паров, ледники Алтая питают реки, относящиеся к бассейнам Катун и Иртыша. В ледниках горного Алтая сконцентрировано огромное количество пресной воды, примерно 50 млрд м³.

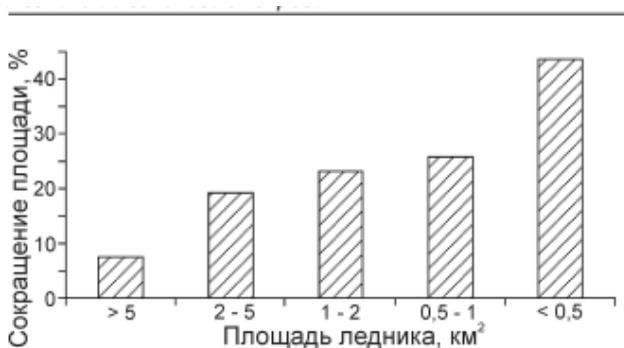
Но несмотря на отступление ледников, ученые тем не менее фиксируют увеличение влажности. Повышение влажности атмосферы, которое способствует и потворствует глобальному потеплению, вообще говоря, должно привести к увеличению атмосферных осадков, которые, выпадая в горах выше снеговой границы, могут снова накапливать там лед¹.

Наблюдения ученых за прошедшие 50 лет позволяют сделать вывод о том, что объем льда на территории горного Алтая уменьшился на 10,1%. За последние десятилетия увеличилась повторяемость аномальных проявлений температуры, что повлияло на состояние ледников. Ледники испытывают значительный, а в некоторых случаях – и критический дефицит массы. К примеру, одно из самых крупных оледенений, Ак-Кемское, которое располагается на горе Белухе, сократилось на 2 км. А ледники Радзевича (площадь 13,7 км²) и Геблера (площадь 11,1 км²) отступили на 457 и 639 м соответственно. Наиболее популярный среди туристов ледник Актуру отступил почти на 500 м. Ученые делают вывод, что в ближайшее время деградация ледников Горного Алтая будет продолжаться в основном за счет дробления ледников. Но в то же время скорость сокращения малых ледников замедляется, большая часть из которых уже исчезла или уменьшилась до состояния, близкого к стационарному, а оставшиеся находятся на больших высотах.

На основании снимков аэрофотосъемки к 2008 г. на Катунском хребте осталось 313 ледников общей площадью 208 км². Начиная с 1952 г., начала аэрофотосъемки хребта, и по 2008 г. площадь всей ледниковой системы Катунского хребта сократилась на 73,3 км² (26,1%). Здесь наблюдается большая изменчивость в отступании ледников (вплоть до полного исчез-

¹ Корзун В.А. Изменения климата: причины, прогнозы, возможные последствия для мировой экономики. М.: ИМЭМО РАН, 2012. С. 19.

новения) в зависимости от их морфологического типа, размеров и условий питания.



Сокращение площади ледников Катунского хребта разного размера в 1968-2008 гг.

Из рисунка следует, что максимально сократились ледники, относящиеся к группе с площадью менее $0,5 \text{ км}^2$ (43,5%), минимально – к группе с площадью более 5 км^2 (7,5%); на 23,2% сократились ледники площадью 1-2 км, что соответствует изменению ледниковой системы в целом – 21,4%¹. Можно сделать вывод, что состояние ледников Горного Алтая вызывает опасение. Постоянный процесс деградации ледников на фоне общей тенденции прогрессирующего потепления климата, отступление ледников, раскол и постепенное исчезновение – это сигнал для изменения экологической политики как региона, так и страны в целом. Дальнейшая производственная деятельность человека в том виде, в каком она ведется сейчас, с недостаточным применением природоохранных мероприятий, приведет к таянию ледников, а с ними – и к исчезновению огромных запасов пресной воды, находящейся в их толще.

Однако у человечества есть возможность влиять на ситуацию, меняя курс от изменения климата к его защите. Но при этом надо помнить, что времени на такую перестройку у человечества остается немного. Правительства большинства стран мира уже подписали международные соглашения о снижении выбросов парниковых газов в атмосферу, Рамочную конвенцию ООН об изменении климата и Киотский протокол. Для того чтобы требования этих соглашений претворились в жизнь, нужна работа всех стран мира и всех слоев общества. В целях противодействия глобаль-

¹ Носенко Г.А., Никитин С.А., Хромова Т.Е. Изменение площади и объема ледников Горного Алтая (Россия) с середины XX в. по данным космических съемок // Лед и Снег. 2014. № 2 (126). С. 7-8.

ному изменению климата должно быть затрачено много усилий, в частности:

- на снижение промышленных выбросов углекислого газа в атмосферу путем повышения энергоэффективности производства и других мер;
- выработку адаптационных механизмов, которые позволят человеку и природе приспособиться к уже происходящим и грядущим изменениям;
- координацию усилий на международном уровне.

Сейчас очень важны непрерывные многолетние наблюдения с балансовыми измерениями, экспедиционными исследованиями, регулярный мониторинг на всем протяжении Горного Алтая с использованием аэровизуальных наблюдений, аэро- и космической съемки для слежения за состоянием ледников и дальнейшего прогнозирования их состояния.

А.А. Черных, Е.А. Крякина

Проблема занятости населения в России

В последнее время для россиян естественными и нормальными явлениями стали неполная рабочая неделя, неоплачиваемые отпуска, невыплаты зарплаты, «утечка мозгов», снижение престижа труда; у современной молодежи – отсутствие мотивации к получению рабочих профессий и специальностей. Все это, так или иначе, связано с таким сложным и противоречивым макроэкономическим явлением, как безработица.

Безработица – социально-экономическое явление, выступающее как отсутствие занятости у определенной, большей или меньшей части экономически активного населения, способной и желающей трудиться.

Выбранная тема весьма актуальна в наше время, поскольку занятость населения представляет собой весьма важный сектор социально-экономического развития общества, соединяющий в себе экономические и социальные результаты функционирования всей экономической системы.

Существуют различные точки зрения на причины безработицы: завышенные требования самих работников, предъявляемые работодателю относительно размера желаемой ими заработной платы; негибкость трудового рынка, выраженная в переизбытке предложения модных специальностей (юрист, экономист и т.д.) на фоне серьезной нехватки квалифицированного рабочего персонала, технических и естественнонаучных специалистов; появление огромного теневого сектора рынка труда, так называемая «серая» занятость¹.

¹ Черных А.А. Формирование кадрового состава предприятия через аттестацию персонала // Вестник алтайской науки. 2015. № 2. С. 297-298.

Если говорить о теневом рынке, то по данным Росстата можно судить, что на сегодняшний момент (2015 г.), 36% жителей нашей страны совмещают основную трудовую деятельность с дополнительной подработкой, с которой не платят никаких налогов, лишь 10,4% оформили отношения «на стороне» юридически. Таким образом, официальный уровень незанятости 5-6% совершенно не отражает реальности рынка труда.

По данным Росстата, структура безработицы в современной России следующая: в среднем среди молодежи в возрасте 15-24 лет уровень безработицы в апреле 2015 г. составил 15,1%, в том числе среди городского населения – 13,8%, среди сельского населения – 18,8%. Коэффициент превышения уровня безработицы среди молодежи в среднем по возрастной группе 15-24 лет по сравнению с уровнем безработицы населения в возрасте 30-49 лет составляет 3,1 раза, в том числе среди городского населения – 3,3 раза, сельского населения – 2,7 раза.

Таблица 1 – Уровень безработицы по возрастным группам и виду поселения в апреле 2015 г., % от экономически активного населения; без корректировки сезонных колебаний

Вид террито- рий	Возрастные группы							Всего
	15-19	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60-72	
Городская	29,2	12,6	6,2	4,4	3,9	3,6	4,1	5,1
Сельская	34,2	16,0	10,6	7,6	6,1	5,6	4,3	8,1

Если сравнить ситуацию с безработицей в развитых странах и в РФ, то создается впечатление, что у нас не все так уж плохо. Например, соотношение незанятых и занятых россиян в группе от 20 до 34 лет приблизительно соответствует такому же показателю в США и Германии (порядка 10%). В то же время практически во всех странах Евросоюза ситуация хуже: в Великобритании безработных среди молодежи – 18%, во Франции – 25%, в Италии – свыше 30%, в Греции и Испании – более 50% (данные 2013-2014 гг.).

«Рост численности безработных, зарегистрированных в органах службы занятости, если считать с января 2015 г., составил 12%. За аналогичный период 2014 г. – 4,8%». Также числу официально зарегистрированных безработных на 2015 г. на 650 тыс. человек. Вместо 950 тыс. человек, меры поддержки которых заложены в принятом уровне, – 1,6 млн человек.

Воробьева В.В. Проблемы развития личных подсобных хозяйств в сельской местности Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2014. № 2, 3. С. 130-134.
Колобова А.И., Воробьев С.П. Проблемы занятости населения в условиях аграрного реформирования // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2007. № 8. С. 63-66.

По информации чиновников, дополнительные расходы на организацию временной занятости растущего числа безработных ведомство оценило в 33,7 млрд руб. Меры поддержки рынка труда предполагают опережающее профессиональное образование для работников, которые находятся под риском увольнения, стимулирование занятости молодежи на социальных проектах и организацию социальной занятости инвалидов. На эти цели потребуется еще около 18 млрд руб.

Российская промышленность в марте впервые за три года достигла положительной динамики занятости – то есть о найме рабочих промышленники говорили чаще, чем об их сокращениях. Правда, произошло это во многом за счет роста безработицы в других отраслях. «В условиях начавшихся увольнений в других секторах экономики и при торможении роста зарплат российская промышленность в целом получила больше возможностей для решения своих кадровых проблем». Кадровые проблемы в промышленности сохранялись даже с наступлением кризиса – в начале этого года четверть промышленников говорила о дефиците кадров, 15% ожидали его сохранения в краткосрочной перспективе. Теперь отрасль, очевидно, начала получать недостающие трудовые ресурсы.

В сфере торговли тенденция к сокращению занятости в первом квартале усиливалась. Об этом заявили 30% предпринимателей, работающих в отрасли. В сфере услуг 16% руководителей организаций сокращали штат работников и 6% расширяли его в первом квартале.

Как и в других странах, в России существуют биржи труда (они же центры занятости населения субъектов РФ), а безработным выплачивается пособие. Размер его таков, что сегодня пособием можно разве что оплатить ЖКХ. Последний раз он индексировался в 2008 г., когда минимальный размер выплаты вырос до 850 рублей, а максимальный – до 4900 руб. в месяц. Чтобы получить «по максимуму», гражданин должен отвечать целому ряду критериев¹.

Неудивительно, что 72% безработных трудоустраиваются самостоятельно. Как показывают материалы обследования населения по проблемам занятости, в апреле 2015 г. 70% безработных искали работу самостоятельно, без содействия служб занятости. При этом мужчины реже обращались в службы занятости в поисках работы, чем женщины. Среди безработных мужчин доля ищущих работу с помощью служб занятости в апреле 2015 г. составила 27,4%, среди безработных женщин – 32,8%. Наиболее предпочтительным является обращение при поиске работы к помощи друзей, родственников и знакомых – в апреле 2015 г. его использовали 62,7% безработных. Поиск работы в средствах массовой информации и Интернете –

¹ Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/>

второй по популярности способ поиска работы, который использовали 44,5% безработных.

Таблица 2 – Способы поиска работы безработными, % от общей численности безработных; без корректировки сезонных колебаний

Периоды	Способ обращения			
	к друзьям, родственникам, знакомым	в государственную службу занятости	непосредственно к работодателю	в СМИ, Интернет
Апрель 2014 г.	60,6	28,4	30,2	38,2
Апрель 2015 г.	62,7	29,9	29,3	44,5

Хотелось бы отметить, что в России значительное количество рабочих мест занимают иностранцы, которым выдаются разрешения на работу. Соответственно, не резиденты занимают места, которые могли бы достаться россиянину. Государство планирует уменьшить количество квот на выделение разрешений на работу в Российской Федерации. Такие меры будут очень эффективными, если одновременно ужесточить контроль за нелегальными работниками.

Еще одним эффективным способом искоренения безработицы является поддержка среднего и малого бизнеса. О развитии этого сегмента российской экономики неоднократно говорили и президент, и премьер России. Правительство разработало закон, который должен упростить работу среднего и малого бизнеса. Среди предлагаемых пунктов имеются: налоговые каникулы для бизнеса, отмена проверок на три года, если предприятие до этого без претензий проходило проверки. Все эти меры способствуют развитию и созданию бизнеса, а соответственно, – созданию рабочих мест. Комплексная программа поддержания рынка труда еще не подготовлена.

Преодоление этих тенденций предполагает, прежде всего, расширение информационной базы о безработице. Однако только такой информации недостаточно. Для ускорения работ по сокращению численности безработных необходимы сведения об их движении: межотраслевым, внутриотраслевым, межпрофессиональным, внутрипрофессиональным, после переподготовки или без нее, получение новой работы после переезда в другой населенный пункт со сменой или без смены профессии и т.п. Такая информация может быть получена в результате расширения программы обследования населения по проблемам занятости, которая реализуется Госкомстатом РФ. Это могло бы существенно повысить качество разрабатываемых программ по трудоустройству безработных.

Не менее важным является и информированность населения о вакантных рабочих местах. Сегодня эта деятельность государства не соответствует требованиям рынка труда. Безусловно, их развитие потребует больших финансовых и трудовых затрат.

В новых условиях хозяйствования государство обязано организовать и профессиональную подготовку школьников, поскольку не все выпускники общеобразовательных школ поступают в профессиональные учебные заведения. Многие из них сразу выходят на рынок труда, не имея профессиональной подготовки, и оказываются не нужными производству. При этом профессиональная подготовка школьников должна соответствовать рыночной экономике, сложившейся структуре по статусу занятости населения в экономике страны, имея в виду, что юноши и девушки могут стать не только наемными работниками, но самостоятельно занятыми членами производственных кооперативов и, может быть, даже работодателями.

Аналогичная работа должна проводиться и для уже работающих граждан, но в силу определенных обстоятельств оказавшихся безработными. Такая работа проводится, но ее масштабы явно не соответствуют грандиозности задач. Только таким путем можно создать предпосылки для развития нестандартных форм занятости и уменьшения безработицы.

С.И. Межов

Проблемы новой индустриализации российской экономики: инновационный аспект

Задача создания современного, конкурентоспособного на глобальных рынках промышленного производства в России была всегда актуальной. Однако в условиях санкций и внешнего давления она превратилась в проблему, требующую безотлагательного решения. Этого требует национальная безопасность, импортозамещение по многим номенклатурным позициям, в том числе и по оборонным отраслям. Практически руководством страны объявляется стратегия новой индустриализации на современных принципах, что касается, прежде всего, качества менеджмента и активов предприятия. В свое время государство не уделило внимание проблеме создания и эффективного функционирования крупных инновационных корпораций и в итоге это негативно сказалось на общем экономическом развитии.

Эволюция – это фундаментальный императив развития экономической (производственной) системы¹. Нарушение этого императива и сис-

¹ Межов С.И., Боговиз А.В. Инновационные процессы в Российской экономике: проблемы и направления развития // Экономика устойчивого развития. 2014. № 2

темно-организационных принципов привело к искажению нормального поступательного стратегического развития российской экономики. На коротком промежутке советская экономика показала определенную тактическую эффективность для решения политических задач, однако в результате распада СССР и возврате российской экономики в мировое конкурентное пространство обнажились ее фундаментальные, системные недостатки и пороки. Главные из них: технологическая отсталость, отсутствие современных моделей и структур корпоративного управления, неразвитые рыночные институты, незаинтересованность бизнеса в формировании человеческого капитала, дискриминация предпринимательства и профессионализма, боязнь и неумение компаний работать в условиях конкуренции, отсталость от ведущих рыночных государств в области производства высокотехнологичной и наукоемкой продукции, т.е. всего того, что составляет двигатель развития и конкурентоспособности. Вследствие этого при реализации программ модернизации и построения сектора инновационных производств появились проблемы, которые при естественно-поступательном движении западными корпорациями решались естественным образом, комплексно. Оказалось, что нам необходима национальная инновационная система, адекватное законодательство в сфере бизнеса и инноваций, механизмы защиты интеллектуальной собственности, эффективные структуры НИОКР и коммерциализации разработок, соответствующее инвестирование и производство. По нашему мнению, что подтверждается и мнением многих исследователей¹, для российской экономики важнее в

(18). С. 21-28; Глазьев С. Ю. О задачах структурной политики в условиях глобальных технологических сдвигов. Часть 1 // Экономическая наука современной России. 2007. № 3 (38). С. 49-61; Жданов Д.А. Тенденции организационной эволюции корпораций. М.: Наука, 2011. Сер. Экономическая наука современной России; Катькало В.С. Эволюция теории стратегического управления: монография / С. - Петерб. гос. ун-т, факультет менеджмента. СПб.: Издат. дом С.-Петерб. гоС. ун-та, 2006. 548 с.; Кондратьев В.Б. Корпоративный сектор и государство в стратегии глобальной конкурентоспособности // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 3. С. 24-31; Кудров В.М. Экономика России: сущность и видимость // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 2. С. 39-48.

¹ Межов С.И., Боговиз А.В. Инновационные процессы в Российской экономике: проблемы и направления развития // Экономика устойчивого развития. 2014. № 2 (18). С. 21-28; Глазьев С.Ю. О задачах структурной политики в условиях глобальных технологических сдвигов. Часть 1 // Экономическая наука современной России. 2007. № 3 (38). С. 49-61; Инновационный потенциал научного центра: методологические и методические проблемы анализа и оценки / В.И. Суслов, Н.А. Кравченко, Г.А. Унтура, А.Т. Юсупова, М.А. Ягольницер и др. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2007. 276 с.; Клейнер Г.Б. Эволюция и реформирование промышленных предприятий: 10 лет спустя // Вопросы экономики. 2000. № 5. С. 62-74; Полтерович В.М. Проблемы формирования национальной инновационной системы // Экономика и математические методы. 2009. № 2, т. 45. С. 3-18.

первую очередь развивать не первичные элементы рынка: создавать крупные корпорации в отраслях высоких технологий и перспективных современных производствах с прицелом на высокотехнологичную продукцию со значительной добавленной стоимостью. Вышеперечисленные проблемы и задачи реализации инновационных стратегий определили перечень методологических аспектов и вопросов данной статьи.

Инновационное развитие российской экономики с методологических позиций требует системного подхода: с четко сформулированной целью, определением структуры проблемы, составляющих элементов, связей, взаимодействия, а также глубоким анализом методов и инструментов ее решения.

В рамках системной методологии необходимо выделить и проанализировать теоретические подходы и точки зрения различных авторов к решению проблемы инновационного развития.

Долгое время об инновациях много говорят представители органов власти всех уровней, представители научного сообщества и промышленности. Конечно, решены многие инфраструктурные задачи, такие как создание технопарков, инвестиционных фондов, венчурных компаний, сформированы государственные корпорации на «прорывных» направлениях. Однако в вопросах организации перевода российской экономики на инновационные рельсы имеются методологически некорректные или даже неверные подходы и в целом данная проблема решается не системно, поскольку нет главного – широкого производства инновационных продуктов.

Анализ многих исследований и публикаций выявляет устойчивые аспекты и подходы к решению проблемы инновационного развития, выделяемые и рассматриваемые разными специалистами, например, направленные на разработку промышленной и инновационной политики¹, создания национальной инновационной системы (НИС)². Большое число работ также посвящено проблеме формирования малых предприятий как основы инновационного развития³. Ряд исследователей и специалистов, для пре-

¹ Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ-ВШЭ, 2008. 168 с.; Кудров В.М. Экономика России: сущность и видимость // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 2. С. 39-48; Рыбаков Ф.Ф. Промышленность как фундамент модернизации экономики // Инновации. 2011. № 6 (152). С. 27-30; Шинкаренко П.В. Государственная научно-техническая политика: роль научных организаций // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 5. С. 8-18.

² Кравченко Н.А., Кузнецова С.А., Маркова В.Д. и др. Проблемы формирования российской инновационной системы и развития конкурентоспособности предприятий / под ред. В.В. Титова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2009. 280 С. Томпсон В. Инновационная система РФ: анализ ОЭСР // ЭКО. 2011. №11. С. 4-10.

³ Инновационный потенциал научного центра: методологические и методические проблемы анализа и оценки / В.И. Суслов, Н.А. Кравченко, Г.А. Унтура, А.Т.

одоления стратегической неконкурентоспособности отечественных предприятий, предлагают различные подходы к возрождению и развитию НИ-ОКР в российской экономике, в частности, создание специальных структур и исследовательских центров, государственных корпораций¹.

Некоторые аспекты парадигмы, в которой устанавливается связь между темпами экономического роста и цикличностью, с одной стороны и с проявлением фундаментальных инновационных результатов, включая понятия циклов Кондратьева, инициировали дальнейшие исследования других авторов.

Именно логика этих исследований, основанная на теории инновационных волн, привела к разработке российскими экономистами концепции технологического уклада². Если проанализировать периоды смены технологических укладов в историческом разрезе, то видно, что время существования уклада сокращается. Например, первый просуществовал около 60 лет, то пятый, по некоторым оценкам будет продолжаться лишь около 30 лет и закончится в 20-х годах XXI века. Это связано с усилением инновационных процессов как отдельных субъектов, так и целых государств. В настоящее время prominently развитые страны имеют существенное число специалистов, которые профессионально занимаются инновационной деятельностью на всех стадиях: от изобретения до внедрения в производство, чего, к сожалению, нет в России.

Инновационная деятельность, к сожалению, пока еще не является основным фактором экономического роста в России, что может привести к тому, что уже в ближайшие годы мы будем окончательно вытеснены с рынка высоких технологий. Необходимо пересмотреть существующие

Юсупова, М.А. Ягольницер и др. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2007. 276 с.; Малышев В.Л. О возможности создания инновационной экономики // Экономическая наука современной России. 2008. № 4(43). С. 104-114; Полтерович В.М. Проблемы формирования национальной инновационной системы // Экономика и математические методы. 2009. № 2, т. 45. С. 3-18.

¹ Гринь А.М. Интегрированная система «Университет-предприятие»: путь к реализации инновационных стратегий / А.М. Гринь, К.Н. Мироненков, С. И. Межев // Университетское управление: практика и анализ. 2011. № 1(71). С. 71-79; Инновационный потенциал научного центра: методологические и методические проблемы анализа и оценки / В.И. Суслов, Н.А. Кравченко, Г.А. Унтура, А.Т. Юсупова, М.А. Ягольницер и др. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2007. 276 с.; Кравченко Н.А., Кузнецова С. А., Маркова В.Д. и др. Проблемы формирования российской инновационной системы и развития конкурентоспособности предприятий / под. ред. В.В. Титова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2009. 280 с.; Окрепилов В.В. «Сколково»: широкие возможности, большие перспективы // Инновации. 2011. № 6 (152). С. 3-8.

² Глазьев С.Ю. О задачах структурной политики в условиях глобальных технологических сдвигов. Часть 1 // Экономическая наука современной России. 2007. № 3 (38). С. 49-61.

концепции и методологические подходы к развитию инновационной деятельности в России, возможно, разработать новые принципы и механизмы инновационного развития экономики в условиях становления нового технологического уклада, когда для нашей страны появляется «окно» возможности ликвидировать технологическое отставание.

Роль государства при этом необходимо усилить в части определения приоритетов, финансовой поддержки, создания научно-проектных и инжиниринговых структур.

Научные публикации области промышленной и инновационной политики, разработки национальной инновационной системы¹ показывают, что во всех основополагающих документах, касающихся развития научно-технической сферы России, присутствует понимание того, что перевод отечественной экономики на инновационную основу – важнейший государственный приоритет.

Вместе с тем реализация таких намерений характеризуется отсутствием системности, происходит фрагментарно и крайне непоследовательно. Слабо учитываются особенности национальной системы инноваций, обусловленные во многом спецификой ее элементов и взаимосвязей между ними, заимствованных из советского периода. В частности, игнорируется характерный только для нашей страны элемент инновационной системы – отечественная отраслевая наука, имеющая богатый опыт практического взаимодействия с производством.

Появление государственных инновационных систем определяет начало возникновения постиндустриального общества, основу которого определяют новые знания. Однако нет единого представления или модели НИС для различных стран, как нет и единого определения понятия НИС.

В настоящий момент сложилось три основных трактовки НИС.

Первая трактовка определяет инновационную систему как систему институтов (наука, образование, малые формы предпринимательства, крупные промышленные предприятия), деятельность которых направлена на разработку и распространение инноваций.

¹ Кравченко Н.А., Кузнецова С.А., Маркова В.Д. и др. Проблемы формирования российской инновационной системы и развития конкурентоспособности предприятий / под ред. В.В. Титова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2009. 280 с.; Кудров В.М. Экономика России: сущность и видимость // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 2. С. 39-48; Малышев В.Л. О возможности создания инновационной экономики // Экономическая наука современной России. 2008. № 4 (43). С. 104-114; Тарасова А.Ю. Управленческие инновации и конкурентоспособность фирмы // Актуальные проблемы социально-экономического развития Российской Федерации: тезисы докладов Первой межрегиональной научной конференции аспирантов, посвященной 20-летию ААЭП. Барнаул, 2013. С. 68-71; Томпсон В. Инновационная система РФ: анализ ОЭСР // ЭКО. 2011. № 11. С. 4-10.

Вторая концепция интерпретирует НИС как комплекс взаимодействующих экономических механизмов и направлений деятельности организации инновационных процессов. Третья точка зрения основана на существенной парадигме экономических отношений. НИС трактуется как часть национальной экономики, обеспечивающая ее организационное развитие на основе инноваций.

Для современных исследователей достаточно привлекателен подход к изучению инновационного развития на основе понятия национальной инновационной системы, поскольку:

- 1) понятие инновационной системы адекватно отражает актуальную производственную практику в контексте инноваций;
- 2) зафиксированы изменения в концепции инновационной деятельности;
- 3) исследования в условиях инновационной системы создают базу разработки технологической и промышленной стратегии.

Впервые понятие инновационной системы ввел в научный оборот в 1987 г. К. Фриман¹, который определил инновационную систему как сеть институтов во всех секторах экономики, благодаря взаимодействию которых происходит инициация и диффузия новых технологий и инноваций. Вместе с тем теоретически, инновационная система впервые рассматривается в работе Лундвалла «Национальная система инноваций»².

Однако инфраструктурные элементы инновационной системы, показавшие эффективность в одних странах, у нас показывают скромный результат (например, технопарки, офисы трансфера технологий и т.п.).

Также распространены подходы, рассматривающие малые предприятия как ядро инноваций в современном мире – известно, что малые и средние предприятия получают господдержку в странах ЕС, учитывая очевидную социальную ее направленность – рабочие места для молодых специалистов и научно-технических кадров.

Вместе с тем надо отметить, что государственная поддержка малого инновационного предпринимательства возможна только при наличии крупных корпораций в экономике той или иной страны. Предположение о том, что малое инновационное предпринимательство может стать основным двигателем индустриального развития, не имеет под собой серьезной аргументации и, как показывает опыт Китая периода «культурной революции», обречено на провал. Ключевым императивом эффективного функционирования инновационной системы России должно стать появление

¹ Freeman Cr. Unemployment and Technical Innovation: a Study of Long Waves in Economic Development. L., 1988.

² Lundvall B.-A., (ed.), National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London: Pinter Publishers, 1992.

крупных корпораций, обеспечивающих постоянное обновление выпуска продукции под давлением конкурентной среды.

Важнейшим элементом инфраструктуры НИС, а также финансирования инновационных разработок являются венчурные фонды¹. Однако, как показывает практика, при всей их теоретической привлекательности они не вполне выполняют функции финансирования инноваций, поскольку, как правило, подключаются на завершающие стадии разработки, с создания опытного образца.

Как показали результаты нашего исследования, НИС складывалась и развивалась поступательно вместе с развитием технологии производства. НИС должна формироваться индивидуально для каждой страны, с учетом практического опыта других стран.

Одним из подходов к решению проблем реализации инновационных стратегий может быть объединение науки, производства и образования в единые интегрированные комплексы². Технологическое развитие является результатом сложного комплекса взаимосвязей между участниками системы – предприятиями, университетами и государственными научными учреждениями. Учитывая, что потенциал НИОКР в российских предприятиях практически утерян, привлечение исследовательских институтов, университетов к решению инновационных проблем представляется конструктивным решением. Необходимость активного вовлечения вузов в инновационный процесс является осознанным фактом, но государственные меры по стимулированию этого процесса не носят систематического характера.

Японский опыт направления развития и организации НИОКР говорит о том, что к концу 1970-х гг. (после преодоления «нефтяного» кризиса)

¹ Кравченко Н.А., Кузнецова С.А., Маркова В.Д. и др. Проблемы формирования российской инновационной системы и развития конкурентоспособности предприятий / под ред. В.В. Титова. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2009. 280 с.; Переверзева М.Н., Малявина А.В., Попов С.А. Венчурные механизмы финансирования инновационных проектов // Менеджмент в России и за рубежом. 2009. № 3. С. 22-28; Черных А.А. Структурная политика в корпоративном секторе промышленности региона // Предпринимательство. 2011. № 6. С. 141-144; Шинкаренко П.В. Государственная научно-техническая политика: роль научных организаций // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 5. С. 8-18; Chesbrough, H.W., West, J. and Vanhaverbeke, W. (2006) Open Innovation: Researching a New Paradigm. Oxford: Oxford University Press.

² Гринь А.М., Мироненков К.Н., Межев С. И. Интегрированная система «Университет-предприятие»: путь к реализации инновационных стратегий // Университетское управление: практика и анализ. 2011. № 1 (71). С. 71-79; Инновационный потенциал научного центра: методологические и методические проблемы анализа и оценки / В.И. Сулов, Н.А. Кравченко, Г.А. Унтура, А.Т. Юсупова, М.А. Ягольницер и др. Новосибирск: Сибирское научное издательство, 2007. 276 с.; Chesbrough H.W., West J. and Vanhaverbeke, W. (2006) Open Innovation: Researching a New Paradigm. Oxford: Oxford University Press.

японские компании все свое внимание обратили на проведение имеющих исключительно важное значение НИОКР. Это происходило после осознания, что решена важнейшая проблема ликвидации послевоенной отсталости производства и достижения западного уровня технологического развития¹.

Страны Юго-Восточной Азии сначала решали задачу *технологической отсталости* своих предприятий, а затем перешли к инновациям. Мы решаем задачу перехода на инновационные стратегии иначе, пытаюсь перепрыгнуть через этап преодоления технологической отсталости, что является следствием нарушения временной и пространственной логики развития.

Для России возможности «обычных инвестиций» – модернизации – далеко не исчерпаны. Инновационная эффективность малых предприятий может быть эффективной только при их взаимодействии с крупными корпорациями – лидерами в использовании новых технологий; таковые в России пока не сформировались².

Создание российским государством крупных государственных корпораций является еще одним примером несистемного решения по решению проблемы инновационного развития. Создание таких корпораций имеет своей целью поддержку и развитие тех областей стратегического значения, где бизнес в краткосрочной и среднесрочной перспективе не видит привлекательности для инвестирования своих средств и где позиции страны неуклонно снижаются³. Функциональное назначение госкорпораций – технологическая модернизация экономики страны. «Ростехнологии», «Росатом», а также акционерные общества, которые были созданы государством и функционируют на рыночных принципах – «Объединенная авиастроительная корпорация» и «Объединенная судостроительная корпорация»

¹ Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ-ВШЭ, 2008. 168 с.; Lundvall, B.-A., (ed.), National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London: Pinter Publishers, 1992; Sutton, J., (1998), Technology and Market Structure, Cambridge, MA: MIT Press.

² Вукович Г.Г., Лотова Е.В. Динамика показателей экономической эффективности машиностроительных холдингов Российской Федерации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2010. № 3. С. 26-28.

Кондратьев В.Б. Корпоративный сектор и государство в стратегии глобальной конкурентоспособности // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 3. С. 24-31; Sutton J. (1998), Technology and Market Structure, Cambridge, MA: MIT Press.

³ Инновационное развитие – основа модернизации экономики России: Национальный доклад. М.: ИМЭМО РАН, ГУ-ВШЭ, 2008. 168 с.; Кудров В.М. Экономика России: сущность и видимость // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 2. С. 39-48.

находятся на начальной стадии своего становления, и о реальных результатах можно будет судить только через три-пять лет.

Нет достаточной уверенности в том, что создание госкорпораций может совершить намечаемый рывок. В инновационных возможностях госкорпораций заставляют сомневаться имеющиеся оценки эффективности работы предприятий различных форм собственности. России необходимо перенять опыт создания высокотехнологичных зарубежных корпораций, проанализировать, как они создавались, как они устроены, как управляются, в чем секрет их эффективности. Наконец, какая у них система отношений с государством.

В обстановке, когда большинство представителей элиты основывают свое материальное благополучие и свой статус на контроле над добывающим сектором экономики или на распоряжении исходящими из него финансовыми потоками, модернизация выступает как «проект меньшинства».

Инновационная экономика успешно развивалась при наличии мощной промышленности. Наиболее реальной целью российской модернизации может быть новая индустриализация, которая позволит сделать отечественную промышленность конкурентоспособной, российскую экономику – в целом независимой от сырьевого сектора. Становление инновационной экономики следует отнести к более высокому типу общества, в котором производительность, общественный прогресс определяются успехами НИОКР, знаниями, инноваций. Инновационная экономика – в отличие от модернизации – формируется естественным путем на протяжении десятилетий, если не на протяжении смены нескольких поколений.

По сути, анализ проблем перехода к инновационной экономике показал, что рассматриваемые причины, препятствующие такому переходу, на самом деле являются следствием разрыва естественно-исторического развития отечественных предприятий, нарушения эволюционного принципа.

Ключевым фактором эффективного решения задач модернизации и построения современной конкурентной экономики, основанной человеческом капитале, является создание крупных инновационно-ориентированных корпораций. Опыт развитых стран, обобщенный в работах¹, убедил

¹ Кондратьев В.Б. Корпоративный сектор и государство в стратегии глобальной конкурентоспособности // *Мировая экономика и международные отношения*. 2009. № 3. С. 24-31; Полтерович В.М. Проблемы формирования национальной инновационной системы // *Экономика и математические методы*. 2009. № 2, т. 45. С. 3-18; Тарасова А.Ю. Коммерциализация технологий как основа инноваций // *Социально-экономическое развитие общества в координатах XXI в.: традиции и инновации: сборник статей / под ред. Т.Г. Строителевой*. Барнаул: Изд-во Алтайской академии экономики и права, 2014. С. 47-53; Черных А.А. Развитие инновационной деятельности в корпоративных структурах региона // *Проблемы социально-экономической устойчивости региона: сборник статей XII Всероссийской научно-практической конференции*. Пенза, 2015. С. 97-101; Chesbrough H.W., West J. and Vanhaverbeke

тельно показывает, что крупным корпорациям доступна организация инновационных процессов, в которых они выступают *системными интеграторами материальных, финансовых и человеческих ресурсов*, являясь основными потребителями изобретений и нововведений малого бизнеса.

По нашему мнению, на сегодняшний день существует комплекс серьезных экономических, социальных, институциональных проблем российской инновационной сферы, значительно тормозящих ее развитие. Таким образом, проблема отсутствия методологической базы решения задачи модернизации и последующего построения инновационной экономики на основе «ядра» для инноваций – крупных промышленных предприятий в современных условиях становится серьезным препятствием для перехода России к инновационной модели развития, с соответствующим ухудшением перспектив занятия ею подобающего места в новом мироустройстве.

Современный менеджмент промышленной корпорации ориентирован на создание и поддержание конкурентных преимуществ, позволяющих фирме достигать стратегические цели, получать прибыль и увеличивать долю рынка. Конкурентные преимущества могут достигаться за счет уникальных активов, экономии на масштабах производства, более эффективного управления по сравнению с конкурентами.

Западные корпорации не сокращают инвестиций в инновации даже в условиях жесткой рецессии или концепции «бережливое производство» (табл.).

Топ-20 инновационных компаний списка Global Innovation 1000

Ранг	Компания	Расходы на ИР		
		2013 г., млрд долл.	Изменение от 2012, %	Доля от продаж, %
1	Volkswagen	11,4	22,4	4,6
2	Samsung	10,4	15,6	5,8
3	Roche Holding	10,2	14,7	21
4	Intel	10,1	21,5	19
5	Microsoft	9,8	8,5	13,3
6	Toyota	9,8	3,5	3,7
7	Novartis	9,3	-2,6	16,5
8	Merk	8,2	-3,5	17,3
9	Pfizer	7,9	-13,3	13,3
10	Johnson&Johnson	7,7	1,6	11,4
11	General Motors	7,4	-9,3	4,8
12	Google	6,8	31,6	13,5

W. (2006) Open Innovation: Researching a New Paradigm. Oxford: Oxford University Press.

Ранг	Компания	Расходы на ИР		
		2013 г., млрд долл.	Изменение от 2012, %	Доля от продаж, %
13	Honda	6,8	7,8	5,7
14	Daimler	6,6	3,2	4,5
15	Sanofi	6,3	2,3	14,1
16	IBM	6,3	0,7	6,0
17	GlaxoSmithKline	6,3	-1	15
18	Nokia	6,1	-14,4	15,8
19	Panasonic	6,1	-3,5	6,9
20	Sony	5,7	9,3	7
	Всего	159,2	4,6	8,1

Источник: strategy+business FORTHCOMING IN ISSUE 73, WINTER 2013 PRE-PRINT 00221 THE GLOBAL INNOVATION 1000 Navigating the Digital Future

Причины кроются в следующем:

1. Инновации стали центральным элементом корпоративных стратегий. Сокращение инновационных инвестиций в процессе жесткой конкуренции в бизнесе высоких технологий сродни одностороннему разоружению во время войны. Корпорации не могут позволить себе останавливать непрерывный процесс разработки и освоения новой продукции.

2. Компании в большинстве секторов экономики, как правило, ориентируются на разработку продуктовых циклов, которые простираются на многие годы. Если они являются поставщиками, то зачастую уже заключили контракт на поставку клиентам следующей новой модели; если они напрямую продают потребителям, отсутствие инновационного цикла может означать быть выведенным из игры полностью.

3. Многие корпорации рассматривают спад в экономике как возможность создать конкурентные преимущества перед своими конкурентами – особенно в случае недостаточности финансирования НИОКР слабыми игроками. Если более сильным компаниям удастся сохранить темп инноваций, они смогут очень быстро увеличить свою долю рынка и получить соответствующую инновационную ренту, рассчитывая на будущие темпы подъема экономики.

Можно сделать вывод о том, что корпорации, продолжающие расширенное инвестирование инновационной деятельности, обладают приличным запасом прочности и финансовой устойчивости. А это означает, что их корпоративная экономика и менеджмент обладают специфическими качествами эффективного совмещения производственных и инновационных процессов.

Следовательно, организация и планирование стратегии инноваций должны занять ведущее место в общей стратегии промышленного пред-

приятия, необходимо строить новую инновационную систему на основе следующих принципов:

1. Ориентация инноваций на «платежеспособный спрос».
2. Передовые формы организации инновационных и производственных процессов (альянсы, сети, интеграция предприятий, вузов, науки, открытые инновации).
3. Современные промышленные корпорации, ориентированные на выпуск наукоемкой продукции.

Ключевым фактором эффективного решения проблемы модернизации должно стать появление крупных компаний. Это требует выбора новой или совершенствования существующей в основной своей массе модели управления производством и инновациями в российской промышленности.

В.Н. Стрижкина, И.В. Стрижкина

Опыт городского округа – города Барнаула Алтайского края в повышении открытости бюджета

В настоящее время все большее количество граждан России стараются быть вовлеченными в бюджетный процесс. В свою очередь органы муниципальной власти стремятся обеспечить максимальную степень открытости всех процессов, происходящих в сфере муниципального управления и, в частности, в финансовом секторе.

Можно выделить несколько положительных эффектов, к которым приводит открытость бюджета.

Во-первых, открытость бюджетов традиционно ассоциируется с сокращением уровня коррупции в муниципальных органах власти, а это важнейшая на сегодняшний день задача.

Во-вторых, открытый бюджет является инструментом, позволяющим соединять ресурсы и стратегические приоритеты, что особенно важно при переходе на программный бюджет.

Наконец, в-третьих, открытый бюджет содействует диалогу между гражданами и властью и позволяет повысить уровень доверия общества к органам муниципального управления.

В этих условиях задача по повышению открытости и прозрачности бюджетов и бюджетного процесса становится крайне актуальной.

Естественно, большое внимание при этом уделяется вопросу распространения информации о бюджете среди населения.

Традиционным способом распространения информации, в том числе правовой, являются печатные издания. С целью ознакомления граждан с утвержденными бюджетами г. Барнаула, отчетами об их исполнении и другими нормативными правовыми актами муниципального образования, касающиеся бюджетного процесса, данная информация подлежит обязательному опубликованию в городской массовой газете «Вечерний Барнаул».

ул» (далее – газета). Кроме того, в газете ежемесячно публикуется информация об исполнении бюджета г. Барнаула.

Стремительные темпы информатизации общества предъявляют новые требования к объему, оперативности и доступности публикуемой информации, возможности избирательного поиска и получения информации по конкретному вопросу.

Очевидно, что в настоящее время основной информационной площадкой является информационно-телекоммуникационная сеть Интернет.

На официальном интернет-сайте администрации города на странице комитета по финансам, налоговой и кредитной политике г. Барнаула (далее – комитет) размещаются сведения о деятельности финансового органа, результатах работы, решения о бюджете и его исполнении, информационные, презентационные и иные материалы, касающиеся финансово-бюджетной сферы города.

Стоит отметить, что до 2010 г. публикуемая информация ограничивалась преимущественно нормативными правовыми актами, утверждающими бюджет города и отчет о его исполнении, а также регулирующими бюджетные отношения и бюджетный процесс в городе.

За последние пять лет объем раскрываемой информации по бюджетной тематике значительно увеличился. Помимо безусловно необходимой публикации нормативных правовых актов, статистической информации о доходах и расходах бюджета города, размещается дополнительная информация с учетом интересов различных групп потенциальных пользователей (жители города, представители бизнеса, органы власти, учащиеся). Так, в части раскрытия информации о бюджетных данных на интернет-странице комитета:

с 2010 г. публикуется информация о просроченной кредиторской задолженности по финансированию расходов бюджета города;

с 2011 г. размещаются сведения о расходах на содержание органов местного самоуправления города, ежеквартально обновляется информация о результатах проверок, проведенных комитетом, ежегодно публикуется уточненный *реестр расходных обязательств города*;

с 2012 г. ежемесячно обновляется информация об исполнении бюджета города. Ежеквартально раскрываются сведения о мониторинге качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города. Налогоплательщиков единого налога на вмененный доход комитет ежеквартально информирует о прожиточном минимуме. Ежегодно публикуется доклад о результатах и основных направлениях деятельности комитета, информация о работе комиссии администрации города по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу;

с 2013 г. *представляются обзоры* о работе комитета с обращениями граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, доклады об основных итогах работы комитета;

в 2014 г. начали публиковать сведения о состоянии и организации работы комитета по профилактике коррупционных правонарушений;

с 2015 г. размещаются проекты муниципальных нормативных правовых актов, разрабатываемых комитетом. Создан новый раздел по контролю за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, где публикуются планы и результаты проведения проверок, можно ознакомиться с порядком направления жалоб в сфере муниципальных закупок в комитет. В целях популяризации патентной системы налогообложения представлен сравнительный анализ налоговых режимов для предпринимателей.

В рамках работы по повышению доходного потенциала бюджета города создан специальный раздел «Вниманию налогоплательщиков», где разъясняются вопросы по оформлению права собственности на дом, о легализации индивидуальных жилых домов, дачных и садовых домов, строений и гаражей, размещается информация по итогам совещаний с недобросовестными плательщиками.

Для повышения доступности информации о бюджете в 2014 г. на главной странице официального интернет-сайта г. Барнаула (далее – интернет-сайт) создан отдельный раздел «Бюджет».

Благодаря этому удалось существенно ускорить поиск наиболее важной с точки зрения бюджетного процесса информации, обеспечить логичность подачи материалов.

Добавились новые разделы «Перечень основных терминов и понятий», «Решения о бюджете», «Бюджет для граждан», преобразился раздел «Исполнение бюджета».

Вся статистическая и аналитическая информация представлена на интернет-сайте за несколько лет, что позволяет при необходимости самостоятельно проводить анализ данных.

С целью упрощения восприятия гражданами отчетных данных о бюджете информация представляется в графическом виде.

На интернет-сайте действует механизм обратной связи с населением. Перейдя в раздел «Прием обращений», посетители сайта могут сообщить о проблеме, оставить обращение, жалобу, задать вопрос, получить онлайн-консультацию, в том числе по бюджетной тематике.

В 2012 г. ориентация на повышение открытости бюджета обозначалась и Президентом Российской Федерации¹. В бюджетном послании о бюджетной политике президентом указано на необходимость разработки методических рекомендаций по представлению бюджетов всех уровней и отчетов об их исполнении в понятной, информативной и компактной форме для граждан.

¹ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации «О бюджетной политике» в 2011-2013 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/252626/>.

В г. Барнауле практика разработки и обнародования материалов в формате «Бюджет для граждан» начата с 2013 г. К настоящему времени на основе решений Барнаульской городской Думы подготовлены и опубликованы на интернет-сайте четыре брошюры «Бюджет для граждан» по бюджету города на 2014-2016 гг., на 2015-2017 гг., отчетах об исполнении бюджета за 2013 и 2014 гг.

С целью расширения информирования населения в 2015 г. подготовлены и размещены презентационные материалы для граждан на основе постановления администрации города по исполнению бюджета города за 6 месяцев 2015 г.

Подготовлены и брошюры «Бюджет для граждан» к решению о бюджете города на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.¹

Стоит отметить, что практика подготовки презентационных материалов о бюджете в понятной для жителей форме подтвердила свою эффективность, комитет неоднократно получал положительные отзывы при встречах руководителей с трудовыми коллективами города, экспертным и студенческим сообществом. Отмечалась доступность и понятность информации для восприятия.

Однако в печатном виде такая брошюра слишком массивна (25 листов формата А 4) и неудобна для распространения. Понимая это, параллельно с разработкой брошюры «Бюджет для граждан» к проектам решений о бюджете города на 2015-2017 гг., отчету об исполнении бюджета города за 2014 г. были подготовлены «Бюджеты для граждан» в формате 4-страничного и 2-страничного буклетов.

В такой форме «Бюджет для граждан» использовался в качестве раздаточного материала среди депутатов Барнаульской городской Думы, членов Общественной палаты города, экспертного сообщества, на встречах руководителей администрации города с населением.

Учитывая удобство использования и проявившийся интерес со стороны пользователей, планируется продолжение практики подготовки буклетов одновременно с брошюрой «Бюджет для граждан».

При определении структурных блоков буклетов и брошюр особое внимание уделяется наиболее актуальной информации, в том числе о формировании бюджета в программном формате, расходах бюджета на инвестиционные проекты города, реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Также приоритет отдается вопросам, вызывающим наибольший интерес со стороны населения. Для этого в 2014 г. анкетным способом был проведен общественный опрос населения, участие в котором приняло 354 человека.

¹ Бюджет 2016-2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org/upload/media-library/b9f/prilozhenie-1.pdf>

По итогам опроса для подавляющего большинства опрошенных (334 человека, или 94,3% из числа опрошенных лиц) представленная в брошюре «Бюджет для граждан» информация оказалась доступной и понятной. 19 опрошенных (5,4%) пояснили обратное (информация изложена непонятно и недоступно). Одному опрошенному (0,3%) информация оказалась доступной к пониманию лишь частично.

Наиболее интересной и актуальной для населения явилась информация о социальной поддержке населения, строительстве и ремонте городских дорог и сфере образования. В части доходов – меры по повышению доходов бюджета города, размер финансовой поддержки из бюджетов вышестоящих уровней, а также информация о том, какие налоги и в каком объеме зачисляются в местный бюджет.

В то же время распространение информации о бюджете в печатной форме имеет некоторые недостатки. Любой материал, имеющий строго регламентированную периодичность выхода, привязан к конкретной дате, а значит, очень быстро устаревает. Гражданам нужна регулярно обновляемая информация о бюджете. Кроме того, формат информационных материалов на бумажных носителях не позволяет достаточно подробно представить информацию обо всех направлениях и результатах расходования бюджетных средств, описать каждую из реализуемых муниципальных программ, а также требует дополнительных расходов.

Самым простым шагом является создание бюджетного портала в Интернете, где данные о доходной и расходной частях бюджета, муниципальных программах и непрограммных расходах формируются программным способом на определенную дату в соответствии с запросом пользователя. Решение о создании такого портала кажется очевидным, но, к сожалению, в настоящее время на практике труднореализуемо в связи с высокой стоимостью.

Таким образом, совершенствование системы распространения информации о бюджете в своем большинстве муниципалитет вынужден решать, исходя из имеющихся материальных и технических возможностей.

Так, в 2015 г. начата работа с единой интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая направлена на повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований. В настоящее время осуществляется регистрация информации по включению в реестр 332 участников и не участников бюджетного процесса.

Вместе с тем реализация любых мероприятий, направленных на повышение открытости и прозрачности бюджета и бюджетного процесса, будет недостаточно эффективной, если население не готово эту информацию воспринимать.

Поэтому одним из самых важных вопросов, стоящих перед публично-правовыми образованиями, является вопрос повышения уровня финансовой грамотности населения.

Низкий уровень финансовой грамотности скрывает в себе угрозы не только для отдельных граждан, но и для стабильности финансовой системы в целом. Это замедление роста благосостояния населения, низкая собираемость налогов, необходимость оказания материальной помощи незастрахованным гражданам.

В г. Барнауле ведется целенаправленная работа по повышению уровня финансовой грамотности населения.

Так, интенсифицирована работа со студенческим, преподавательским составом высших учебных заведений. Проводятся регулярные выезды руководителя комитета в образовательные учреждения. В 2015 г. в комитете проведен День открытых дверей, в котором приняли участие студенты четырех высших учебных заведений города.

Активизирована работа с организациями, также заинтересованными в повышении финансовой грамотности населения. За период 2014-2015 гг. проведено 62 встречи руководителя комитета и его заместителей с работниками *банковской сферы, 5 встреч со служащими межрайонных инспекций Федеральной налоговой службы России и Управления Федерального казначейства, организовано два выезда в трудовые коллективы промышленных предприятий города.*

Руководителем комитета и его заместителями регулярно проводится учеба с муниципальными служащими администрации г. Барнаула. В 2014-2015 гг. проведено 7 встреч.

В 2015 г. разработана Программа по повышению уровня финансовой грамотности пользователей библиотек, задача которой заключается в проведении в библиотеках г. Барнаула просветительских мероприятий среди населения в сфере организации бюджетного процесса, в сотрудничестве с комитетом, банками и финансовыми компаниями города. В декабре 2015 г. комитетом запланировано проведение лекции «Финансы вокруг нас» в Мемориальной библиотеке им. В.М. Башунова.

В рамках реализации государственной программы Алтайского края «Повышение уровня финансовой грамотности населения в Алтайском крае» на 2014-2016 годы» председателем комитета проведены уроки финансовой грамотности в трех школах города Барнаула.

Наряду с финансовой грамотностью важно обеспечить участие гражданского общества в процессе составления и исполнения бюджетов.

Начиная с 2006 г. в городе проводятся публичные слушания по проекту бюджета города и годовому отчету о его исполнении. Созданная экспертная комиссия осуществляет общественную независимую экспертизу проектов решений Барнаульской городской Думы в области бюджета.

Бюджетный процесс подразумевает принцип его неотделимости от интересов населения города, общественного контроля.

Практическую реализацию озвученный принцип обрел в 2012 г., когда по инициативе Общественной палаты при поддержке общественных организаций и депутатского корпуса на основе предложений, поступивших от барнаульцев, была сформирована «Народная программа развития города Барнаула».

В 2013 г. постановлением администрации города утвержден план мероприятий по реализации «Народной программы на 2013-2017 годы». В программу вошли 165 мероприятий, которые касаются строительства, ремонта и реконструкции более 280 объектов на территории города.

В настоящий момент более 50% мероприятий («Народной программы») находятся на стадии реализации либо уже реализованы.

Полученные оценки подтверждают правильность выбранного направления в повышении открытости и прозрачности бюджета.

По итогам участия в VIII Всероссийском конкурсе «Лучшее муниципальное образование в сфере управления общественными финансами» город Барнаул награжден дипломом «За открытость и прозрачность управления финансами». Кроме того, город отмечен в специальной номинации «За лучшую практику управления общественными финансами».

В 2015 г. комитет отмечен благодарственным письмом заместителя Губернатора Алтайского края, председателя комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике за участие в региональном конкурсе «Бюджет для граждан» с проектом «Бюджет-2015» (номинация «Фокус-взгляд на бюджет»).

Работа по повышению открытости и прозрачности бюджета г. Барнаула продолжается по нижеследующим направлениям:

- дальнейшее совершенствование формата «Бюджет для граждан» в части усиления его целевой направленности, усовершенствования подходов к визуализации;

- предоставление брошюры «Бюджет для граждан» в рамках материалов, направляемых депутатам, экспертам к проекту решения о бюджете;

- интенсификация работы с разделами официального интернет-сайта администрации города;

- расширение информационных каналов, в том числе за счет публикации статей по бюджетной тематике в периодических изданиях (информационный бюллетень «Предприниматель», газета «Вечерний Барнаул»);

- дальнейшее участие в работе с информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет»;

- проведение регулярных опросов общественного мнения по вопросам финансово-бюджетной сферы;

- расширение практики проведения мероприятий в рамках повышения финансовой грамотности населения. Предполагается продолжение работы в первую очередь среди молодежи как поколения, которое будет определять будущее экономики. Сюда следует отнести и проведение дней финансовой грамотности в учебных заведениях, открытые лекции и деловые иг-

ры. Также планируется и участие в Программе по повышению уровня финансовой грамотности пользователей библиотек;

- участие в федеральных и региональных конкурсах, направленных на повышение открытости и прозрачности бюджета;

- создание отдельной страницы в Интернете, посвященной бюджету при улучшении финансовой ситуации в городском округе – городе Барнауле.

В.Н. Стрижкина, И.В. Стрижкина

Основные направления и подходы к собираемости налоговых и неналоговых доходов в бюджет городского округа

Реформирование местного самоуправления предопределяет высокую актуальность проблем создания прочной финансовой базы муниципалитетов, основу которой составляют местные бюджеты. Самостоятельность местных бюджетов обеспечивается наличием собственных доходов и правом определять направления их использования. Согласно бюджетному законодательству бюджет муниципального образования складывается из налоговых и неналоговых доходов.

Город Барнаул обеспечивает до 60% налоговых доходов в консолидированный бюджет Алтайского края. При этом по обеспеченности налоговыми и неналоговыми доходами на 1 жителя по итогам 2014 г. Барнаул занимает 7-е место в рейтинге административных центров Сибирского федерального округа после городов Новосибирска, Красноярска, Иркутска, Абакана, Кемерово и Томска. Низкий уровень бюджетной обеспеченности оказывает негативное влияние на эффективность исполнения полномочий города, создание социальной инфраструктуры и качество жизни граждан.

В связи с этим на протяжении последних 10 лет проведение мероприятий по сокращению задолженности и повышению уровня собираемости доходов – одно из приоритетных направлений деятельности администрации города. Для повышения доходной части городского бюджета прежде всего разработана нормативно-правовая база, регламентирующая бюджетный процесс в городе, в том числе по работе с задолженностью и повышению собираемости платежей.

В целях оперативного выявления узких мест и принятия мер по сокращению долга в городском округе ежеквартально проводится мониторинг дебиторской задолженности, по результатам которого главой администрации города даются поручения главным администраторам доходов.

Показатель по недопущению увеличения удельного веса задолженности в общей сумме администрируемых доходов включен в План мероприятий по реализации Программы повышения эффективности бюджетных

расходов¹. Его исполнение ежеквартально оценивается при подведении итогов финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города (далее – ГРБС) в соответствии с методикой, утвержденной постановлением администрации города от 03.10.2012 № 2776².

На уровне администраторов доходов работают комиссии по взысканию задолженности, а также комиссии по признанию безнадежной к взысканию и списанию задолженности. Претензионно-исковая работа осуществляется в соответствии с Порядком взыскания задолженности по неналоговым платежам, подлежащим уплате в бюджет города, утвержденного постановлением администрации города от 21.01.2013 № 96, которым регламентированы процессы взыскания задолженности в досудебном и судебном порядке³.

В целях оказания содействия администраторам доходов на уровне заместителя главы администрации города и в горфинкомитете проводятся совещания по рассмотрению недобросовестных плательщиков обязательных платежей в бюджет города. Учитывая, что бизнес активно использует практику «кредитования за счет бюджета», на совещаниях прежде всего рассматриваются должники по налогу на доходы физических лиц и авансовым платежам по упрощенной системе налогообложения, земельному налогу, т.е. задолженность, которая не значится в базе налоговых органов до момента проведения выездной налоговой проверки или сдачи декларации по итогам года. Поскольку размер пени за неуплату НДФЛ и авансовых платежей в несколько раз ниже банковских процентных ставок, единственным рычагом воздействия на налогоплательщиков остается метод убеждения.

Недобросовестные плательщики выявляются по результатам мониторинга уплаты налоговых платежей крупными и средними предприятиями города. При подготовке совещаний используются сведения, полученные из налоговых органов по должникам и предприятиям, снизившим объем налоговых платежей, а также из Главного управления имущественных отношений Алтайского края по недобросовестным арендаторам земельных участков. Сведения о налогоплательщиках, не исполнивших рекомендации, полученные по итогам совещаний, направляются в прокуратуру города.

¹ Постановление администрации города Барнаула от 29.11.2011 № 3603 «Об утверждении Программы повышения эффективности бюджетных расходов в городе Барнауле на 2012-2014 годы и Плана мероприятий по ее реализации в 2012 году».

² Постановление администрации города Барнаула от 03.10.2012 № 2776 «Об утверждении Порядка и Методики оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города».

³ Постановление администрации города Барнаула от 21.01.2013 № 96 «Об утверждении Порядка взыскания задолженности по неналоговым платежам, подлежащим уплате в бюджет города Барнаула».

Информации о результатах рассмотрения должников на комиссиях и совещаниях публикуются на официальном сайте г. Барнаула.

С 2014 г. специалисты горфинкомитета принимают участие в работе межведомственных комиссий налоговых органов по ликвидации задолженности по налоговым платежам и по контролю за осуществлением финансово-хозяйственной деятельности.

Горфинкомитетом совместно с ГРБС на постоянной основе контролируется вопрос уплаты налоговых платежей бюджетными учреждениями. Отсутствие задолженности по налоговым платежам является одним из основных условий предоставления грантов субъектам малого и среднего предпринимательства, награждения трудовых коллективов организаций, руководителей и заместителей руководителей организаций наградами города, а также при проведении конкурсов, проводимых администрацией города.

При содействии налоговых инспекций сотрудники органов местного самоуправления и бюджетных учреждений подключены к электронному сервису «Личный кабинет налогоплательщика для физических лиц».

На постоянной основе в средствах массовой информации размещаются публикации, разъясняющие порядок и сроки уплаты налоговых платежей. Информационные листовки со сроками уплаты имущественных налогов размещаются в троллейбусах и трамваях города.

Замедление темпов экономического роста в стране во второй половине 2014 г. и дальнейшее развитие кризисной ситуации в 2015 г. повлияли на ухудшение финансового состояния предприятий и предпринимателей города и, соответственно, на их платежеспособность. В результате прирост задолженности в бюджет города по налоговым и неналоговым доходам по итогам первого полугодия 2015 г. в сравнении с аналогичным периодом прошлого года составил 20,6%.

Данная ситуация потребовала не только активизировать деятельность администрации города по вышеуказанным направлениям, но и искать новые направления и подходы в работе по повышению собираемости налоговых и неналоговых доходов в бюджет города.

В муниципальные программы, реализуемые главными администраторами доходов и горфинкомитетом, включены мероприятия и индикаторы, исполнение которых направлено на повышение собираемости неналоговых доходов.

Главными администраторами арендных платежей за использование земельных участков и муниципального имущества (комитет по земельным ресурсам и землеустройству города, комитет по управлению муниципальной собственностью города) на своих интернет-страницах внедрены онлайн-сервисы «Узнать задолженность», «Личный кабинет арендатора», позволяющие арендаторам оперативно контролировать состояние расчетов с бюджетом.

В целях недопущения прироста задолженности по неналоговым платежам Планом мероприятий по мобилизации доходов в бюджет города на 2015 г. для администраторов неналоговых доходов установлены показатели предельного уровня задолженности по неналоговым доходам – не выше уровня, сложившегося на 01.01.2015.

С 2014 г. проводится мониторинг полноты и своевременности уплаты налоговых и неналоговых платежей:

- подрядчиками, исполнителями муниципальных контрактов и договоров, заключенных с главными распорядителями бюджетных средств, муниципальными учреждениями за счет бюджетных средств (в рамках реализации адресной инвестиционной программы, проведения капитального и текущего ремонта, по сносу многоквартирных домов и объектов муниципальной собственности, по оценке недвижимости, признания прав и регулирования отношений по муниципальной собственности);

- субъектами малого и среднего предпринимательства, получающими субсидии и гранты из бюджета города.

Детальный процесс проведения мониторинга выглядит следующим образом:

Ежемесячно до 5 числа каждого месяца отраслевые отделы горфинкомитета предоставляют сводную информацию в отдел налогов и доходов. Информация предоставляется на бумажном носителе с указанием следующих сведений: наименование объекта (вид работ) и подрядчика (адрес, телефон), ИНН организации. Информация в отношении муниципальных контрактов и договоров, заключенных на сумму свыше 3 млн рублей, предоставляется повторно на следующий день после получения заявок от главных распорядителей бюджетных средств.

Отдел налогов и доходов проводит анализ подрядчиков и исполнителей муниципальных контрактов по вопросу полноты и своевременности перечисления налоговых и неналоговых платежей в бюджет города по мере поступления информации из отраслевых отделов и в дальнейшем анализ проводится на постоянной основе 1 раз в месяц. Для осуществления мониторинга используются следующие данные:

- реестр поступлений по доходам, предоставляемый в горфинкомитет Управлением Федерального казначейства по Алтайскому краю в соответствии с приказом Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2013 № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации»¹;

¹ Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 18.12.2013 № 125н «Об утверждении Порядка учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему Российской Федерации и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации».

– списки налогоплательщиков, имеющих задолженность по налогам и сборам, зачисляемым в бюджет г. Барнаула, предоставляемые УФНС России по Алтайскому краю, налоговыми инспекциями, расположенными на территории города;

– списки должников по аренде земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, предоставляемые Главным управлением имущественных отношений Алтайского края.

В случае выявления среди подрядчиков и исполнителей контрактов недобросовестных плательщиков налоговых и неналоговых платежей с каждым из них проводится индивидуальная работа до момента погашения долга:



Если телефонные переговоры по погашению долга не приносят результата, организации приглашаются на совещания в горфинкомитете, на которых устанавливаются сроки уплаты задолженности. Неисполнение срока погашения долга является основанием для направления материалов в прокуратуру города.

Основным бюджетобразующим доходным источником является налог на доходы физических лиц (далее – НДФЛ), поступления которого составляют 42% от суммы налоговых доходов бюджета города. В связи с этим в 2014-2015 гг. активизирована работа по легализации заработной платы и приняты дополнительные меры, направленные на повышение собираемости НДФЛ:

1. Установленный Налоговым кодексом Российской Федерации порядок уплаты налога налоговыми агентами-предпринимателями предусматривает перечисление удержанного налога с выплат наемным работникам по месту регистрации предпринимателя, а не по месту нахождения рабочих мест. В связи с чем в 2015 г. в нормативные правовые акты администрации города, регламентирующие порядок предоставления грантов хозяйствующим субъектам, а также в условия участия в конкурсах, проводимых администрацией города, внесены изменения в части включения дополнительного условия поддержки и участия в конкурсе – предприниматели должны состоять на налоговом учете на территории города.

2. Активизирована работа по борьбе с неформальной занятостью и теневой заработной платой. Разработан План мероприятий по снижению неформальной занятости на территории г. Барнаула, размещенный на официальном сайте города.

Постановлением администрации г. Барнаула от 23.03.2015 № 391 утверждено Положение о рабочей группе по регулированию выплаты заработной платы¹. Возглавляет рабочую группу заместитель главы администрации города по экономической политике, заседания проводятся еженедельно. В ее состав входят представители Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, профсоюзов, прокуратуры города, Государственной инспекции труда, союза предпринимателей, центра занятости населения, налоговых органов, полиции, горфинкомитета.

Вопросы организации деятельности рабочей группы входят в компетенцию комитета по развитию предпринимательства, потребительскому рынку и вопросам труда администрации г. Барнаула.

Для выявления нарушителей трудового законодательства в части оплаты труда и оформления трудовых отношений используется следующая информация:

- списки организаций, предположительно практикующих неформальную занятость из Фонда социального страхования РФ, Пенсионного фонда РФ, налоговых инспекций города с информацией об уровне средней заработной платы и численности работников;
- списки организаций, снизивших поступления по налогу на доходы физических лиц, предоставляемые горфинкомитетом;

¹ Постановление администрации города Барнаула от 23.03.2015 № 391 «Положение о рабочей группе по регулированию выплаты заработной платы».

- обращения граждан и иные сведения, полученные администрацией города.

С начала 2015 г. работает «горячая линия» по вопросам нарушения работодателями трудового законодательства, на которую ежедневно поступает до 7 обращений граждан. Также звонки о неформальной занятости поступают на телефоны «горячих линий», открытых в КГКУ «Центр занятости населения г. Барнаула», Алтайского краевого объединения организаций профсоюзов, Государственной инспекции труда в Алтайском крае.

За 9 месяцев 2015 г. проведено 29 заседаний рабочей группы, на которых рассмотрена 331 организация, что в 5,9 раза выше уровня аналогичного периода 2014 г. (9 месяцев 2014 г. – 5 заседаний рабочей группы, рассмотрено 56 организаций). В результате 25 организаций добровольно легализовали трудовые отношения с 1309 работниками, 87 организаций повысили уровень заработной платы 4432 работникам, годовой фонд оплаты труда увеличен на 21,0 млн рублей. Информация о нарушении трудового законодательства по 79 организациям направлена в надзорные органы.

3. В целях правового просвещения населения на официальном сайте г. Барнаула размещена рубрика о легализации трудовых отношений, в которой опубликованы следующие материалы: обращение к работникам о легализации трудовых отношений, информация о требованиях законодательства в сфере оплаты труда, информация о деятельности рабочей группы по регулированию выплаты заработной платы, информация о работе на территории города «горячей линии» по вопросам легализации трудовых отношений и заработной платы. На основных магистралях города размещены 10 баннеров с информацией о работе «горячей линии» и негативных последствиях неформальной занятости. Распространены агитационные листовки по легализации трудовых отношений и заработной платы тиражом 12000 экземпляров.

4. Уровень заработной платы на предприятиях города учитывается при принятии решений об оказании муниципальной поддержки в виде грантов и субсидий субъектам малого бизнеса.

5. Активизирована работа с предприятиями, зарегистрированными за пределами г. Барнаула и имеющими на территории города обособленные подразделения. В налоговые инспекции направлены запросы о предоставлении списка зарегистрированных на территории города Барнаула обособленных подразделений, не перечисляющих НДС в городской бюджет. Например, во II квартале 2015 г. выявлено, что ООО «ДЕЗ-2 Ленинского района», зарегистрированное в городе Новоалтайске, осуществляет деятельность на территории г. Барнаула. При этом платежи по НДС перечисляются в бюджет города Новоалтайска. По результатам работы с предприятием и Межрайонной ИФНС России № 4 по Алтайскому краю в бюджет города Барнаула в III квартале 2015 г. уточнены платежи по НДС в сумме 1,3 млн рублей.

6. В целях увеличения количества рассмотренных должников с IV квартала текущего года возобновляется практика проведения выездных совещаний налоговых органов по снижению недоимки и легализации объектов налогообложения на территории администраций районов города, подготовлена и согласована схема взаимодействия.

В течение очередного трехлетнего периода приоритетом Правительства Российской Федерации является недопущение увеличения налоговой нагрузки на экономику. В условиях данного моратория для обеспечения устойчивости и сбалансированности бюджетной системы города в 2016-2018 гг. задачи по повышению уровня собираемости налоговых и неналоговых доходов, снижению задолженности по обязательным платежам в бюджет города являются приоритетными. Деятельность администрации города по их решению будет осуществляться по следующим основным направлениям:

- совершенствование системы администрирования доходов;
- взаимодействие органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, Управлением ФНС России по Алтайскому краю по укреплению платежной дисциплины и сокращению задолженности в бюджет города;
- проведение работы по легализации заработной платы и трудовых отношений на территории города;
- взаимодействие с налогоплательщиками для обеспечения своевременного и полного выполнения ими налоговых обязательств, в том числе с обособленными подразделениями, расположенными на территории города;
- проведение мониторинга полноты и своевременности уплаты налоговых платежей крупными и средними предприятиями города, подрядчиками, исполнителями муниципальных контрактов, договоров, заключенных с главными распорядителями бюджетных средств, муниципальными учреждениями за счет бюджетных средств, субъектами малого и среднего предпринимательства, получающими субсидии и гранты из бюджета города;
- проведение совещаний по рассмотрению недобросовестных плательщиков обязательных платежей в бюджет города и по легализации налоговой базы, участие в работе межведомственных комиссий налоговых инспекций, расположенных на территории города Барнаула;
- размещение в средствах массовой информации материалов по легализации трудовых отношений с наемными работниками, работе с задолженностью, по вопросам уплаты налоговых платежей, а также популяризация в СМИ образа добросовестного налогоплательщика.

С.В. Пакшенкова, И.В. Стрижкина

Финансовый менеджмент как инструмент повышения эффективности управления средствами бюджета города Барнаула

В современных экономических условиях расширения функциональной деятельности муниципалитетов возрастает роль местных финансов. Центральным звеном финансовой системы является бюджет, который включает в себя важнейшие экономические категории: доходы, налоги, займы и расходы.

В большинстве местных сообществ отдельные элементы финансовой системы «разбросаны» в бюджетных документах, планах, счетах, прочих отчетностях. В отсутствие единой финансовой политики могут приниматься противоречащие друг другу решения, затрудняется анализ и учет прошлого опыта и возможных вариантов развития. И только разработка четкой местной финансовой политики с последующим ее публичным одобрением значительно повышает доверие к деятельности местного руководства в финансовой сфере, увеличивает финансовую стабильность местного общества и преемственность в решении его финансовых проблем.

Одним из инструментов финансовой политики, позволяющим оценить качество управления бюджетным процессом, является проведение мониторинга качества финансового менеджмента и оценка их показателей.

Президентом Российской Федерации, Министерством финансов Российской Федерации не раз подчеркивалась необходимость внедрения комплексной системы мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами, прежде всего, с целью эффективного планирования показателей местного бюджета и повышения результативности бюджетных расходов.

На сегодняшний день на федеральном уровне уже запущен механизм мониторинга и оценки качества управления финансами, который ориентирован на главных администраторов средств федерального бюджета. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления также пошли по пути формирования собственной правовой базы процедур мониторинга и оценки качества управления региональными и муниципальными финансами главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС).

Так как проблема оценки качества финансового менеджмента в современном обществе носит фрагментарный характер, то необходимость системных исследований муниципалитетами при выборе направлений, показателей и применении результатов мониторинга и оценки качества управления муниципальными финансами определяет практическую значимость и актуальность детального изучения данной проблемы.

Организационно-процедурную схему проведения методики оценки качества управления финансовыми ресурсами и механизм новаций можно наглядно рассмотреть с помощью бюджета городского округа – город Барнаул.

В г. Барнауле производится оценка качества финансового менеджмента 22 ГРБС¹.

Данный порядок определяет организацию мониторинга качества финансового менеджмента, включая анализ и оценку совокупности процессов и процедур, обеспечивающих результативность использования бюджетных средств и охватывающих все элементы бюджетного процесса: составление проекта бюджета, его исполнение, управление расходными обязательствами, формирование отчетности и осуществление контроля.

Система мониторинга оценки качества финансового менеджмента в городе базируется на оценке 6 направлений и 24 показателей, характеризующих качество финансового менеджмента ГРБС.



Направления оценки качества финансового менеджмента

¹ Постановление Администрации города Барнаула от 03.10.2012 № 2776 «Об утверждении Порядка и методики оценки качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города» (в ред. Постановления от 03.03.2015 № 282).

По каждому направлению оценки качества финансового менеджмента Комитетом анализируется соответствующий состав показателей, исполненных ГРБС в отчетном периоде:

1. Оценка механизмов планирования расходов бюджета (*рассчитываются по итогам первого полугодия и года*: соблюдение сроков представления в Комитет фрагмента реестра расходных обязательств; полнота общей информации о расходных обязательствах; *рассчитывается ежеквартально*: оценка качества планирования бюджетных ассигнований; *рассчитываются ежегодно*: соблюдение сроков размещения докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на официальном интернет-сайте г. Барнаула; своевременное и качественное планирование бюджетных ассигнований на очередной финансовый год и плановый период).

2. Оценка результатов исполнения бюджета в части расходов (*рассчитываются ежеквартально*: уровень исполнения расходов за счет средств бюджета города; степень реализации мероприятий, предусмотренных планом повышения эффективности бюджетных расходов, утвержденных соответствующим постановлением администрации города; своевременное предоставление прогнозов кассовых выплат, заявок к графику финансирования; *рассчитываются ежегодно*: уровень исполнения расходов; равномерность расходов; своевременное предоставление проектов бюджетной росписи; качественное составление проектов бюджетной росписи; оценка по выполнению индикаторов программ).

3. Оценка управления обязательствами в процессе исполнения бюджета (*рассчитываются ежеквартально и ежегодно*: изменение просроченной дебиторской задолженности в отчетном периоде; наличие просроченной кредиторской задолженности; *рассчитывается ежегодно*: сумма ущерба имуществу, хищений денежных средств и материальных ценностей).

4. Оценка состояния отчетности (*рассчитываются ежеквартально и ежегодно*: соблюдение сроков представления годовой и квартальной бюджетной отчетности; соблюдение в предоставленной отчетности контрольных соотношений, доведенных Министерством финансов Российской Федерации).

5. Оценка организации контроля (*рассчитывается ежеквартально*: наличие остатков денежных средств на лицевых счетах главных распорядителей средств бюджета города (учредителей); *рассчитываются ежегодно*: объем финансовых нарушений, выявленных в ходе проведения контрольных мероприятий в сфере финансового контроля и закупок; проведение главными распорядителями бюджетных средств мероприятий внутреннего финансового контроля, аудита и (или) ведомственного контроля в сфере закупок; наличие решений о привлечении должностных лиц к ответственности за допущенные нарушения финансовой дисциплины).

6. Исполнение законодательства (*рассчитывается ежеквартально*: наличие вынесенных представлений органов прокуратуры; наличие замечаний по результатам экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов).

Оценка каждого из показателей имеет соответствующий алгоритм расчета, по результатам исчисления которого ГРБС присваивается соответствующий балл. Максимально возможная оценка по каждому оцениваемому показателю равна 5 баллам, минимальная – 0 баллов.

Оценка проводится ежеквартально по состоянию на 1 апреля, 1 июля, 1 октября текущего финансового года. Годовой мониторинг проводится по состоянию на 1 января года, следующего за отчетным финансовым годом.

Для проведения оценки качества финансового менеджмента используются следующие источники информации: перечень исходных данных (состоит из 24 соответствующих методик оценки качества финансового менеджмента сведений, заполняется и предоставляется в Комитет по финансам ГРБС, которые несут ответственность за их достоверность, правомерность и полноту); годовые и квартальные отчеты ГРБС; результаты проведенных контрольно-ревизионных мероприятий; другие документы и материалы.

Оценка качества финансового менеджмента рассчитывается на основании оценок по каждому из показателей.

Главный распорядитель средств бюджета города, к которому не применим какой-либо показатель, получает по соответствующему критерию среднюю оценку по показателю главных распорядителей средств бюджета города.

Главные распорядители средств бюджета города имеют:

- *высокое качество финансового менеджмента* при рейтинговой оценке от 4,5 до 5,0 балла;
- *хорошее качество финансового менеджмента* при рейтинговой оценке от 4 до 4,4 балла;
- *удовлетворительное качество финансового менеджмента* при рейтинговой оценке от 3,0 до 3,9 балла;
- *низкое качество финансового менеджмента* при рейтинговой оценке от 1 до 2,9 балла;
- *неудовлетворительное качество финансового менеджмента* при рейтинговой оценке ниже 1 балла.

Главным распорядителям средств бюджета города направляется официальная информация об оценке результатов их деятельности.

По итогам мониторинга Комитет по финансам города формирует сводный рейтинг качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города по соответствующей форме и пояснительную записку, которая направляется главе администрации города. Результа-

ты данного рейтинга подлежат размещению на официальном интернет-сайте г. Барнаула¹.

Глава администрации города вправе применить меры дисциплинарной ответственности к руководителям ГРБС с неудовлетворительным качеством финансового менеджмента, ухудшившим уровень качества финансового менеджмента по сравнению с прошлым отчетным периодом.

Более чем трехлетняя практика позволяет сделать вывод о действенности и эффективности применяемой методики.

Отмечается за этот период отсутствие главных распорядителей средств бюджета города с «низким» качеством финансового менеджмента.

А количество ГРБС с «удовлетворительным» качеством финансового менеджмента не превышает 5 учреждений в квартал. Результаты мониторинга показывают, что 59% ГРБС достигли наивысшей оценки по результатам своей деятельности, «хорошее» качество финансового менеджмента остается у 36% объектов оценки деятельности в сфере управления общественными финансами.

Что касается средней рейтинговой оценки качества финансового менеджмента по ГРБС, то она тоже имеет положительную динамику (с IV квартала 2013 г. не опускается ниже 4,3 балла).

Улучшение качества финансового менеджмента ГРБС, безусловно, подтверждает повышение качества планирования бюджетных ассигнований, сокращение количества документов с нарушением сроков, уменьшение количества ошибок в отчетности и др.

Так, на протяжении анализируемого периода улучшается значение показателя «Оценка качества планирования бюджетных ассигнований», что подтверждает уменьшение фактов перераспределения бюджетных ассигнований в связи с некачественным планированием ГРБС (с 3,6 балла в 2012 г. до 4,3-4,5 балла в 2013-2015 гг.).

Улучшено и среднее значение показателя, характеризующего своевременность предоставления главными распорядителями средств бюджета города годовой и квартальной бюджетной отчетности (с 4,6 балла в 2012 г. до 4,8-4,9 балла в 2013-2015 гг.).

Положительной динамики достигло и среднее значение по показателям, отражающим качество составления бюджетной отчетности.

По истечении каждого отчетного периода анализируются слабые и сильные стороны управления бюджетным процессом, причины достижения или недостижения запланированных результатов.

В свою очередь, разработка четкой финансовой политики оказывает существенную помощь и местным руководителям в принятии решений в

¹ О Барнауле // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL: http://barناول.org/vlast/administraciya/komitet/finance_and_credit/inaja_informacija/financial-management/

соответствующей сфере. Опираясь на результаты данного мониторинга, местная власть может заблаговременно принимать корректирующие действия. Кроме того, система рейтингования и оценки результатов деятельности ГРБС способствует более справедливому принятию решения в распределении поощрения их деятельности.

Необходимо отметить, что помимо проведения оценки качества финансового менеджмента, в целях повышения эффективности деятельности ГРБС комитетом по экономическому развитию и инвестиционной деятельности г. Барнаула совместно с комитетом по финансам налоговой и кредитной политике г. Барнаула разработано постановление администрации города от 09.07.2013 № 2330 «Об утверждении Положения об оценке эффективности деятельности главных распорядителей средств бюджета города»¹. В соответствии с данным нормативным правовым актом оценка эффективности деятельности ГРБС производится по двум направлениям:

- оценка результативности деятельности на основании выполнения показателей результативности;
- оценка качества финансового менеджмента, проводимого в соответствии с Порядком и Методикой оценки качества финансового менеджмента ГРБС, утвержденными постановлением администрации города.

При этом доля результативности деятельности в оценке эффективности составляет 0,75, доля качества финансового менеджмента – 0,25.

Перечень показателей результативности деятельности утвержден Приложением 1 к Положению об оценке эффективности деятельности ГРБС. Данные показатели непосредственно характеризуют деятельность оцениваемых ГРБС (оценка качества финансового менеджмента охватывает лишь отдельные элементы бюджетного процесса).

Так, при анализе показателей результативности деятельности ГРБС (за период действия Положения об оценке эффективности деятельности ГРБС) прослеживается положительная динамика, характеризующая улучшение непосредственной деятельности ГРБС.

Таким образом, в г. Барнауле всесторонне анализируется деятельность каждого участника бюджетного процесса, а также проводится мониторинг актуальности всех показателей рассматриваемых методик. Такая форма анализа способствует выявлению «проблемных мест», приносит элементы конкуренции и создает стимул к повышению уровня и качества управления финансовыми ресурсами, ответственности каждого участника бюджетного процесса за принимаемые решения.

¹ Постановление Администрации города Барнаула от 09.07.2013 № 2330 «Об утверждении Положения об оценке эффективности деятельности главных распорядителей средств бюджета города».

С.П. Воробьев

Проблемы системной трансформации аграрной экономики Алтайского края

Сельское хозяйство является одной из основополагающих отраслей экономики России, от эффективности функционирования которой зависит продовольственная безопасность и независимость всей страны. Несмотря на ряд положительных тенденций, наблюдающихся в сельском хозяйстве основных аграрных регионов России и нашедших отражение в устойчивой динамике роста стоимости валовой продукции, нами обосновывается вывод, что основные цели аграрной реформы 1990-х гг. (непосредственной задачей провозглашалось реформирование аграрных отношений на базе общечеловеческих ценностей, прав и интересов личности, свободы в выборе форм и видов деятельности – преобразовании отношений собственности в сельском хозяйстве и смежных с ним отраслей и сфер экономики) сегодня так и не достигнуты. В общей стратегии аграрной реформы, ее ориентации на интересы непосредственно сельскохозяйственных товаропроизводителей приоритеты были выбраны правильно, но тактика ее проведения, которая носила компромиссный, политико-идеологический характер, не создавала условий для совершенствования организационно-экономического механизма хозяйствования, не соответствовала реальным интересам АПК, не содержала побудительных стимулов к развитию аграрной экономики. Более того, трансформационные процессы в целом протекают медленно, фрагментарно, в результате можно свидетельствовать, что многие проблемы так и не были решены.

В любом случае трансформация сельского хозяйства должна осуществляться как естественно-эволюционный процесс устойчивого экономического роста при условии соблюдения принципов расширенного воспроизводства в основных его отраслях, повышении качества жизни населения сельских территорий. Основными его элементами должны быть земельные преобразования, совершенствование форм собственности и хозяйствования, реорганизация сельскохозяйственных предприятий, социальное развитие села, изменение взаимоотношений между отраслями в системе АПК, совершенствование государственного регулирования, создание рыночной инфраструктуры и др. (рис.).

Проведенные нами исследования развития аграрной экономики позволили выявить следующие экономические закономерности трансформационного процесса в реализации основных его элементов:

– проведение эффективных земельных преобразований: земельная реформа начала 1990-х гг. привела к трансформации государственной монополии на землю. В 2014 г. 56,3% земель сельскохозяйственного назначения Алтайского края находились в частной собственности, однако остается достаточно высоким удельный вес невостребованных земель – около

Элементы трансформационного процесса в сельском хозяйстве

проведение эффективных земельных преобразований: развитие многообразия форм собственности на землю, рыночного оборота земли, в том числе ее купля-продажа, залог (ипотека); совершенствование землеустройства с учетом форм собственности, требований рациональной организации территории и компактного землепользования; поддержание и восстановление плодородия почвы, экономическое стимулирование рационального использования земель.

совершенствование механизма хозяйствования, в т.ч. организационно-производственной структуры предприятия, специализации, диверсификации производства, размещения и сочетания отраслей; механизма внутрихозяйственных отношений; распределения дохода между собственниками; механизма мотивации и стимулирования труда работников; систем организации и управления, планирования, учета, анализа и контроля, реализации продукции.

реорганизация сельскохозяйственных предприятий: формирование многоукладной экономики; организация предприятий различных организационно-правовых форм.

реформирование взаимоотношений между отраслями в системе АПК: приватизация предприятий переработки, сервиса и торговли; демополизация фондопроизводящих, перерабатывающих и обслуживающих предприятий АПК; содействие достижению паритета экономических отношений в системе АПК.

совершенствование системы государственного регулирования АПК, в т.ч. финансово-кредитной, налоговой, ценовой, страховой политики, внешнеэкономической деятельности.

социальное развитие села

создание рыночной инфраструктуры

Элементы трансформационного процесса в сельском хозяйстве

10,0%. По различным оценкам юридически оформлено должным образом и внесено в единый государственный реестр земель не более 7,0% сельскохозяйственных угодий, переданных гражданам в собственность. В последние годы наблюдаются негативные тенденции постепенной концентрации земельных долей в руках все меньшего числа собственников, не имеющих к сельскохозяйственному производству отношения. Чаще всего подобное распределение собственности происходит путем скупки паев

(акций) у мелких пайщиков-акционеров. Обезземеливание непосредственных работников и преобразование их статуса из собственника в наемника происходит не только подобным «естественным» образом (через старение значительной части пайщиков (акционеров)), но и вследствие умышленного разорения, искусственного банкротства ряда хозяйств. Процессы банкротства сельскохозяйственных предприятий, которые преследуют своей целью захват земель, представляют собой малоизученную сферу, поскольку им свойственна высокая степень закрытости¹.

– совершенствование механизма хозяйствования: в настоящее время продолжают тенденции «деспециализации» аграрного производства, первоочередной ориентации на производство востребованной на рынке сельскохозяйственной продукции (подсолнечник, зерно, молоко), при этом отраслевая структура производства существенно определяется ценовой конъюнктурой на рынке². По зерновым культурам и подсолнечнику наблюдаются следующие тенденции: чем выше цена в текущем году на зерно и семена подсолнечника, тем больше площадь посева и валовой сбор в последующий год и наоборот, что приводит к снижению цен и уровня рентабельности, уменьшению финансовых результатов. Аналогичная ситуация наблюдается в производстве молока³. Наблюдаемые процессы в стремлении товаропроизводителей увеличивать объем производства товарной продукции при отсутствии реальных прогнозов состояния рынка сельскохозяйственной продукции и индикаторов для планирования состояния внутренней и внешней среды предопределяет снижение экономической эффективности структурных преобразований в сельском хозяйстве. *Внутрихозяйственные экономические отношения* также не претерпели качественных изменений: не проведена внутрихозяйственная приватизация, не реализованы рыночные взаимоотношения между администрациями хозяйств и производственными подразделениями, между отдельными подразделениями, работниками подразделений. Многие хозяйства ликвидиро-

¹ Воробьев С.П., Зубахин А.М. Эффективность использования земельных долей в сельском хозяйстве Алтайского края // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2013. № 1. С. 20-22.

² Воробьев С.П., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Резервы повышения экономической эффективности специализации сельского хозяйства Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 3, 4. С. 161-165.

³ Родионова И.А. Системная трансформация сельского хозяйства в условиях институционализации рыночных отношений: автореф. дисс. ... докт. экон. наук: 08.00.05. Саратов, 2014. 42 с.

Воробьев С.П., Воробьева В.В. Экономическая эффективность специализации в молочном скотоводстве Алтайского края // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 10. С. 149-155.

Воробьев С.П. Экономическая эффективность специализации в зерновом полеводстве Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2014. № 4. С. 8-12.

вали экономический отдел, осуществляют деятельность без обоснованной стратегии развития, не изыскивают резервы повышения конкурентоспособности основных отраслей. Перспективные и производственные планы имеет лишь каждое четвертое предприятие.

– реорганизация сельскохозяйственных предприятий: в настоящее время сформировалась многоукладная экономика, представленная разными формами хозяйствования. Для исследования влияния организационно-правового статуса сельскохозяйственных предприятий на эффективность производства была проведена их группировка, которая не выявила явного преимущества ни одной организационно-правовой формы. Несмотря на многообразие организационно-правовых форм, найти принципиально качественные различия между ними довольно сложно, так как по своей социально-экономической природе они однотипны. Реорганизация колхозов и совхозов, начатая в 1991 г., по сути, завершилась «сменой вывески», поскольку между организационно-правовыми формами хозяйствования и их эффективностью, как показали наши исследования, прямой зависимости не обнаружено. Значительная часть созданных предприятий не соответствует требованиям, предъявляемым к ним законодательством Российской Федерации.

– реформирование взаимоотношений между отраслями в системе АПК. В настоящее время взаимоотношения между партнерами в системе АПК в большинстве случаев не урегулированы. Так, за период 1990-2014 гг. тарифы на электроэнергию возросли в 500 раз, цены на дизельное топливо – в 467 раз, трактор МТЗ-80 – в 180 раз, комбайн «Дон» – в 296 раз, тогда как средние цены реализации увеличились на зерновые культуры в 28 раз, молоко – 36, КРС – 25, свиней – 35 раз (всего за данный период рост цен на материальные ресурсы и услуги, приобретаемые сельхозтоваропроизводителями, в 14,07 раза превысил рост цен на реализованную сельскохозяйственную продукцию). На каждую тонну переработанного молока приходится до 60,4% материально-денежных затрат сельхозтоваропроизводителей от общей их суммы, а доля их в выручке от реализации конечной продукции не превышает 25%. В итоге за 2000-2014 гг. ежегодные потери сельского хозяйства от диспаритета цен составляли от 2 до 8 млрд руб.

Таким образом, как показали проведенные нами исследования, повышение эффективности аграрной экономики возможно при увеличении экономической эффективности организации всех элементов трансформационного процесса, в частности: при совершенствовании внутривозрастных отношений, системы государственного регулирования аграрной экономики, ценовых отношений в системе АПК. Все это позволит реализовать инновационные методы в организации воспроизводственных процессов и обеспечить рост конкурентоспособного аграрного сектора экономики.

С.В. Пакшенкова, В.Н. Стрижкина

Повышение эффективности использования энергетических ресурсов в муниципальном бюджетном секторе городского округа – города Барнаула

На сегодняшний день эффективное использование топливно-энергетических ресурсов на территории городского округа – города Барнаула и повышение энергетической эффективности является одной из основных задач экономического развития города.

В связи с тем, что энергетические ресурсы формируют значительную часть затрат городского бюджета, возникает необходимость проведения органами местного самоуправления городского округа – города Барнаула политики энергосбережения и повышения энергетической эффективности зданий, находящихся в муниципальной собственности, пользователями которой являются муниципальные учреждения.

Городской округ – город Барнаул является крупным населенным пунктом, занимающим территорию в 939,5 км², включает в себя 5 административных районов: Железнодорожный, Индустриальный, Ленинский, Октябрьский, Центральный. Среднегодовая численность населения на 01.01.2015 составляет 635,5 тыс. человек.

Система теплоснабжения городского округа – города Барнаула является самой сложной теплофикационной системой в Алтайском крае. Протяженность тепловых сетей в двухтрубном исполнении составляет более 800 км, из них магистральных тепловых сетей – более 200 км, внутриквартальных – около 500 км. В теплоэнергетический комплекс Барнаула входят три ТЭЦ, районная водогрейная котельная, 36 муниципальных котельных и 35 ведомственных, 484 центральных тепловых пункта, почти 800 километров тепловых сетей в 2-трубном исполнении. В Барнауле за год сжигается около 2 млн 670 тыс. т угля и 241 млн м³ газа.

В процентном отношении (по выработке тепловой энергии) это выглядит так:

- Барнаульский филиал ОАО «Кузбассэнерго» – 83%;
- ООО «Барнаулэнерго» – 15%;
- прочие – 2%.

Объемы потребления тепловой энергии муниципальными бюджетными учреждениями в целом по городу за 2014 г. составили 148,2 тыс. Гкал. За 2009 г. данный показатель составил 192,7 тыс. Гкал. Таким образом, темп роста натуральных показателей 2014 г. к уровню 2009 г. по потреблению тепловой энергии составил 76,9%.

Существующая система транспортирования тепловой энергии сопровождается значительными ее потерями, в связи с чем является высокозатратной и, как следствие, дорогостоящей для потребителей.

Схема электроснабжения Барнаульского узла является проблематичной по надежности электроснабжения. Основные приемные электрические подстанции подлежат реконструкции в связи с полным моральным и физическим износом оборудования и предельной загрузкой трансформаторов. Объем потребления муниципальными бюджетными учреждениями электрической энергии в 2014 г. составил 24940,9 тыс. кВт/ч, или 87,5% к объему потребления 2009 г.

Системы водоснабжения и водоотведения Барнаула представляют собой комплекс инженерных сооружений, обеспечивающих бесперебойное водоснабжение города водой, сбор, отведение и очистку сточных вод.

Вода для нужд города забирается на 95-97% из реки Оби и на 3-5% – из подземных источников. Отработанная вода сбрасывается после очистки в реку Обь.

Водоканал Барнаула имеет 2 речных водозабора, 31 артезианский, 10 повысительных насосных станций, 20 канализационных насосных станций, 2 комплекса водопроводных очистных и 2 комплекса канализационных очистных сооружений. Общая протяженность сетей водопровода в городе Барнауле составляет более 1100 км, из них магистральных водоводов – 80 км.

Объем потребления холодной воды муниципальными бюджетными учреждениями города в 2014 г. составил 766,3 тыс. м³, или 29% к объему потребления 2009 г.

После принятия Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 261-ФЗ)¹ администрация города Барнаула ведет активную работу в направлении энергосбережения.

В целях реализации Федерального закона № 261-ФЗ и контроля эффективности расходов с 2012 г. в городе Барнауле активно реализуется программа «Повышение эффективности использования энергетических ресурсов в муниципальном бюджетном секторе города Барнаула» (далее – муниципальная Программа)².

Главной целью, преследуемой администрацией г. Барнаула и другими органами местного самоуправления, является снижение удельного объема используемых энергетических ресурсов в муниципальном бюджетном секторе города при сохранении соответствующего полезного эффекта, возникающего в процессе их потребления.

¹ Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² Муниципальная программа «Повышение эффективности использования энергетических ресурсов в муниципальном бюджетном секторе города Барнаула».

Для осуществления поставленной цели определена важная задача – сокращение объемов потребления энергетических ресурсов в зданиях (помещениях), занимаемых учреждениями и организациями муниципальной бюджетной сферы, путем:

- внедрения энергосберегающих технологий и энергоэффективного оборудования;
- снижения тепловых потерь в зданиях и определения потенциала их энергетической эффективности.

Основными направлениями решения поставленной задачи являются:

1. Начиная с 1 января 2010 г. обязательное обеспечение бюджетным учреждениям снижения в сопоставимых условиях объема потребления им воды, дизельного и иного топлива, мазута, природного газа, тепловой энергии, электрической энергии, угля в течение пяти лет не менее чем на 15% от объема фактически потребленного им в 2009 г. каждого из указанных ресурсов с ежегодным снижением такого объема не менее чем на 3%.

В соответствии с данным требованием администрация города ежегодно в начале финансового года производит расчет лимитов предельного годового потребления энергетических ресурсов муниципальными учреждениями и доводит итоговые объемы постановлением до главных распорядителей бюджета города.

Расчет лимитов ведется от фактического объема потребления топливно-энергетических ресурсов бюджетными учреждениями в 2009 г. с учетом ежегодного сокращения на 3%, за исключением вновь введенных в эксплуатацию зданий.

Руководители органов администрации города и иных органов местного самоуправления доводят утвержденные лимиты до подведомственных учреждений, проводят ежемесячную и пообъектную разбивку, отслеживают перерасход, информируют администрацию города ежемесячно до 20-го числа месяца, следующего за отчетным, об использовании доведенных лимитов по утвержденной форме отчета.

В подведомственных учреждениях, оказывающих дополнительные платные услуги, энергоресурсы, потребленные сверх утвержденных лимитов, оплачиваются за счет дополнительных доходов.

2. Во исполнение п. 3 ст. 13 Федерального закона № 261-ФЗ¹ в части обеспечения завершения проведения мероприятий по оснащению зданий, строений, сооружений, используемых для размещения указанных органов, находящихся в муниципальной собственности и введенных в эксплуатацию на день вступления в силу настоящего Закона, приборами учета используемых воды, природного газа, тепловой энергии, электрической

¹ Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

энергии, произведен ввод установленных приборов учета в эксплуатацию. К концу 2010 г. в г. Барнауле осуществлен полный переход муниципальных учреждений на приборный учет с организациями коммунального комплекса.

В результате реализации данного мероприятия объемы фактического потребления энергоресурсов в 2011 г. сложились значительно меньше объемов 2010 г. по электроэнергии на 7,1%, тепловой энергии – на 11,4%, холодной воды – на 26%, что отразилось на снижении общего объема затрат бюджета города на оплату коммунальных услуг учреждений.

Руководствуясь принципом системности и комплексности проведения энергосберегающих мероприятий, были проанализированы паспорта обязательного энергетического обследования подведомственных учреждений, выявлен и систематизирован перечень рекомендуемых мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, учитываемый результат снижения объемов потребления энергетических ресурсов, а также необходимые затраты на их реализацию.

Таким образом, основными мероприятиями муниципальной Программы являются:

- модернизация систем освещения на основе экономичных (в том числе светодиодных) осветительных приборов, организация локального освещения, регулирование яркости освещения, установка датчиков движения. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 32 204,4 тыс. рублей. В 2016-2020 гг. предусматриваются расходы в объеме 81 132,7 тыс. рублей;

- замена устаревшего технологического оборудования на оборудование не ниже класса энергоэффективности А, В. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 300,0 тыс. рублей. На 2016–2017 гг. предусматриваются в объеме 1143,0 тыс. рублей;

- модернизация системы теплоснабжения зданий муниципальных бюджетных учреждений и органов местного самоуправления с установкой погодозависимого индивидуального теплового пункта. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 12 677,4 тыс. рублей. В 2016-2020 гг. предусматриваются в объеме 154 633,0 тыс. рублей;

- модернизация системы водоснабжения зданий муниципальных бюджетных учреждений и органов местного самоуправления с применением экономичной водоразборной арматуры. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 543,6 тыс. рублей. В 2016-2020 гг. предусматриваются в объеме 2 750,0 тыс. рублей;

- замена деревянных оконных конструкций на пластиковые стеклопакеты с тройным остеклением и теплоотражающим покрытием светопрозрачных поверхностей. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 43 237,0 тыс. рублей. На 2016-2017 гг. предусматриваются в объеме 28 586,1 тыс. рублей;

- утепление ограждающих конструкций с применением новейших утеплительных материалов, согласно рекомендациям из энергетического паспорта учреждения. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 43 239,7 тыс. рублей. На 2016-2017 гг. предусматриваются в объеме 2 960,0 тыс. рублей;

- проведение обязательного энергетического обследования. Расходы в 2010-2015 гг. составляют 10 007,9 тыс. рублей. На 2017 г. предусмотрено 9263,4 тыс. рублей.

Федеральное и краевое софинансирование мероприятий Программы не предусмотрено.

Политика энергосбережения, проводимая в городском округе – городе Барнауле в 2009-2015 гг., показала положительные результаты:

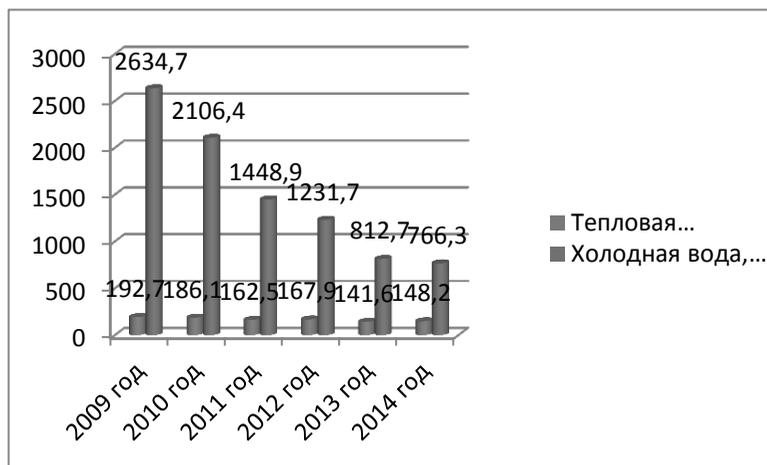


Рисунок 1 – Динамика расхода тепловой энергии и холодной воды муниципальными учреждениями г. Барнаула за 2009-2014 гг.

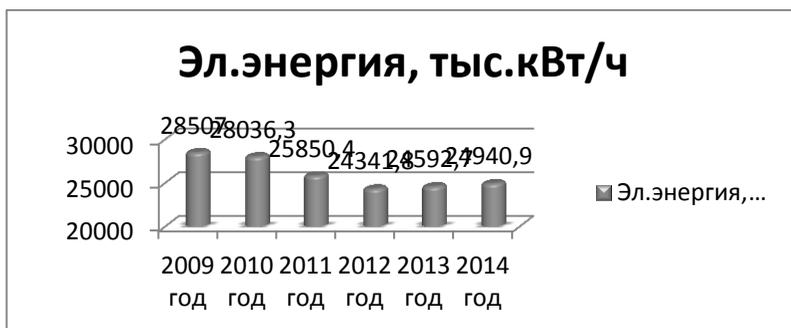


Рисунок 2 – Динамика расхода электрической энергии муниципальными учреждениями г. Барнаула за 2009-2014 гг.

Таким образом, за счет рационального и эффективного использования муниципальными бюджетными учреждениями топливно-энергетических ресурсов достигнута экономия: по электрической энергии – 12,5%, тепловой энергии – 23,1%, холодной воде – 70,9%.

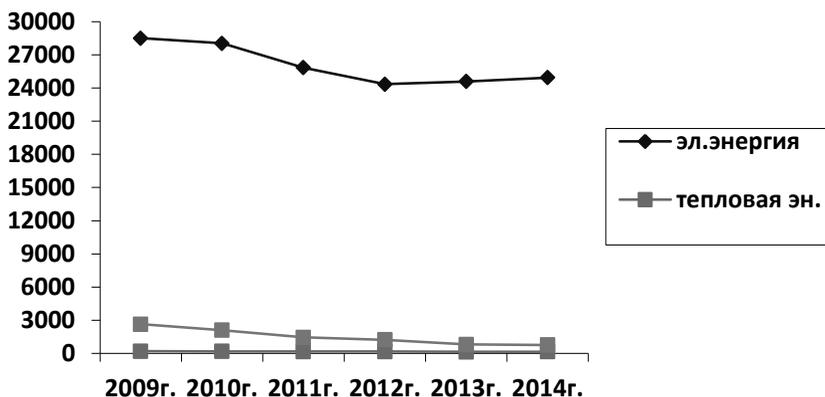


Рисунок 3 – Динамика сокращения объемов потребления топливно-энергетических ресурсов муниципальными учреждениями г. Барнаула в 2009-2014 гг.

Статья 24 Федерального закона № 261-ФЗ в части обеспечения энергосбережения и повышения энергетической эффективности муниципальными учреждениями выполнена в полном объеме. Планирование бюджетных ассигнований на очередной финансовый год осуществляется на уровне потребленных лимитов энергетических ресурсов прошлого финансового года без учета повышения роста тарифов в связи с неоднозначной экономической ситуацией в стране.

Несмотря на прекращение снижения объемов потребления муниципальными учреждениями ресурсов г. Барнаулом продолжается работа в данном направлении.

Одним из мероприятий, проведенных в рамках экономии потребления энергоресурсов в городе, является заключение в 8 муниципальных общеобразовательных учреждениях энергосервисного контракта на выполнение работ по энергосбережению и повышению эффективности использования тепловой энергии в муниципальных образовательных учреждениях г. Барнаула. Энергосервисный контракт заключается на срок 5 лет с достижением минимального размера экономии учреждениями на поставки энергетических ресурсов 15% с достижением ежеквартальной экономии 3%. Перечень мероприятий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов, включает в себя: разработку проектной документации на привязку

автоматизированного индивидуального теплового пункта (далее – АИТП) к существующей системе отопления; демонтаж элементов существующего теплового узла; монтаж АИТП; пуско-наладочные работы; работы по обслуживанию автоматизированного пункта управления.

Размер экономии, достигнутой в результате исполнения контракта, определяется как разница между объемом потребления энергетического ресурса за аналогичный период, равный 3 месяцам, базисного года (2014 г.), предшествующего началу реализации энергосервисных мероприятий, и объемом потребления учреждением энергетического ресурса, определенным после установки автоматического погодозависимого теплового пункта.

Дополнительная экономия энергетического ресурса, составляющая произведение тарифа энергетического ресурса и положительной разницы между размером достигнутой в результате исполнения контракта экономии в натуральном выражении и размером экономии в натуральном выражении, составляющей 3%, распределяется между учреждением и Подрядчиком, обеспечивающим установку АИТП, в следующей пропорции:

3% остается в распоряжении учреждения;

97% включается в размер платежа, подлежащего оплате Подрядчику.

Обязательство Подрядчика по обеспечению экономии расходов учреждения на поставки энергетических ресурсов считается исполненным, если размер экономии, достигнутой в результате исполнения контракта, в натуральном выражении равен размеру экономии энергетического ресурса (15%).

Таким образом, механизм энергосервисного контракта является наиболее перспективным в отношении муниципальных учреждений, так как учреждение получает реальную экономию без привлечения бюджетных средств, а также если в квартале экономия составила более 3% натуральных показателей, то учреждение вправе использовать часть сэкономленных средств на собственные нужды.

Данные мероприятия позволили достичь плановой экономии по итогам полугодия 2015 г. Таким образом, энергосервисные контракты будут закрыты досрочно и обязательства Подрядчика могут считаться исполненными. На 2016 г. планируется заключение энергосервисных контрактов на установку АИТП еще в 23 учреждениях образования г. Барнаула.

В целом, проанализировав пять лет работы Федерального закона № 261-ФЗ, можно отметить положительную динамику и выделить ряд позитивных моментов:

- учет энергии и воды;
- энергетические обследования и энергопаспорта;
- закупки энергоэффективного оборудования;
- целевые задания по снижению потребления энергии в публичном секторе на 3% ежегодно;
- энергосервисные контракты.

Таким образом, профессиональный и основательный подход к реализации программы энергоэффективности, а также привлечение к работам компаний, предоставляющих энергосберегающие услуги, позволяют выполнить основную задачу государственной политики – снижение энергоёмкости экономики.

В.В. Воробьева

Пчеловодство в России: состояние и место в мире

Пчеловодство представляет собой отрасль, образующую качественно однородную группу хозяйственных единиц, характеризующуюся соответствующими условиями производства в системе общественного разделения труда и выполняющую определенные функции в процессе воспроизводства. Значение пчеловодства определяется не только высокой ценностью получаемой продукции, но и использованием пчел на опылении медоносных растений открытого и закрытого грунта, урожайность которых при этом значительно повышается.

Пчеловодство, как одна из сравнительно небольших отраслей сельского хозяйства, имеет ряд особенностей, которые необходимо учитывать при определении эффективности размещения его производства. Влияние природных, экономических, социальных, экологических и некоторых других условий имеет свою специфику. В результате хозяйственной деятельности пчеловодство не поглощает, а преумножает природные ресурсы. Пчелоопыление культурной и дикорастущей медоносной растительности является необходимым условием ее полноценного развития и воспроизводства. Разведение и содержание пчел, как и продукты пчеловодства, оказывают оздоравливающее и лечебное действие на организм человека. В связи с этим при исчислении производственно-технологической, экономической, социальной и экологической эффективности размещения необходимо учитывать ресурсосберегающие, природоохранные и социальные функции пчеловодства.

В 2007-2013 гг. Россия обеспечивала около 4% общемирового производства меда, занимая следующие позиции в десятке ведущих мировых производителей меда: третье место (после ЕС и Китая) – по числу пчеловодов; четвертое (после ЕС, Китая и Турции) – по количеству пчелиных семей; седьмое – по среднелюдовому потреблению меда; восьмое (после Китая, Аргентины, ЕС, США, Мексики, Турции и Индии) – по объему производства меда; девятое – по среднему количеству семей на пасеке и продуктивности пчелосемей; десятое – по экспорту меда¹.

¹ Зубахин А.М., Воробьева В.В., Воробьев С.П. Повышение экономической эффективности регионального пчеловодства: монография. Барнаул, 2012. 147 с.

Производство меда в России в 2013 г. находилось на одном уровне с такими странами, как США, Индия, Мексика, она входила в пятерку основных стран производителей меда (удельный вес – 4,11% мирового производства меда, из которых доля экспорта составляет менее 1%).

Производство меда в мире за период 1990-2013 гг. увеличилось на 40,93%, при этом прослеживается тенденция снижения численности пчелиных семей при росте их медопродуктивности. Главными производителями меда являются Китай, Турция, Аргентина, Украина: на их долю приходится 42,96% всего производимого в мире меда (табл.).

Наибольший темп роста производства продукции пчеловодства наблюдался во Вьетнаме, Бразилии и Китае – в 19,5, 2,2 и 2,4 раза соответственно за 1990-2013 гг., а наибольшее снижение – в Японии, Египте, Австралии – на 42,3, 49,1 и 50,5% соответственно.

За период 2000-2013 гг. произошли и структурные изменения в производстве меда (рис.). Удельный вес Аргентины, США и Мексики в мировом производстве меда снизился на 2,6, 3,9 и 1,3 п.п. соответственно, а удельный вес Китая, Турции и Бразилии, наоборот, увеличился на 8,0, 0,8 и 0,4 п.п. соответственно.

Несомненным мировым лидером в производстве меда за исследуемый период остается Китай. В 2013 г. на его долю приходилось 28,03% от общего объема производства меда в мире, что на 11,3 п.п. больше, чем в 1990 г.

В последние годы отмечается снижение численности пчелиных семей в Северной Америке и Европе из-за их большой гибели и низкой рентабельности производимой продукции пчеловодства. Зачастую импортируемый мед стоит дешевле произведенного на своих пасеках, поэтому данные регионы энергично защищают пчеловодство при помощи жестких стандартов, антидемпинговых барьеров и высоких тарифов на импортируемый мед. Так, США защищаются от демпинга китайского меда с помощью тарифа на него в размере 220%. Страны ЕС защищают свои медовые рынки с помощью жесткого контроля качества импортируемого меда, в первую очередь, контроля остатков антибиотиков и других вредных примесей. В России тариф на импорт меда составляет всего 15%¹.

Статистика, связывающая размер пасеки и рынки сбыта меда, отсутствует, но по данным Росстата официальные каналы сбыта меда используются при производстве 0,3 т и более. Именно этот мед проходит через

Лебедев В.И. Аспекты формирования рынка пчеловодческой продукции в России / В.И. Лебедев, Л.В. Прокофьева // Пчеловодство. 2007. № 1. С. 3-5.

Пономарев А.С. Россия в мировом пчеловодстве // Пчеловодство. 2005. № 2. С. 5-8.
Чепик А.Г. Развитие рынка продукции пчеловодства // Пчеловодство. 2006. № 8. С. 3-5.

¹ Пономарев А.С., Панышин А.В. Российское пчеловодство: состояние и перспективы // Пчеловодство. 2011. № 2. С. 4-6.

учетные каналы (рынки, магазины и т.п.) и официально фиксируется органами статистики. Обработка этих данных и дает оценочные показатели по объему производимого меда в стране и продуктивности пчелиных семей.

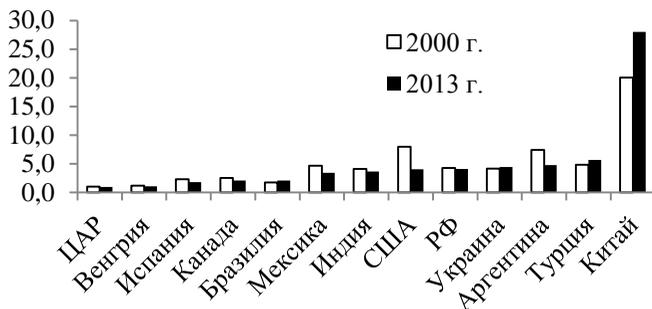
Динамика производства меда в мире, тыс. т*

Страны	1990 г.	2000 г.	2013 г.		
			всего	% к итогу	% к 1990 г.
Бразилия	16181	21865	35365	2,1	218,6
Аргентина	47000	93000	80000	4,8	170,2
Австралия	21198	21381	10500	0,6	49,5
Канада	32109	31857	34640	2,1	107,9
Центральноафриканская Республика	9034	13000	16200	1,0	179,3
Китай	197497	251839	466300	28,0	236,1
Египет	10025	8267	5100	0,3	50,9
Финляндия	1535	1100	1600	0,1	104,2
Греция	11496	14356	15000	0,9	130,5
Индия	50500	52000	61000	3,7	120,8
Израиль	2030	3052	3400	0,2	167,5
Италия	10000	10000	9550	0,6	95,5
Япония	4853	3400	2800	0,2	57,7
Мексика	66493	58935	56907	3,4	85,6
Польша	13794	8623	15498	0,9	112,4
Республика Молдова	х	2020	2500	0,2	х
Российская Федерация	46100	53922	68446	4,1	х
Швеция	2683	2600	3400	0,2	126,7
Турция	51286	61091	94694	5,7	184,6
Украина	х	52439	73713	4,4	х
Испания	23458	28860	30613	1,8	130,5
Венгрия	16853	15165	18500	1,1	109,8
Вьетнам	661	5661	12883	0,8	1949,0
Германия	25467	20409	15700	0,9	61,6
США	90130	99945	67812	4,1	75,2
Всего в мире	1180597	1254830	1663798	100,0	140,9

*Расчеты автора с использованием статистической базы данных продовольственной и сельскохозяйственной организация объединенных наций [Электронный ресурс]. URL: <http://faostat.fao.org>.

Мнение о том, что меда больше потребляют развитые страны, не соответствует действительности. Первое место по производству меда на душу населения в год занимает одно из беднейших государств мира – Цен-

тральноафриканская Республика (3 кг), за ней следует Туркменистан (2,3 кг) и Ангола (2 кг)¹.



Структурные изменения в мировом производстве меда, %

Исследование зарубежного рынка продукции пчеловодства позволило выделить те особенности его организации, функционирования и регулирования, которые могут быть использованы и в России²: государственное финансирование научных исследований в области пчеловодства, программ развития пчеловодства, селекции пчел; повышение контроля качеством продукции пчеловодства; повышение квалификации работников; самообеспечение продукцией пчеловодства; развития инфраструктуры и др.

Т.И. Валецкая

Специализация аграрного производства как основа для развития кооперации и интеграции

Эффективность функционирования АПК России в значительной мере определяется территориально-отраслевым разделением труда, на основе которого осуществляется специализация и концентрация аграрного произ-

¹ Лебедев В.И., Прокофьева Л.В. Пчеловодство России: состояние и место в мире // Вестник Рязанского государственного агротехнологического университета имени П.А. Костычева. 2012. № 2. С. 17-21.

² Воробьева В.В., Воробьев С.П. Проблемы реализации государственной поддержки пчеловодства Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 3. С. 157-161; Воробьев С.П., Воробьева В.В. Экономическая эффективность и перспективы развития пчеловодства в Алтайском крае // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2012. № 1. С. 63-64.

Владимирский К.С., Ломова Н.Г. О некоторых проблемах развития пчеловодства в Алтайском крае // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 42-45.

водства. Тесное единство этих процессов проявляется в том, что специализация обуславливает образование крупных отраслей и предприятий с массовым производством. В свою очередь концентрация производства ведет к углублению специализации, усилению отраслевой дифференциации, появлению новых отраслей¹. Все эти процессы в настоящее время особенно актуальны в условиях проводимой государством политики импортозамещения². Однако следует учитывать, что в аграрном производстве данные процессы протекают достаточно сложно. Создание предприятий с законченным технологическим циклом до определенной степени может увеличивать концентрацию и повышать эффективность производства, но, тем не менее, может стать и тормозом в развитии этих процессов и производств, так как ведет к созданию трудноуправляемых гигантских производств с неоптимальными мощностями³. Это обуславливает целесообразность межхозяйственного кооперирования и агропромышленного интегрирования специализированных хозяйств и отраслей, что будет способствовать дальнейшему ускорению и углублению труда с целью более полного использования всех факторов производства. Таким образом, специализация служит исходной предпосылкой кооперации и интеграции.

Формирование кооперации может происходить по 4 направлениям: кооперация на уровне предприятия, межхозяйственная кооперация на районном и региональном уровнях, межрегиональная кооперация.

В условиях межхозяйственной кооперации хозяйства имеют возможность создавать крупные специализированные предприятия по производству, хранению и переработке сельскохозяйственной продукции, совместному использованию техники, транспорта, проведению строительных и мелиоративных работ и т.д. Межхозяйственная кооперация расширяет возможности по концентрации производства, позволяет избегать чрезмерного укрупнения и создания неуправляемых хозяйств. Кооперация способствует разделению труда между хозяйствами, углублению специализации на производстве отдельных продуктов или выполнении отдельных стадий в общей технологии производства. В условиях рыночной экономики возрастает значение кооперации агропромышленного производства.

Становлению межхозяйственной агропромышленной кооперации способствует объединение сельскохозяйственных товаропроизводителей с целью переработки сельскохозяйственного сырья. Как правило, такая форма кооперации возникает на уровне района и представлена в виде раз-

¹ Воробьев С.П., Воробьева В.В. Влияние сочетания отраслей на эффективность аграрного производства // Никоновские чтения. 2015. № 20. С. 111-113.

² Алтухов А.И. Территориально-отраслевое разделение труда в агропромышленном производстве // АПК: экономика, управление. 2015. № 7. С. 9-21.

³ Воробьев С.П., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Резервы повышения экономической эффективности специализации сельского хозяйства Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 3, 4. С. 161-165.

личных акционерных обществ, кооперативов, ассоциаций, агрофирм и др. Целью данных кооперируемых формирований являются производство, переработка сельскохозяйственного сырья и реализация конечной продукции в пределах собственного и соседних районов. Таким образом, кооперация предполагает связь и зависимость в процессе производства и реализации продукции и оказания услуг между сельскохозяйственными, промышленными и перерабатывающими предприятиями. Кооперация может эффективно осуществляться лишь при условии взаимных интересов как внутри предприятия, так и между ними.

В условиях кооперации могут организовываться интегрированные агропромышленные формирования, характеризующиеся усилением роли единого координирующего центра в регулировании межотраслевых взаимоотношений. Данный тип формирований отличается более сложной структурой, упрощением межотраслевых связей, задействованных в производстве конечной продукции. Кроме сельскохозяйственных отраслей, агропромышленные формирования включают предприятия перерабатывающей промышленности, торговли, производственной инфраструктуры.

Интеграция предполагает возможность объединения части ресурсов (материальных, финансовых, трудовых) сотрудничающих хозяйствующих субъектов с учетом интересов каждого из них. Рациональное распределение ресурсов между экономическими сферами позволяет существенно сократить сроки достижения цели за счет их сбалансированного, целенаправленного развития и ликвидации разного рода потерь. Экономическая интеграция, выраженная в определенных конкретных формах, является важным фактором повышения экономической эффективности производства на различных уровнях агропромышленной интеграции.

Кооперация и интеграция в аграрном производстве представляет собой производственно-экономические отношения, возникающие, с одной стороны, в результате общественного разделения труда, а с другой – в результате объединения материальных, трудовых, финансовых ресурсов с целью повышения эффективности производства. Вместе с тем кооперирование и интегрирование – это не только объединение усилий, средств и интересов, но и сохранение созданной ранее инфраструктуры, дальнейшее укрепление и существенное повышение эффективности использования производственного потенциала.

Мировая практика и отечественный опыт подтверждают, что в условиях разнообразия форм собственности и хозяйствования кооперация и агропромышленная интеграция способствуют эффективному ведению производства и должны получить приоритетное развитие. Только взаимосвязь специализации и интенсификации сельского хозяйства в сочетании с расширением и укреплением кооперативных и интеграционных связей при четкой ориентации на рост потребностей внутреннего и внешнего агропродовольственных рынков и крупномасштабной государственной под-

держки национального сельского хозяйства позволили в сравнительно короткий срок США, Канаде и отдельным странам Европейского союза превратить эту отрасль экономики в высокоэффективную и высокодоходную¹. Таким образом, дальнейшее углубление специализации аграрного производства с последующей кооперацией и интеграцией позволит сельскохозяйственным предприятиям, с одной стороны, наиболее полно использовать природные и экономические условия благоприятные для производства сельскохозяйственной продукции, а с другой – более полно реализовать внутренние резервы самообеспечения сельхозпродукцией, сырьем и производством².

И.В. Куликова

Особенности формирования учетной политики в страховых организациях

Совокупность способов ведения бухгалтерского учета экономическим субъектом, отраженная в специальном документе, представляет собой учетную политику. Формируют учетную политику все страховые организации независимо от форм собственности, и раскрывают ее посредством обязательной публикации своей годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности. Обязанность формирования учетной политики, в том числе и для страховых организаций, устанавливается Федеральным законом «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ от 06.12.2011³. Формирует учетную политику главный бухгалтер страховой организации, утверждает руководитель. Компетентно составленная учетная политика, в которой нашли отражение все аспекты работы страховой организации, оптимизирует труд работников бухгалтерии, помогает снизить налоговые риски, может применяться для разрешений споров с налоговыми органами, контрагентами.

Закон устанавливает следующие требования при формировании учетной политики:

1) экономический субъект самостоятельно формирует свою учетную политику, согласно действующему в Российской Федерации законодательству;

2) в отношении конкретных объектов бухгалтерского учета выбираются только те способы, что предусмотрены федеральными стандартами;

¹ Алтухов А.И. Территориально-отраслевое разделение труда в агропромышленном производстве // АПК: экономика, управление. 2015. № 7. С. 9-21.

² Импортозамещение в АПК России: проблемы и перспективы: монография. М.: ФГБНУ «Всероссийский НИИ экономики сельского хозяйства», 2015. 447 с.

³ Федеральный закон от 16 декабря 2011 г. «О бухгалтерском учете» № 402-ФЗ // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170573>.

3) если в отношении конкретного объекта бухгалтерского учета федеральными стандартами не установлен способ ведения учета, то хозяйствующие субъекты вправе самостоятельно разрабатывать такие способы, исходя из требований законодательства, действующего в Российской Федерации;

4) учетная политика должна применяться последовательно из года в год;

5) изменение учетной политики предусмотрено в следующих случаях: изменение требований, установленных законодательством Российской Федерации о бухгалтерском учете, федеральными и (или) отраслевыми стандартами; разработка или выбор нового способа ведения бухгалтерского учета, применение которого приводит к повышению качества информации об объекте бухгалтерского учета; существенное изменение условий деятельности экономического субъекта.

При разработке учетной политики страховой организации необходимо руководствоваться ПБУ 1/2008 «Учетная политика организации», и иметь в виду, что все операции можно условно разделить на две группы¹:

1) операции, характерные для любой коммерческой организации: расчеты с поставщиками и подрядчиками; расчеты с персоналом по оплате труда; учет основных средств; учет материально-производственных запасов; учет денежных средств и т.д.); 2) операции, характерные только для страховых организаций: страхование; сострахование, перестрахование; формирование страховых резервов; инвестиции страховой компании; расчеты по регрессным претензиям.

Рассмотрим возможные варианты учетной политики страховой организации для целей бухгалтерского и налогового учета (табл. 1, 2).

Таблица 1 – Организационно-технический раздел учетной политики страховой организации для целей бухгалтерского учета

Элементы учетной политики страховой организации	Вариант выбора
Организация учетной работы	Бухгалтерия как самостоятельное структурное подразделение. Бухгалтер, состоящий в штате организации. Специальная профессиональная организация на условиях договора. Бухгалтер – специалист на условиях договора. Лично руководитель

¹ Приказ Минфина об утверждении положения по бухгалтерскому учету РФ от 6 октября 2008 г. «Учетная политика организации» №106н // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=179205>.

Элементы учетной политики страховой организации	Вариант выбора
Организационная структура бухгалтерии в зависимости от организационной структуры организации	Централизованная Децентрализованная Смешанная
Рабочий план счетов	Разрабатывается страховыми организациями самостоятельно на основе Плана счетов бухгалтерского учета и Инструкции по его применению ¹ , также должен включать в себя синтетические счета и субсчета, рекомендованные ведомственным Планом счетов ² – для учета страховых операций
Формы первичных документов	Унифицированные формы Формы документов, разработанные страховой организацией самостоятельно, включающие обязательные реквизиты
График документооборота	Графики движения документов в страховой организации начиная от момента создания или получения до отправки из организации и (или) сдачи их в архив. Перечень лиц, имеющих право подписи первичных учетных документов
Порядок проведения инвентаризации	Случай и порядок проведения инвентаризации, в том числе формы документов по инвентаризации
Форма учета и технология обработки учетной информации	Мемориально-ордерная или журнально-ордерная Автоматизированная или частично автоматизированная. Программные продукты
Формы внутренней и внешней отчетности	Формы внешней отчетности: годовая (бухгалтерская) для страховых организаций, отчетность в порядке страхового надзора, статистическая. Формы внутренней отчетности: формы отчетности, порядок составления и сроки представления пользователям

¹ Приказ Минфина РФ от 30 октября 2000 г. «Об утверждении Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по его применению» № 94н // Справочно-правовая система КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107972>.

² Приказ Минфина РФ от 4 октября 2001 г. «Об особенностях применения страховыми организациями Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций и Инструкции по его применению» № 69н // Справочно-правовая система Гарант. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12124437/>.

Методический раздел учетной политики включает в себя способы оценки и учета объектов, в том числе характерные только для страховых организаций (табл. 2).

Таблица 2 – Возможные варианты методического раздела учетной политики страховой организации для целей бухгалтерского и налогового учета

Элементы учетной политики страховой организации	Вариант выбора для ведения бухгалтерского учета	Вариант выбора для ведения налогового учета
Способ начисления амортизации основных средств	Линейный Уменьшаемого остатка Списания пропорционально сумме чисел лет срока полезного использования Пропорционально объему произведенной продукции	Линейный Уменьшаемого остатка
Способ начисления амортизации нематериальных активов	Линейный Уменьшаемого остатка Списания пропорционально объему произведенной продукции Не начисляется	Линейный Уменьшаемого остатка
Оценка материалов при заготовлении	По фактической себестоимости с использованием счета 10 «Материалы» или счетов 15 «Заготовление и приобретение материальных ценностей», 10 «Материалы» и 16 «Отклонение в стоимости материальных ценностей»	По фактической себестоимости
Оценка материалов при выбытии	По средней себестоимости По себестоимости единицы ФИФО	По средней себестоимости По себестоимости единицы ФИФО
Метод учета расходов на ведение дела	Котловой По видам страхования и договорам Нормативный	
Создание резервов на счет расходов на ведение дела	На оплату отпусков На выплаты вознаграждений по итогам работы за год На ремонт основных средств Другие цели Не производится	На оплату отпусков За выслугу лет На премии по результатам работы за год На ремонт основных средств

Элементы учетной политики страховой организации	Вариант выбора для ведения бухгалтерского учета	Вариант выбора для ведения налогового учета
Списание расходов будущих периодов	В течение срока, к которому они относятся По установленным нормам	Согласно п. 1 ст. 272 НК РФ расходы распределяются налогоплательщиком самостоятельно с учетом принципа равномерности признания доходов и расходов
Учет косвенных расходов по обслуживанию деятельности страховой организации и управления ей	На счете 26 «Расходы на ведение дела» На отдельных субсчетах к счету 26 «Расходы на ведение дела»	
Способ распределения косвенных расходов по обслуживанию страховой организации и управления ей	Пропорционально сумме прямых затрат по видам и формам страхования Пропорционально страховым взносам по видам и формам страхования Пропорционально количеству заключенных договоров	
Создание резервов предупредительных мероприятий	Резерв создается в соответствии со специальным положением	Не относится на уменьшение налоговой базы
Создание страховых резервов	Резерв незаработанной премии Резерв заявленных, но неурегулированных убытков (РЗНУ) Резерв произошедших, но не заявленных убытков (РПНУ) Стабилизационный резерв	В налоговом учете специальные нормы по составу и методам расчета страховых резервов не предусмотрены
Методы учета резерва незаработанной премии по учетным группам	«Pro rata temporis» Метод «1/24» Метод «1/8»	

Ключевыми пунктами методического раздела учетной политики страховой организации являются также следующие: порядок отражения в учете доходов по договорам страхования, сострахования и перестрахования; признание доходов по договорам страхования; признание дохода по договорам, принятым в перестрахование; признание дохода по договорам сострахования; отражение комиссионных вознаграждений по договорам, принятым в перестрахование; отражение доходов (расходов), связанных с передачей (получением) страхового (перестраховочного) портфеля; сторнирование ранее признанного дохода по договору страхования, сострахования и договору, принятому в перестрахование.

В зависимости от содержания условий договора с клиентом датой признания дохода по договорам страхования и сострахования может быть: дата вступления договора в силу, указанная в нем; дата заключения договора, если дата его вступления в силу не указана; дата уплаты премии (первого взноса), в случае если дата вступления договора в силу в нем отдельно не указана; дата получения очередного взноса по договорам страхования жизни, по которым предусмотрена периодическая уплата страховых премий (взносов)¹.

По договорам перестрахования доходом признается перестраховочная премия: на дату получения очередного взноса – по договорам, принятым в перестрахование страхования жизни; на дату вступления договора в силу в размере, указанном в нем, независимо от порядка оплаты перестраховочной премии.

К расходам, связанным с осуществлением страховой деятельности, относятся: суммы отчислений на страховые резервы; страховые выплаты по договорам страхования, сострахования и перестрахования; суммы страховых премий (взносов) по рискам, переданным в перестрахование; вознаграждения и тантjemы, выплаченные по договорам перестрахования; суммы процентов, уплаченных на депо премий по рискам, переданным в перестрахование; вознаграждения состраховщику по договорам сострахования; возвращенные части страховых премий (взносов), а также выкупных сумм по договорам страхования, сострахования и перестрахования в случаях, предусмотренных законодательством и (или) условиями договора.

Расходы в виде страхового возмещения по договорам страхования признаются в момент их фактической оплаты. Расходы в виде страховых выплат по договорам, принятым в перестрахование, признаются на дату составления или получения бордера убытков либо на дату подписания страхового акта. Расходы в виде комиссионного вознаграждения по договорам, принятым в перестрахование, признаются в бухгалтерском учете на дату признания перестраховочной премии. По договорам, переданным в перестрахование, расходом является страховая премия (взнос), согласно условиям договора.

Таким образом, учетная политика страховых организаций для целей бухгалтерского и налогового учета должна включать в себя организационно-технические и методические разделы, а также раскрывать особенности учета операций по страхованию, сострахованию и перестрахованию.

¹ Куликова И.В. Проблемы и особенности проведения управленческого анализа долговых обязательств организации // Проблемы и пути социально-экономического развития: город, регион, страна, мир: материалы III Международной научно-практической конференции; под общ. ред. В.Н. Скворцова, отв. ред. Н.М. Космачева. 2013. С. 258-267; Куликова И.В. Внутренний аудит в страховых организациях // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 5. С. 79-82.

А.Ю. Тарасова

Сценарное планирование как инструмент формирования регионального стратегического развития

Одним из основных способов стратегического планирования, активно применяемым в последние годы большинством западных компаний, является сценарное планирование¹.

Руководителям организаций в отрасли регионального АПК на данный момент требуются более совершенные инструменты, которые позволяли бы не только системно оценить перспективу во всем ее многообразии, но и принимать обоснованные, взвешенные решения.

Главная задача состоит теперь уже не только в том, чтобы экстраполировать прошлый опыт на будущее, а в том, чтобы составить несколько альтернативных непротиворечивых сценариев стратегического развития².

Сценарное планирование – это методика планирования, которая применяется в ситуациях неопределенности бизнес-среды в будущем³.

Различаются традиционные подходы к стратегическому планированию и сценарное планирование, которые показаны в таблице.

Инструментарий сценарного планирования позволит дополнить программы регионального отраслевого развития вариантами будущего состояния отрасли и ее субъектов.

По мнению ряда авторов, сценарии развития необходимо рассматривать как аналитический метод изучения внешнего окружения, состоящего из множества системно связанных факторов и компонентов⁴. Такое применение сценарного планирования (как аналитического метода) позволит оценивать возможные варианты развития отрасли, возможности, слабости субъектов отрасли, выявлять и воздействовать на процессы стратегическо-

¹Межов С.И., Гец А.А. Сценарное планирование развития стратегического потенциала корпорации // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2015. № 2 (40). С. 100-104.

² Тарасова А.Ю. Стратегическое планирование регионального отраслевого развития // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 6 (38). С. 25-27; Тарасова А.Ю. Факторы, влияющие на развитие регионального мараловодства // Вестник алтайской науки. 2014. № 4. С. 168-172.

Черных А.А. Модель структурных преобразований в промышленных холдингах // Вопросы экономики и права. 2012. № 45. С. 116-118.

³ Рингланд Д. Сценарное планирование для разработки бизнес-стратегии. 2-е изд. М.: Диалектика, 2008.

⁴ Аакер Д. Стратегическое рыночное управление / пер. с англ.; под ред. Ю.Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2002. 544 с.; Лаева Т.В. Сценарный анализ как основа стратегического планирования в организации // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mevriz.ru/articles/2006/2/4217.html>

го развития, происходящие при разработке и реализации региональных программ.

Характеристика методов планирования

Сущностное содержание	Традиционный подход	Подход на основе выработки сценариев
Перспектива	Варианты развития равновероятны	Каждый сценарий-вариант имеет свою вероятность
Переменные величины	Количественные, не зависящие от мнений экспертов	Качественно-количественные, носящие зачастую субъективный характер
Связи	Статические, с устоявшейся структурой	Меняющиеся, возникновение новых или модифицированных связей
Объяснение	Экстраполяция	Будущее состояние рынков и отраслей определяет функции и
Картина будущего	Экстраполируется и количественно определена	Многовариантная и плохо структурированная
Метод	Экономико-математическое моделирование	Системная методология. Эвристические процедуры
Отношение к будущему	Адаптивность, инерционность	Креативность, инициатива, опережение

Сценарное планирование как метод начинало свое развитие с исследований 1964 г.¹, получило свое развитие в работе². К концу XX в. стратегическое управление и сценарный подход сложились в методологию планирования, основанную на методах прогнозирования вариантов будущего развития, стратегического анализа, нормативного моделирования.

Алгоритмизация процедур сценарного планирования начинается с проведения анализа внешнего окружения отрасли с помощью различных методик (SWOT, PEST), что обуславливает формирование набора сценариев, их анализ и отбор, после этого оцениваются вероятность реализации сценария и экономические последствия. Широко применяется аппарат математического моделирования, в частности имитационные модели. Разработка направлений стратегического развития отрасли, учитывающих наиболее вероятный сценарий ее состояния, является трудоемким и сложным элементом системы стратегического планирования.

¹ Eisenmann T., Parker G., Van Alstyne M. 2006. Strategies for two-sided markets. *Harvard Business Review* 84 (10): 92–101.

² Лаева Т.В. Сценарный анализ как основа стратегического планирования в организации // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. № 2. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mevriz.ru/articles/2006/2/4217.html>

Стратегический анализ внешней среды. В соответствии с подходом, предложенным в работе¹, необходимо применять регулярный мониторинг внешней среды с целью выявления и идентификации опасных признаков, факторов негативных изменений в отрасли: падение спроса на продукцию, изменение покупательской способности населения, повышение цен на сырье и комплектующие, инфляция, давление конкурентов и т.д.

Проведение такой работы представляется эффективным с использованием командных и экспертных методов принятия управленческих решений. Другие исследователи² рекомендуют начинать стратегический анализ с исследования внутренней среды отрасли, состояния субъектов, их экономического потенциала, после чего переходить к внешнему анализу, что позволит согласовать потенциал отрасли и параметры внешней среды.

В работе³ предлагается следующая схема анализа:

1. Идентификация ключевых факторов влияния на отрасль с учетом времени их воздействия.
2. Анализ тренда отраслевого изменения для оценки волатильности параметров внешней среды.

Таким образом, на этапе стратегического анализа необходимо идентифицировать и оценить силу воздействия факторов внешней среды, формирующих сценарии⁴.

Данный подход – один из немногих, включающих отраслевой анализ, а также стейкхолдеров и институциональную среду отрасли, что крайне важно в российских условиях с широко распространенными институциональными ловушками.

Применение метода эффективно при исследовании специфических рынков, достоверную информацию о функционировании которых невозможно получить из открытых источников.

Анализ микросреды отрасли и контактных аудиторий можно провести с помощью широко распространенной модели Портера.

Этап анализа завершается разработкой системы отраслевых факторов, макро- и микроуровня, в значительной мере определяющих функционирование и развитие регионального рынка АПК.

Разработка сценариев.

¹ Michael E. Porter «The Five Competitive Forces that Shape Strategy», Harvard Business Review, January, 2008. P. 86.

² Eisenmann T., Parker G., Van Alstyne M. 2006. Strategies for two-sided markets. *Harvard Business Review* 84 (10): 92–101.

³ Teece D.J., Rumelt R., Dosi G., Winter S. Understanding corporate coherence: Theory and evidence. *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1994. № 23 (1). P. 1–30.

⁴ Воробьев С.П., Воробьева В.В. Экономический анализ в учреждениях здравоохранения: учебное пособие. Барнаул: Изд-во ГБОУ ВПО «Алтайский государственный медицинский университет» Минздрава России, 2014. 308 с.

В нашем исследовании сценарий – это описание наиболее реалистичных вариантов будущего, содержащее показатели, наиболее полно отражающие и обуславливающие региональное развитие отрасли.

Данный этап стратегического планирования является наиболее трудоемким и длительным, поскольку сценарии должны содержать показатели, наиболее полно отражающие и обуславливающие региональное развитие отрасли.

Порядок работы включает ряд этапов:

- 1) анализ и выбор переменных параметров;
- 2) «инжиниринг» сценариев;
- 3) комбинация переменных параметров и формирование сценариев.

Анализ и выбор переменных параметров основываются на результатах стратегического анализа факторов макро- и микросреды, а также значимых параметров, определяющих возможные сценарии. Стратегический анализ внешней среды призван определить наиболее значимые факторы, которые будут служить основой сценариев. Необходимым принципом является объективность выбора, что достигается применением независимых экспертиз сценариев и переменных, и учет фактора времени.

На втором этапе проводится комплексный анализ переменных параметров с разработкой вариантов их реализации – альтернатив, задающих траекторию изменения переменных в пространстве и времени.

На третьем этапе устанавливаются зависимости ключевых параметров, их взаимовлияние и формируются варианты сценариев.

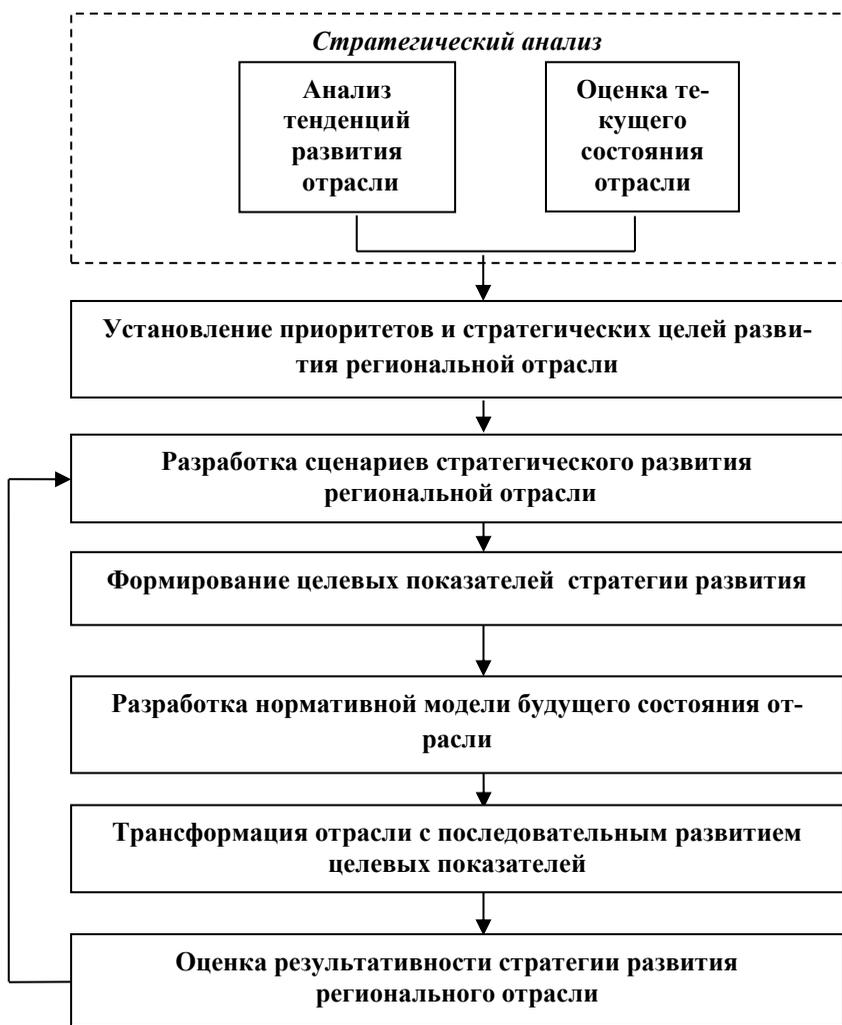
Инструментарий сценарного подхода к стратегическому планированию элиминирует в достаточной степени факторы неопределенности и субъективности выбора вариантов развития и долгосрочных целей, позволяет расширить возможные наборы направлений стратегического развития отрасли, позволяет максимально учесть потенциальные угрозы со стороны внешнего окружения как на макро-, так и на микроуровне. Таким образом, это позволяет выстраивать программы развития, сбалансированные как по ресурсам, так и по альтернативам форм и стратегий.

Как представляется, сценарный подход может играть важную роль при подготовке региональных стратегий развития.

Наши исследования показывают, что российские предприятия и органы региональной власти начинают применять в той или иной степени инструментальный и методический аппарат стратегического планирования при разработке стратегий регионального развития отраслей и производств продукции АПК.

Использование сценарного планирования будет особенно актуально в российском АПК. Об этом свидетельствует ряд причин:

1. Долгосрочность инвестиций АПК, рассчитаны на 10-20 лет. Такие проекты являются особенностью для отрасли мараловодства. Сценарный метод позволит существенно снизить риски, увидеть возможности и слабые стороны организаций в отрасли.



Алгоритм стратегического развития региональной отрасли АПК

2. Агропромышленное производство в России существенно отстает в своем развитии от зарубежных конкурентов как по размеру поддержки, субсидий, так и по темпам освоения и внедрения новых технологий производства продукции, современных методов и инструментов управления и планирования.

Анализ показывает, что в настоящее время большое число российских отраслевых организаций, предприятий недостаточно используют сценарное планирование при формировании стратегий развития. При этом нали-

чие региональных планов развития отраслей АПК служит необходимым условием бюджетного финансирования. Стратегический анализ документов развития региональной отрасли показал недостаточную проработанность возможных вариантов развития с учетом внешних угроз или возможностей. Стратегический анализ проводится поверхностно: в нем нет выработки стратегических альтернатив, сценариев развития отрасли, а только перечислены «силы», «слабости», «возможности» и «угрозы».

Использование методов стратегического планирования позволит находить новые направления развития, быть более гибкими и адаптивными по отношению к внешней среде.

Наше исследование показало, что острота накопившихся отраслевых проблем требует новых управленческих методов и инструментов. Представляется недостаточным использование традиционного методического аппарата в процедурах разработки программ стратегического развития региональной отрасли АПК.

Использование методов стратегического планирования позволит находить новые направления развития, быть более гибкими и адаптивными по отношению к внешней среде.

Стратегическое развитие региональной отрасли АПК должно предусматривать определение возможных сценариев изменения внешнего окружения, позволяющих анализировать и планировать нестандартные ситуации, оценивать, как можно и как нужно воздействовать на процессы, приводящие к допустимым и/или недопустимым для отрасли исходам.

Нами предлагается дополнить существующие подходы инструментарием сценарного планирования и нормативным моделированием, что позволит системно решать проблемы регионального развития с учетом их предупреждения. Разработанная система стратегического планирования позволяет решать задачи по формированию четкого образа, сценария состояния отрасли региона и может быть реализована посредством алгоритма стратегического развития (рис.). Представленные этапы могут стать основой стратегического развития мараловодства регионального АПК.

При этом основными императивами стратегического развития отрасли регионального АПК являются использование сценарного планирования в программах стратегического развития отрасли и ее государственного регулирования, расширение рынков сбыта продукции региональной отрасли АПК.

Такой методический аппарат позволит экспертам, органам власти, субъектам отрасли взаимодействовать по проблемам развития мараловодства, модифицировать и формализовать свои суждения, в результате объединить частные оценки в глобальный приоритет и цель стратегического развития. Инструментом, позволяющим реализовать такой методический подход, является метод анализа иерархий.

С.П. Воробьев, А.А. Черных, В.В. Воробьева

Агрострахование с государственной поддержкой как фактор повышения инвестиционной привлекательности региональной экономики

Сельское хозяйство является одной из отраслей экономики с высоким уровнем рисков неполучения запланированных результатов по причине свойственной ей специфики (сезонность, зависимость от природно-климатических условий и др.) и особенностями межотраслевого обмена (наличие диспаритета цен). В этих условиях страхование риска является одним из методов полной или частичной нейтрализации риска предпринимательской деятельности, наряду с диверсификацией риска, передачей риска, резервированием средств и другими методами.

Сельскохозяйственное страхование, осуществляемое с государственной поддержкой, занимает определенную нишу на страховом рынке России и представляет собой систему экономических и организационных мер, направленных на защиту имущественных интересов производителей сельскохозяйственной продукции, связанных с необходимостью предоставления страховой защиты от рисков утраты (гибели) производимой ими продукции сельскохозяйственного назначения. Во всем мире государственная поддержка страхования в сельском хозяйстве позволяет эффективно регулировать агропромышленное производство.

Для Алтайского края необходимость формирования эффективного организационно-экономического механизма агрострахования (страхования сельскохозяйственных культур, посадок многолетних насаждений, сельскохозяйственных животных и имущественных объектов сельскохозяйственных товаропроизводителей) является одной из актуальных проблем. Развитие сельскохозяйственного страхования в крае сдерживают отсутствие единого порядка выплаты возмещения при наступлении страхового случая, неопределенность в трактовке правил страхования, манипулирование условиями заключенных договоров страховщиками, заниженные страховые выплаты. Кроме того, ряд крупных страховых организаций отказываются от агрострахования на территории региона (в 2008 г. количество страховых организаций, осуществлявших страхование сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой, составляло 9, а в 2014 г. – всего 7) (табл.), считая этот вид деятельности нерентабельным по причине несоответствия (по их мнению) страховых рисков уровню тарифных ставок.

В 2014 г. в крае заключены договоры сельскохозяйственного страхования в области растениеводства 106 сельскохозяйственными товаропроизводителями, что ниже в 3,4 и 19,6 раза, чем в 2011 г. и 2008 г. соответственно, при этом всего 1 предприятие осуществляло страхование с привлечением бюджетных субсидий (площадь по договору страхования – 0,6 тыс.

га, страховой взнос – 481 тыс. руб., страховые выплаты не осуществлялись (в 2013 г. при сумме уплаченной страховой премии (страхового взноса) по договорам страхования урожая сельскохозяйственных культур, урожая и посадок многолетних насаждений с государственной поддержкой в размере 55860 тыс. руб. сумма страховых выплат составила всего 2392 тыс. руб. Процент выплаченного страхового возмещения к сумме уплаченной страховой премии (взноса) составил 4,28%). По всем договорам урожай застрахован на площади 379,2 тыс. га, что составило 6,9% посевной площади (в среднем по СФО – 14,8%, РФ – 17,7%)¹.

Государственная поддержка страхования в 2014 г. в Алтайском крае практически не осуществлялась, поскольку субсидии были перечислены только на уплату страховых взносов по договорам страхования урожая сельскохозяйственных культур (озимых культур), заключенным в 2013 г., в объеме 240,4 тыс. руб., в том числе из краевого бюджета – 12,1 тыс. руб.

Ни одна крупная или средняя сельскохозяйственная организация в регионе не заключала договоры на страхование в животноводстве, что вовсе не свидетельствует об отсутствии спроса на данное направление агрострахования (в Алтайском крае концентрируется 2,61% условного поголовья сельскохозяйственных животных от общего их количества в целом по РФ). Скорее, это является следствием низкой рентабельности (высокой убыточности) основных отраслей животноводства. Подобная динамика наблюдается и в целом по РФ: в 2014 г. количество хозяйств, принявших участие в страховании сельскохозяйственных животных с государственной поддержкой, составило 526 (в 2013 г. – 371). Наибольший удельный вес в структуре условного поголовья, застрахованного в целом по стране в 2014 г., приходится на птицу (44,2%), свиней (38,0), мелкий и крупный рогатый скот (18,0 и 16,9% соответственно). Подобная структура частично предопределена существенными различиями в относительных показателях падежа животных – в целом по России падеж свиней всех возрастов в процентах к обороту стада в сельскохозяйственных организациях варьирует от 10,5 до 11,2%, КРС – от 2,2 до 2,4%, овец и коз – от 4,0 до 5,9% (рис. 1). Не охвачено страхованием пчеловодство – соответствующие договоры в 2014 г. были заключены всего в трех регионах России (Республика Татарстан – 4,9 условных голов, Карачаево-Черкесская Республика – 3,8 тыс., Чувашская республика – 0,1 тыс.), несмотря на то, что из-за плохой зимовки ежегодно гибнет до 500 тыс. пчелосемей.

¹ Воробьев С.П., Черных А.А., Воробьева В.В. Оценка экономической эффективности действующей модели агрострахования // Аграрная наука – сельскому хозяйству: сборник статей XI Международной научно-практической конференции: в 3 кн. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. Кн. 1. С. 181-182; Миланенко Е.В. Страхование сельскохозяйственных животных с государственной поддержкой (на материалах Алтайского края) // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 13. С. 95-97.

Основные показатели страхования рисков
в растениеводстве Алтайского края*

Показатели	2008 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Количество организаций (включая крестьянские хозяйства), заключивших договоры страхования, подлежащие субсидированию	2080	361	198	36	106
Удельный вес посевной площади застрахованных культур, %	99,6	30,4	13,0	2,1	6,9
Количество страховых организаций, осуществлявших страхование сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой	9	5	6	8	7
Объем выплаченных субсидий – всего, млн руб.	691,2	584,2	111,8	27,93	0,23
в т.ч. из федерального бюджета	549,1	555,0	106,2	26,53	0,22
краевого бюджета	142,1	29,2	5,6	1,4	0,01
Сумма страхового возмещения, млн руб.	1357,2	104,6	162,0	0,83	0,00

* Расчеты автора по данным Главного управления сельского хозяйства Алтайского края.

В условиях рынка, безусловно, любой его участник предпочитает более прибыльный проект менее рентабельному, однако в данном случае следует воспользоваться данными Министерства сельского хозяйства¹, которые свидетельствуют о несоответствии предоставляемых страховых услуг критерию эффективности: страховое возмещение ущерба должно быть максимальным (согласно законодательству не менее 80%), а на практике наблюдается его минимизация (от 13,66% в 2013 г. до 48,78% в 2009 г. (кроме 2010 г. – 72,59%) (рис. 2). Результаты исследований Л.В. Счастливецовой и Н.В. Губановой также свидетельствуют, что выплата страхового возмещения в размере 75-80% страховой премии за рубежом считается достаточным².

¹ Статистические данные по страхованию урожая сельскохозяйственных культур, многолетних насаждений и сельскохозяйственных животных с государственной поддержкой в 2010-2014 гг. и состоянию однолетних культур и многолетних насаждений в Российской Федерации в 2010-2013 гг.: Информационно-практическая брошюра. М.: Минсельхоз России, ФГУ «ФАГПССАП», 2015. 180 с.

² Счастливецова Л.В., Губанова Н.В. Оценка экономической эффективности действующей модели агрострахования // АПК: экономика, управление. 2015. № 5. С. 55-62.

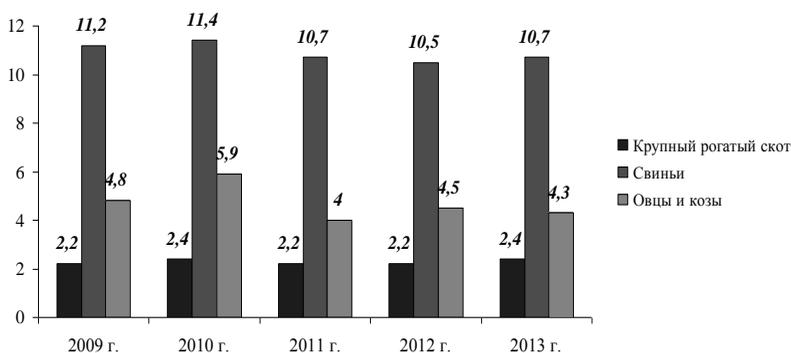


Рис. 1. Падеж сельскохозяйственных животных всех возрастов в процентах к обороту стада в сельскохозяйственных организациях (Российская Федерация в целом), %

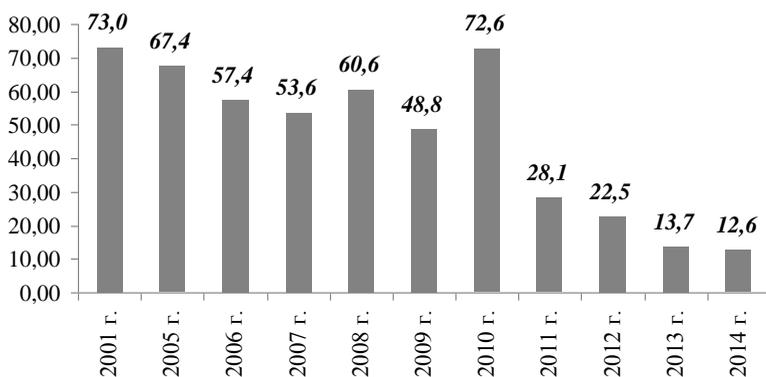


Рис. 2. Соотношение выплаченных страховых возмещений, объема государственной поддержки и уплаченных страховых премий по договорам страхования урожая сельскохозяйственных культур, урожая и посадок многолетних насаждений в России, млн руб.*

Это означает, что бюджетные ассигнования в 2008-2014 гг. при существующих страховых тарифах были не нужны, так как ущерб целиком покрывался за счет собственных взносов сельхозтоваропроизводителей. В результате можно свидетельствовать о существенном завышении тарифов на страхование, то есть ценовом диспаритете в данной сфере, а также низкой эффективности государственной поддержки – по сути, выделяемые бюджетные субсидии направляются не на поддержание доходности товаропроизводителей в сельском хозяйстве, а страховым компаниям, которым

выделяемые средства перераспределялись посредством ценового механизма. Как показали проведенные нами ранее исследования, подобные процессы перераспределения бюджетных средств наблюдаются по многим направлениям государственной поддержки сельского хозяйства¹. В результате наблюдается низкий спрос на услуги страховых организаций со стороны сельскохозяйственных товаропроизводителей.

А.Ю. Максимачев, А.В. Таненкова
**Система кредитования сельхозпредприятий
ПАО «Россельхозбанк»**

Особое значение заемные средства имеют для предприятий с сезонными условиями производства и реализации, к которым принадлежат сельскохозяйственные организации (сельскохозяйственные предприятия, крестьянские (фермерские) хозяйства, хозяйства населения).

К характерным особенностям сельскохозяйственного кредита можно отнести: во-первых, предоставление денежных средств юридическим и физическим лицам, осуществляющим производство сельхозпродукции; во-вторых, кредиторами могут быть не только банки, но и другие финансово-кредитные институты; в-третьих, как правило, происходит льготное кредитование, что требует особой системы контроля расходуемых с этой целью бюджетных средств и оценки результативности их использования. При этом в большинстве развитых стран действует специализированная система сельскохозяйственного кредита, связанная со спецификой отрасли².

С учетом того, что с 1990 г. в течение более 20 лет система налогообложения и кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей не учитывала отраслевые особенности, возросло количество организаций, прошедших процедуры банкротства.

С целью улучшения финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей в 2002 г. был принят Федеральный закон «О финан-

¹ Воробьева В.В., Воробьев С.П. Проблемы реализации государственной поддержки пчеловодства Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 3, 4. С. 157-160; Воробьев С.П., Воробьева В.В. О распределении бюджетных средств на развитие сельского хозяйства Алтайского края // Перспективы инновационного развития АПК и сельских территорий: материалы Международной научно-практической конференции / под ред. В.А. Кундиус. Барнаул, 2013. С. 91-95.

² Долгачева Т.С. Развитие кредитования как фактора обеспечения воспроизводства в сельском хозяйстве: автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Воронеж, 2015. 24 с.; Воробьев С.П., Воробьева В.В. О распределении бюджетных средств на развитие сельского хозяйства Алтайского края // Перспективы инновационного развития АПК и сельских территорий: материалы Международной научно-практической конференции / под ред. В.А. Кундиус. Барнаул, 2013. С. 91-95.

совом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» № 83-ФЗ, устанавливающий правовые основы реструктуризации долгов, однако достаточно велико количество предприятий, которые были исключены из состава участников программы финансового оздоровления (банкротство, несоблюдение графика погашения реструктурированной задолженности и т.д.), что привело к взысканию с них отсроченной кредиторской задолженности. Практика показала, что впоследствии к ним неизбежно применялись такая процедура банкротства, как конкурсное производство¹.

В этих условиях особое значение приобретают банковские организации, готовые кредитовать предприятия сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности на выгодных и доступных условиях. Именно с этой целью 15 марта 2000 г. был создан Российский сельскохозяйственный банк (Россельхозбанк) – кредитная организация, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество) (обыкновенные именные акции – 89,92%) и Министерства финансов Российской Федерации (привилегированные именные акции – 10,08%)².

В настоящий момент только Россельхозбанк принимает активное участие в специальных программах кредитования, связанных с развитием сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия³, поскольку согласно годовой отчетности ПАО «Россельхозбанк», он занимает ведущие позиции в банковской системе Российской Федерации: 1-е место – в кредитовании сельского хозяйства и АПК; 2-е место – по размеру филиальной сети; 2-е место – по кредитованию малого и среднего бизнеса; 8-е место – по размеру активов; 4-е место – по размеру кредитного портфеля нефинансовым организациям; 5-е место – по размеру кредитного портфеля физических лиц; 4-е место – по размеру собственного капитала.

По состоянию на 01.01.2015 доля банка на рынке кредитования составляла: отрасли «Сельское хозяйство, охота и предоставление услуг в этих областях» – 40,5%; отрасли «Производство пищевых продуктов,

¹ Воробьев С.П. Оценка финансового состояния сельскохозяйственных организаций Алтайского края // Развитие инновационной деятельности в АПК региона: материалы Международной научно-практической конференции / под ред. А.М. Зубахина. Барнаул: АЗБУКА, 2012. С. 70-74; Воробьев С.П. Актуальные проблемы банкротства сельскохозяйственных предприятий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 5. С. 141-145.

² Годовой отчет ОАО «Россельхозбанк» за 2014 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rshb.ru/download-file/157682/> (дата обращения: 04.01.2016).

³ Бобрик М.А. Как привлечь банки к кредитованию сельхозпредприятий // Банковское кредитование. 2013. № 3.

включая напитки, и табака» – 17,0%; отрасли «Производство машин и оборудования для сельского и лесного хозяйства» – 15,9%¹.

Основную долю современного кредитного портфеля Россельхозбанка традиционно составляют кредиты, предоставленные корпоративным заемщикам. В 2014 г. этой категории заемщиков были выданы кредиты на сумму 860,7 млрд руб. По состоянию на 01.01.2015 доля корпоративного кредитного портфеля составила 80,9% от общего портфеля. Размер корпоративного кредитного портфеля Банка равен 1168,4 млрд руб., увеличившись с начала отчетного года на 13,8%, или на 142 млрд руб.

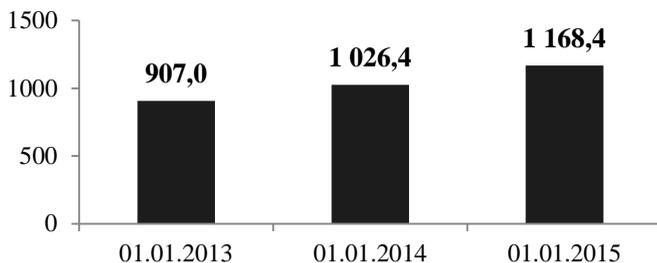


Рисунок 1 – Динамика корпоративного кредитного портфеля, млрд руб.

В 2014 г. банк предоставил 449 тыс. кредитов АПК на общую сумму 454,0 млрд руб. На долю краткосрочных кредитов пришлось 56,9% всего объема выдачи. Крестьянским (фермерским) хозяйствам в 2014 г. было предоставлено 5,5 тыс. кредитов объемом 14,8 млрд руб.



Рисунок 2 – Объем выданных кредитов АПК, млрд руб.

¹ Годовой отчет ОАО «Россельхозбанк» за 2014 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rshb.ru/download-file/157682/> (дата обращения: 04.01.2016).

Кроме того, Банк обеспечил свыше 70% потребностей экономики в краткосрочном финансировании сезонных работ¹. На эти цели в 2014 г. банком выдано 147,8 млрд руб. (рис. 3).

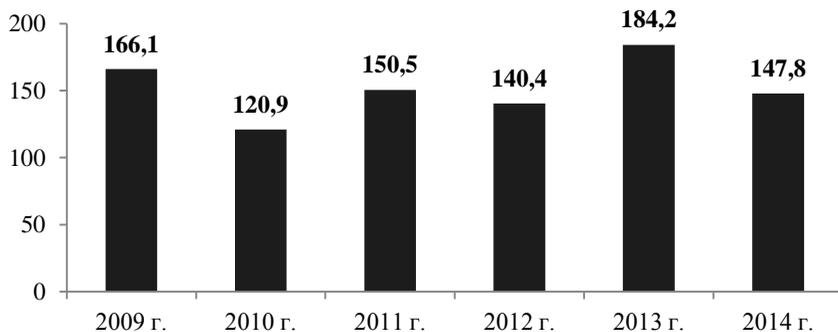


Рисунок 3 – Кредитование ПАО «Россельхозбанк» сезонных работ сельского хозяйства, млрд руб.

Учитывая, что в сельском хозяйстве в качестве товаропроизводителей выступают различные хозяйствующие субъекты, представляется целесообразным исследование структуры выданных кредитов по хозяйствам различных категорий хозяйствования (табл. 1).

Таблица 1 – Объем выдачи кредитов АПК по субъектам кредитования, млрд руб.

Субъекты кредитования	Годы					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Сельскохозяйственные кооперативы, включая кредитные	5,5	4,2	5,4	2,4	1,7	0,8
Крестьянские (фермерские) хозяйства	14,5	18,6	30,3	27,5	21,8	14,8
Личные подсобные хозяйства	20,4	20,1	32,1	37,7	38,9	25,4
Предприятия и организации АПК	303,5	285,9	341,2	317,8	427,7	340,9

Удельный вес кредитов, предоставленных предприятиям и организациям АПК, составляет 89,26%, прирост по отношению к 2009 г. – на 12,32%. Устойчивое 2-е место по объемам полученных кредитов занимают

¹ Годовой отчет ОАО «Россельхозбанк» 2009-2012 [Электронный ресурс]. URL: http://www.rshb.ru/about/invest/year_report/ (дата обращения: 04.01.2016).

личные подсобные хозяйства (6,65% в общем итоге за 2014 г.), несколько опережающие крестьянские (фермерские) хозяйства (3,88%).

Таблица 2 – Структура кредитных вложений в АПК, %

Наименование	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Животноводство	17,8	19,6	20,1
Растениеводство	16,2	21,9	21,5
Пищевая и перерабатывающая промышленность	12,7	12,3	13,9
Предприятия, обслуживающие АПК	9,4	1,1	1,0
ЛПХ	9,3	8,4	7,5
Прочие кредиты, выдаваемые на цели АПК	7,2	16,1	15,0
Крестьянские (фермерские) хозяйства	6,6	5,3	4,8
Рыболовство и охота	1,3	1,0	0,8
Кредиты физ. лицам, проживающим в сельской местности и населенных пунктах численностью населения до 100 тыс. человек	-	11,0	12,3
Смешанное растениеводство-животноводство	19,5	3,5	3,1

Важным направлением деятельности банка в рамках реализации Госпрограммы развития сельского хозяйства является финансирование инвестиционных проектов, предусматривающих строительство, реконструкцию и модернизацию объектов АПК (животноводческие комплексы, теплицы, овощехранилища и т.д.). В 2014 г. по данному направлению было выдано 33,4 млрд руб. заемных средств.

Банк успешно реализует специальные программы кредитования корпоративных заемщиков на покупку сельскохозяйственной техники и/или оборудования. На указанные цели в 2014 г. банком предоставлено 21,5 млрд руб. кредитных средств, а на приобретение сельскохозяйственных животных – 3,9 млрд руб.

Таким образом, за период 2006-2014 гг. при реализации ПНП «Развитие АПК», трансформировавшегося в последующем в государственные программы развития сельского хозяйства, Россельхозбанк оказал кредитную поддержку предприятиям, организациям и КФХ в реализации 4796 инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и модернизации животноводческих (птицеводческих) комплексов и прочих объектов АПК с общим объемом финансирования 381,6 млрд руб. Из общего количества объектов, финансируемых банком (4 796), по состоянию на 01.01.2015 в эксплуатацию введено 3 713 производственных объектов, в том числе 121 объект – в 2014 г.

Н.М. Сурай, А.А. Майоров, Н.А. Торгашова
**Резервы молочной промышленности
Алтайского края**

Введение санкций в отношении России и ответные меры России подняли массу вопросов на продовольственном рынке. Особенно остро встали вопросы по мясной и молочной продукции. Почти половина сыров, потребляемых населением России, поставлялась из-за рубежа. К счастью, большая доля поставок сыра и других молочных продуктов приходилась на республику Беларусь, с которой отношения сохранились. Поставки элитных сыров, сыров с поверхностной плесенью и целого ряда других сыров, не специфичных для регионов России, практически прекратились. С одной стороны, потребители лишились продуктов, а торговля – прибыли от ее реализации. С другой стороны, на рынке появилась товарная ниша, которую требовалось заполнить. У целого ряда производителей возник интерес к производству исчезнувших сыров. Интерес вызван в первую очередь высокими ценами на них.

Однако высокие цены на сыры не всегда оправдывают организацию их производства. Общеизвестно, что существуют критические объемы производства, ниже которых себестоимость продукции превышает цену реализации¹. Поэтому задача импортозамещения по сырам не так проста, как кажется на первый взгляд, и в условиях недостатка молока и решить ее достаточно сложно. Настораживает динамика производства молока в России.

В целом по стране валовой надой молока в 2014 г. составил 30845 тыс. т, что больше по сравнению с предыдущим годом на 1,03%, или на 316, 2 тыс. т. Это явилось результатом роста продуктивности коров, как в сельскохозяйственных организациях, так и в хозяйствах населения. Продуктивность повысилась за счет ликвидации малопродуктивных животных в хозяйствах и некоторого увеличения продуктивности нового пополнения молочного стада, вызванного улучшением кормовой базы.

Самыми крупными производителями молока в Российской Федерации являются Центральный, Приволжский и Сибирский федеральные округа.

Алтайский край – один из крупнейших в России производителей молочной продукции, который вносит существенный вклад в обеспечение продовольственной безопасности страны. Алтайский край является лиде-

¹ Черных А.А. Модель структурных преобразований в промышленных холдингах // Вопросы экономики и права. 2012. № 45. С. 116-118; Сурай Н.М. Маркетинговые исследования сыродельной отрасли Алтайского края // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 46-47; Ковалева И.В. К вопросу методологии и методики оценки инвестиционной привлекательности отрасли // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2014. № 11. С. 85-86.

ром в Российской Федерации по выпуску сыров, а также входит в первую пятерку регионов по производству сухого молока и животного масла. На долю Алтайского края приходится более 25% молока, произведенного в Сибирском федеральном округе.

Вместе с тем фактически все субъекты РФ, входящие в состав Сибирского федерального округа, ощутили на себе влияние большинства факторов, обусловивших состояние и перспективы развития общероссийского рынка молока и молокопродуктов.

Таблица 1 – Производство молока в хозяйствах всех категорий по Российской Федерации и Сибирскому федеральному округу за 2012-2014 гг.

Наименование	2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	тыс. т	в расчете на душу населения, кг	тыс. т	в расчете на душу населения, кг	тыс. т	в расчете на душу населения, кг
РФ	31755,8	222,3	30528,8	212,7	30845	214,9
Сибирский федеральный округ, всего	5582,8	289,7	5229,2	274,8	5398,2	279,8
в том числе						
<i>Алтайский край</i>	<i>1440</i>	<i>601</i>	<i>1364</i>	<i>569,6</i>	<i>1414,9</i>	<i>591,8</i>
Омская область	797,9	404	672,5	353,1	709,4	372,5
Новосибирская область	716,4	264,3	724,2	240,5	672,5	223,3
Красноярский край	727,1	255,7	708,1	248,5	724,2	254,2
Кемеровская область	382,5	139,3	369,9	134,7	375,7	136,8

Из приведенных данных таблицы 1 следует, что сложное финансовое положение большинства хозяйств, наличие кормовой базы определили состояние дойного стада и его продуктивность. Динамика изменения поголовья молочного стада в хозяйствах Алтайского края приведена в таблице 2.

Таблица 2 – Поголовье молочного стада в хозяйствах Алтайского края в 2010-2014 гг., тыс. голов

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 г. к 2013 г., %
Российская Федерация	8843,3	8988,0	8858,6	8661,0	8510,7	98,3
Сибирский федеральный округ	1821,2	1871	1839,9	1797,1	1800	100,2
Поголовье коров в хозяйствах всех категорий Алтайского края, всего	386,3	386,7	375,4	369,7	364,9	98,7
в том числе:						
в сельскохозяйственных организациях	182	181,8	174,1	156,5	147,4	94,2
хозяйствах населения	190,4	188,1	181,2	190,1	191,7	100,8
фермерских хозяйствах	13,9	16,8	20,1	23,1	25,8	111,7

Поголовье коров в Алтайском крае за период 2010-2014 гг. оставалось примерно на одном уровне. В 2014 г. поголовье коров в Алтайском крае составило 364,9 тыс. голов, по этому показателю Алтайский край занимает первое место в Сибирском федеральном округе и четвертое место – по России.

Поголовье молочного стада сократилось в Алтайском крае в 2014 г. по сравнению с 2010 г. на 21,4 тыс. голов, или на 5,5%, по сравнению с 2013 г. – на 4,8 тыс. голов, или на 1,3%. В 2014 г. по сравнению с 2013 г. в хозяйствах населения наблюдается увеличение поголовья молочного стада на 0,8%, в фермерских хозяйствах – на 11,7%. В сельскохозяйственных организациях наблюдается сокращение поголовья коров на 5,8%. Уменьшение поголовья коров связано с низкой рентабельностью сельскохозяйственных организаций молочного животноводства.

Наблюдается достаточно устойчивая тенденция сокращения поголовья коров в сельскохозяйственных организациях и увеличения поголовья в личных подворьях и фермерских хозяйствах. Здесь следует отметить два момента. Помимо низких темпов роста поголовья в фермерских хозяйствах, обращает на себя внимание очень низкая продуктивность. Она существенно ниже средних показателей по краю (табл. 2, 3). Кроме того, Алтайский край имеет далеко не самые лучшие показатели по доле фермерских хозяйств.

Таблица 3 – Производство молока в хозяйствах всех категорий по Алтайскому краю, тыс. т

Наименование	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Российская Федерация	31847,3	31645,6	31755,8	30528,8	30844,6
Производство молока в хозяйствах всех категорий, всего	1422,8	1451,8	1440,0	1364	1414,9
в том числе					
в сельскохозяйственных организациях	604,6	626,2	609,1	530,8	547,9
в хозяйствах населения	773,4	793,8	800,1	793,9	825,6
в крестьянских (фермерских) хозяйствах	44,8	31,8	34,9	39,3	41,4
Среднегодовой надой молока от одной коровы, кг	3734	3941	3943	3762	3827

В 2014 г. в Алтайском крае произведено 1414,9 тыс. т молока, что составляет 26,2% от общего объема молока, произведенного в Сибирском федеральном округе, и около 4,6% от общего объема молока, произведенного в Российской Федерации. Алтайский край занимает 3-е место в России по объемам производства молока¹. Надой молока на одну корову в Алтайском крае в 2014 г. составили до 3,8 т в расчете на 1 корову. Увеличение продуктивности коров в крае связано как с увеличением доли племенного поголовья, так и с улучшением кормовой базы.

Доля фермерских хозяйств в объемах производства молока в РФ очень низкая и составляет 3,4%. Доля фермерских хозяйств в Алтайском крае еще ниже, она чуть выше 2,9% и составила в 2014 г. 41,4 тыс. т.

Анализ производства молока и произведенной продукции с учетом средних расходов молока-сырья на 1 т продукции, позволил рассчитать, что товарность молока в Алтайском крае не превышает 56%². Это больше, чем в среднем по России (52%), но позволяет надеяться на увеличение поставок молока молокозаводам от личных хозяйств. При существующем положении в сельском хозяйстве можно рассчитывать на дополнительные объемы поставок от 200 до 340 тыс. т молока. Однако следует отметить,

¹ Воробьев С.П., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Резервы повышения экономической эффективности специализации сельского хозяйства Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2015. № 3, 4. С. 161-165.

² Воробьев С.П., Воробьева В.В. Экономическая эффективность специализации в молочном скотоводстве Алтайского края // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 10. С. 149-155.

что это молоко нужно будет вывозить из труднодоступных мест, которые еще не охвачены системой сбора молока. Это потребует затрат на организацию дополнительной системы сбора молока, решить ряд вопросов с постройкой пунктов сбора молока, оснащенных холодильной техникой, транспортной техникой, приведением в порядок автомобильных дорог и осуществить ряд других мероприятий.

Учитывая, что целый ряд хозяйств имели удои значительно выше средних по Алтайскому краю, необходимо сосредоточить усилия на обобщении и освоении передового опыта организаций, имеющих высокие показатели по удоям. В Алтайском крае рейтинг хозяйств с самыми удойними коровами возглавляет ЗАО СХП «Урожайное» Советского района (продуктивность составила 5852 кг молока на одну корову), второе место занимает ООО «Октябрьское» Зонального района (надои составили 5831 кг), третье место – ООО «Агрофирма «Урожай» Зонального района (продуктивность составила 5561 кг молока). В десятку лучших хозяйств вошел барнаульский учхоз «Пригородное» (продуктивность составила 5320 кг молока).

Однако разрыв в продуктивности различных животных в разных хозяйствах громадный. Имеются хозяйства, в которых продуктивность чуть превышает 2000 кг на одну корову. Поэтому необходимо проводить работы по совершенствованию породности молочного скота с учетом реальных природно-климатических условий хозяйств, условий содержания и кормления.

Ресурсом может быть снижение сезонности в производстве молока. Это скажется не только на стабильности поставок молока переработчикам, но и позволит снизить цены на молоко и стабилизировать их уровень. Регулярная поставка молока позволит организовать планомерную работу маслосырзаводов, их кадровый состав и, в целом, повысить качество производимых сыров и их престиж на рынке.

Самым важным элементом в программе увеличения производства молока являются вопросы стимулирования и, в первую очередь, финансирования. Сюда следует отнести выделение дотаций на производство и поставку молока, льготы на кредиты для приобретения молодняка КРС, кормов. Необходимо провести анализ причин, по которым происходит сокращение поголовья молочного стада, и разработать финансово обеспеченную программу восстановления поголовья КРС, увеличения молочной продуктивности. Для этого следует привлечь имеющийся в Алтайском крае потенциал науки и образования.

Правовые проблемы ипотечного страхования в России и пути их решения

В России появился и активно развивается рынок ипотечного капитала. Среди различных направлений рынка ипотечного капитала кредитование под залог жилой недвижимости является для экономики наиболее значимой и перспективной формой ипотечного кредитования. Жилье в силу своей особой характеристики – недвижимого характера является идеальным средством обеспечения обязательств.

Ипотека формирует у человека, взявшего ипотечный кредит, новую мотивацию, направленную на повышение уровня доходов, заинтересованность в устойчивом развитии общества и стабильности права собственности.

В ныне действующем Гражданском кодексе РФ¹ содержится ряд статей, регулирующих залоговые обязательственные правоотношения, однако хотелось бы отметить ряд факторов, не указанных в кодексе, присущих банкам или иным кредитным организациям, которые могут быть вызваны разными причинами: экономическими, инфляционными, рисками неполучения прибыли, неплатежеспособностью клиента и т.д.

Как правило, большая часть ипотечных кредитов выдается на срок более 20 лет. В связи с этим в экономике происходят большие изменения, а также в кредитной и банковской системе, системе налогообложения, в стоимости имущества и т.д., и все это порождает системные причины, также влияющие на степень риска.

Банки зачастую не располагают надежно разработанным процессом управления кредитным риском, что ставит перед ними ряд проблем, которые характеризуются:

- долгосрочным характером кредита;
- обеспечением возвратности кредитных средств, осуществляемых в виде залога жилого помещения, приобретенного на средства кредита;
- способом погашения кредита.

В этой связи представляется актуальным рассмотреть вопросы и способы минимизации последствий этих рисков. Наиболее действенным и эффективным средством избежать неблагоприятных последствий, порождаемых как системными, так и субъективными причинами, исполнения ипотечных обязательств является страхование.

Ипотечное страхование позволяет распределить риски между страхователем и субъектами ипотечного рынка и тем самым повысить надежность системы ипотечного кредитования в целом, уменьшить размер на-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ (ред. от 14.06.2012).

чального взноса при приобретении жилья в кредит, что обеспечит доступность ипотечных кредитов для широких слоев населения.

Основой для осуществления ипотечного страхования в Российской Федерации являются нормы ст. 334 и 343 ГК РФ, а также ст. 31 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)»¹.

Современное ипотечное страхование в России осуществляется на основании комплексного договора страхования, сочетающего в себе как имущественные, так и личные виды страхования². Договор ипотечного страхования предусматривает следующие виды страхования:

1. Страхование имущества, являющегося предметом ипотеки. На данный момент банки, предоставляющие ипотеку, значительно ограничили перечень имущества, рассматриваемого в качестве залога. В большей степени подвержены материальному ущербу дома из бруса, квартиры в малоэтажных жилых домах. Следовательно, данное жилье банки предпочитают не брать в ипотеку. Застраховать данное жилье также крайне проблематично ввиду высокой степени вероятности страхового риска (притом что в силу п. 1 ст. 9 Закона РФ «Об организации в страховом деле в РФ» застраховать можно только на случай наступления события, имеющего среднюю степень вероятности³). Квартиры в панельном или кирпичном доме меньше подвержены ущербу, поэтому их кредитуют охотнее, в отличие от деревянных строений.

2. Страхование титула, т.е. риска утраты права собственности на имущество, являющееся предметом ипотеки. Целью данного страхования является защита прав добросовестного приобретателя от финансовых потерь, связанных с требованиями третьих лиц, в случае наличия дефектов в правовом титуле.

3. Личное страхование заемщика. В первую очередь банки акцентируют внимание на страховании жизни и здоровья самого заемщика, особенно от болезней, так как согласно статистике именно заемщики более подвержены риску, нежели имущество, являющееся предметом залога. Таким об-

¹ Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 14. Ст. 2022.

² Куликова И.В. Внутренний аудит в страховых организациях // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2014. № 5. С. 79-82; Воробьев С.П., Черных А.А., Воробьева В.В. Оценка экономической эффективности действующей модели агрострахования // Аграрная наука – сельскому хозяйству: сборник статей XI Международной научно-практической конференции: в 3 кн. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. Кн. 1. С. 181-182.

³ Об организации страхового дела в Российской Федерации: федеральный закон от 27.11.1992 № 4015-1 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 7. Ст. 1983; Миланенко Е.В. Страхование сельскохозяйственных животных с государственной поддержкой (на материалах Алтайского края) // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 13. С. 95-97.

разом, банк уберегает себя от предполагаемых убытков из-за смерти заемщика, полной или частичной утраты трудоспособности.

4. Страхование ответственности заемщика за непогашение кредита. Целью данного вида страхования, с одной стороны, является защита прав кредитора в случае заключения договора ипотеки с недобросовестными должниками, которые не способны ежемесячно осуществлять платежи по ипотечному кредиту (в случае ненадлежащего исполнения своих обязательств заемщик (страхователь) обращается в страховую компанию для выплаты остаточной задолженности по кредиту). С другой – защита интересов заемщика. Благодаря появлению данного страхового продукта стала возможной практика выдачи ипотечных кредитов при наличии у заемщика малого первоначального взноса, ведь главным условием в кредитных отношениях с конкретным заемщиком служит то обстоятельство, что первоначальный взнос, уплачиваемый по кредиту, составляет менее 20% от стоимости недвижимости, приобретаемой по договору ипотеки.

Проанализировав тактику проведения ипотечного страхования в России на правовом уровне, можно выделить несколько проблем правового регулирования:

Во-первых, существуют некоторые расхождения между положениями законодательства и правоприменительной практикой при толковании норм. Согласно ст. 945 ГК РФ «Право страховщика на оценку страхового риска», при заключении договора страхования имущества страховщик вправе произвести осмотр страхуемого имущества, а также вправе провести обследование страхуемого лица для оценки фактического состояния его здоровья и оценка страхового риска страховщиком на основании ст. 945 ГК РФ необязательна. Что касается судебной практики, она фактически подразумевает обязанность страховщика на проведение предстрахового осмотра и предстраховой оценки, возлагая риск негативных последствий их неосуществления на страховщика. В то же время страховщики, даже имеющие собственные службы безопасности, не могут реализовать в полном объеме весь комплекс мероприятий, направленных на оценку страхового риска, поскольку действующее законодательство не наделяет их правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность.

Во-вторых, существующее законодательство не предусматривает страхования заемщика кредита на случай потери им работы по независящим от него причинам, которые не связаны с утратой им здоровья. Оно акцентирует внимание именно на страховании жизни и здоровья страхователя, а помимо этого существуют и другие факторы, повлекшие за собой не оплату займа.

В-третьих, во многих договорах ипотеки имеются условия, обязывающие залогодателя (заемщика кредита) страховать не только имущество, но и риск утраты права собственности на предмет ипотеки, а также страховать себя от несчастных случаев и болезней в пользу залогодержателя

(банка). Ст. 31 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)» говорит, что «при отсутствии в договоре об ипотеке иных условий о страховании заложенного имущества залогодатель обязан страховать за свой счет это имущество в полной стоимости от рисков утраты и повреждения». Это не соответствует ч. 2 ст. 16 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹, которое не допускает навязывания потребителю товаров (работ, услуг).

В-четвертых, в первую очередь банки акцентируют внимание на страховании жизни и здоровья самого заемщика, так как согласно статистике именно заемщики более подвержены риску, нежели объект – залогового имущества². Таким образом, банк оберегает себя от предполагаемых убытков из-за смерти заемщика, полной или частичной утраты трудоспособности, связанной, например, с алкогольной зависимостью или хроническим заболеванием. Вместе с тем это одновременно означает риски для страховых компаний, поскольку им придется выплачивать страховое возмещение в полном объеме. Данное обстоятельство не внесено в ст. 964 ГК РФ.

В связи с выявленными проблемами можно предложить некоторые пути решения:

1. Что касается проведения предстрахового осмотра и предстраховой оценки страховщика, то в данной проблеме как минимум два решения. Во-первых, в ст. 945 ГК РФ можно внести поправку, в связи с которой страховщик будет обязан осуществлять оперативно-розыскную деятельность. Во-вторых, можно указать в законе об обязательном образовании группы в страховых компаниях, которые бы занимались оценкой страхового рынка. Главной обязанностью такой группы был бы осмотр страхуемого имущества.

2. Если заемщик потерял работу по независящим от него причинам и не может выплачивать займ, то это достаточно веская причина, которая должна быть указана и четко регламентирована в законодательстве. Действительно довольно часто в жизни бывают такие ситуации и, возможно именно в данном случае, стоит давать рассрочку кредитору.

3. Согласно ст. 16 ФЗ «О защите прав потребителя» не допускается навязывание товаров и услуг. Этот факт не согласуется со ст. 31 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)». Нарушение прав потребителя должно быть наказуемо, и внесено изменение в ст. 31 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимого имущества)», где бы говорилось о добровольном, а не обязательном страховании за свой счет имущества в полной стоимости от

¹ О защите прав потребителей: Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 3. Ст. 140.

² О правилах выпуска и регистрации ценных бумаг кредитными организациями на территории Российской Федерации: Инструкция Банка России от 10.03.2006 № 128-И.

рисков утраты и повреждения. Пример из судебной практики: Залогодержатель застраховал заложенное недвижимое имущество за свой счет, хотя соответствующая обязанность была возложена договором на залогодателя. Должны ли залогодержателю возмещаться расходы по страхованию предмета ипотеки из его стоимости? Согласно п.п. 1, 2 ст. 31 Федерального закона от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (далее – Закон об ипотеке) страхование имущества, заложенного по договору об ипотеке, осуществляется в соответствии с условиями этого договора. При отсутствии в договоре об ипотеке иных условий о страховании заложенного имущества залогодатель обязан страховать это имущество за свой счет. Подпункт 1 п. 1 ст. 343 ГК РФ предусматривает, что залогодатель или залогодержатель в зависимости от того, у кого из них находится заложенное имущество, обязан, если иное не предусмотрено законом или договором, страховать заложенное имущество за счет залогодателя. Однако в одном из дел арбитражный суд разрешил поставленный вопрос иначе. Согласно пп. 2 п. 2 ст. 351 ГК РФ залогодержатель вправе потребовать досрочного исполнения обеспеченного залогом обязательства, а если его требование не будет удовлетворено, обратиться с иском о взыскании на предмет залога в случае невыполнения залогодателем обязанности, предусмотренной пп. 1 п. 1 ст. 343 ГК РФ, а именно обязанности по страхованию заложенного имущества. Суд посчитал, что, заключая в данном случае договоры страхования заложенного имущества по договору ипотеки и неся расходы по его страхованию, залогодержатель действует самостоятельно на свой риск (ст. 2 ГК РФ). Учитывая, что обязанность по страхованию заложенного имущества по договору об ипотеке залогодателем залогодержателю не передавалась, суд сделал вывод, что расходы залогодержателя по страхованию заложенного имущества в соответствии со ст. 4 Закона об ипотеке возмещению не подлежат. По мнению суда, расходы, понесенные залогодержателем по добровольному страхованию заложенного имущества, не являются расходами, предусмотренными ст. 4 Закона об ипотеке.

4. В качестве выхода из сложившейся ситуации, а именно риски страховых компаний в связи со смертью заемщика, имевшего хронические заболевания или алкогольную зависимость, необходимо внести дополнение в ст. 964 ГК РФ. Установить такие основания освобождения страховых компаний от выплаты страхового возмещения, как смерть или тяжкий вред здоровью, наступившие в результате хронического заболевания или алкогольной зависимости, о которых не было заявлено при заключении договора¹.

¹ Печатникова С.М. Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение // Финансовый менеджмент. 2012. № 2. С. 52-61.

Можно сделать вывод, что ипотечное страхование, несмотря на все пробелы в законодательстве, остается индивидуальным видом страхования и продолжает развиваться во всех направлениях.

Е.Ю. Кузнецова

Местный бюджет как инструмент решения задач социально-экономического развития территории (на примере бюджета муниципального образования «Турочакский район»)

В бюджетной системе страны, которая является главной финансовой базой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере экономического и социального развития соответствующих территорий, местные бюджеты – самые многочисленные.

Местный бюджет представляет собой некий централизованный денежный фонд, находящийся в распоряжении органов местного самоуправления и используемый ими в целях реализации собственных функций и задач.

Являясь низовым звеном бюджетной системы, местные бюджеты представляют собой ее фундамент, от укрепления которого зависит прочность и надежность всей системы.

Важное значение имеют местные бюджеты в осуществлении общегосударственных экономических и социальных задач – в первую очередь в распределении общегосударственных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры общества.

Таким образом, изучение роли местного бюджета в социально-экономическом развитии территории приобретает особую актуальность, связанную с выявлением основных проблем и совершенствованием местного бюджета.

Местный бюджет рассматривается с разных точек зрения в работах известных ученых либо как «совокупность денежных отношений между органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и населением», либо как «форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления».

Местный бюджет подразделяется на бюджеты:

– муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя;

– городских и сельских поселений, внутригородских районов¹.

Местные бюджеты находятся в собственности муниципальных образований, разрабатываются и утверждаются в форме муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, с соблюдением требований, которые установлены Бюджетным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Местный бюджет состоит из доходов и расходов. Доходы местного бюджета – это поступающие в бюджет денежные средства в виде налоговых и неналоговых платежей, а также безвозмездных поступлений. Расходы местного бюджета – это выплачиваемые из бюджета денежные средства для финансового обеспечения задач и функций органов местного самоуправления. Расходы местного бюджета направляются на такие важные отрасли, как образование, здравоохранение, культура и т.д.²

Важнейшим инструментом решения социальных и экономических задач развития территории за счет местного бюджета является программа социально-экономического развития территории, цель которой – решение ключевых проблем социальной сферы и экономики муниципального образования за счет эффективного использования и развития в рыночных условиях природно-ресурсного, производственного, трудового и интеллектуального потенциала муниципального образования.

Таким образом, муниципальная программа рассматривается как правовой документ, который содержит цели, задачи и мероприятия по социально-экономическому развитию муниципального образования.

Финансирование программы социально-экономического развития муниципального образования осуществляется в основном за счет средств местного бюджета. Поэтому бюджет на муниципальном уровне постоянно требует новые предложения по его совершенствованию в социально-экономическом направлении.

Рассмотрим и проанализируем местный бюджет на примере бюджета муниципального образования «Турочакский район» (далее – бюджет муниципального района).

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 26.12.2014, с изм. от 08.03.2015, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2015) [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Казимова Е.Ф., Кузнецова Т.Е. Проблемы и пути повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований Алтайского края // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 91-93.

Главными составляющими бюджета муниципального района являются доходы и расходы. Данные о доходах и расходах бюджета муниципального района за 2012-2014 гг. представлены в таблице.

Доходы и расходы бюджета муниципального района за 2012-2014 гг., тыс. руб.

Показатели	Годы		
	2012	2013	2014
Всего доходов	325 753,5	310 485,2	369 675,7
Всего расходов	327 191,4	323 085,5	371 600,8
Дефицит / профицит (+, -)	-1 437,9	-12 600,3	-1 925,1

Анализ доходов и расходов бюджета муниципального района за 2012-2014 гг. показал, что расходы превышают доходы. Таким образом, бюджет муниципального района за 2012-2014 г. исполнен с дефицитом. Источниками его финансирования являются остатки денежных средств на счетах.

Структура доходов бюджета муниципального района за 2014 г. представлена на рисунке.



Структура доходов бюджета муниципального района за 2014 г., %

Анализ доходов бюджета муниципального района за 2014 г. показал, что безвозмездные поступления занимают наибольшую долю в доходной части бюджета муниципального района. За 2013-2014 гг. наблюдается рост расходов бюджета муниципального образования «Турочакский район», которое связано с увеличением расходов по разделам «Национальная экономика» и «Образование». В структуре расходной части бюджета муниципального образования «Турочакский район» занимают наибольшую долю расходы по разделу «Образование».

Орган местного самоуправления в лице финансового отдела Администрации Турочакского района муниципального образования «Турочакский район» и совместно с другими структурными подразделениями Администрации муниципального образования «Турочакский район» участвует в формировании муниципальных программ «Социальное и экономическое

развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» в части предоставления денежных средств из бюджета муниципального образования «Турочакский район» на их реализацию.

Муниципальные программы «Социальное и экономическое развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» содержат основные приоритеты развития Турочакского района на долгосрочную перспективу и перечень конкретных задач, направленных на устранение существующих проблем развития в социальной и экономической сфере Турочакского района, а также выход на траекторию устойчивого развития.

Муниципальная программа «Социальное развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» направлена на повышение благосостояния и обеспечение благоприятных условий жизни населения за счет развития культуры, спорта и образования в Турочакском районе¹.

В рамках муниципальной программы «Социальное развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» реализуются две подпрограммы:

- 1) «Развитие культуры и спорта в Турочакском районе»;
- 2) «Развитие образования в Турочакском районе».

В рамках реализации подпрограммы «Развитие культуры и спорта в Турочакском районе» частично выполнены мероприятия, запланированные на 2014 г. (по проблемам 2013 г. по укреплению материально-технической базы учреждений культуры на территории Турочакского района), а именно:

- приобретены инструменты на сумму 300 тыс. рублей;
- для открытия компьютерного зала в районной библиотеке приобретены компьютеры и оргтехника на сумму 226 тыс. рублей;
- приобретен комплект музыкальной аппаратуры на сумму 500 тыс. рублей;
- приобретена сценическая обувь (сапоги) на сумму 50 тыс. рублей для РДК «Дом творчества и досуга».

Считаем, что по-прежнему остаются нерешенные проблемы в сфере культуры, а именно:

- недостаточная техническая оснащенность учреждений культуры на территории Турочакского района (необходимо открытие компьютерного зала в библиотеке села Иогач);
- изношенность музыкального оборудования, инструментов в учреждениях культуры на территории Турочакского района (в сельский клуб села Тулой требуется покупка комплекта музыкальной аппаратуры).

В системе дошкольного образования в результате внедрения Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного об-

¹ Об утверждении муниципальной программы «Социальное развитие Турочакского района на 2013-2018 годы»: Постановление Главы муниципального образования «Турочакский район» от 27.11.2014 № 805.

разования повысились требования к профессиональной компетенции педагогов, уровень которой отражает соответствующая квалификационная категория, присвоенная или подтвержденная в процессе аттестации. В настоящее время образовательный процесс в дошкольных образовательных учреждениях Турочакского района осуществляют 50 педагогов, из них высшую категорию имеют 3 педагога (6% от общего числа педагогов), 1-ю категорию – 17 педагогов (34%), 2-ю категорию – 9 педагогов (18%), без категории – 21 педагог (42%).

Муниципальная программа «Экономическое развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» ориентирована на обеспечение высоких темпов экономического роста за счет развития конкурентных рынков (сферы туризма и отрасли сельского хозяйства), создания условий для развития инвестиционного потенциала, развития субъектов малого и среднего предпринимательства¹.

В рамках муниципальной программы «Экономическое развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» реализуются три подпрограммы:

- 1) «Развитие конкурентных рынков»;
- 2) «Создание условий для развития инвестиционного потенциала»;
- 3) «Развитие субъектов малого и среднего предпринимательства».

Главным направлением развития сельского хозяйства на территории Турочакского района является животноводство, которое дает 74,2% всего объема сельскохозяйственной продукции, значительную долю в которой занимает производство молока. В 2014 году 96,3% молока было произведено в личных подсобных хозяйствах населения, 3,7% – в крестьянских (фермерских) хозяйствах.

В Турочакском районе остро стоит вопрос развития молочного животноводства. Созданный в Турочакском районе цех для переработки молока ООО «Ромашка» закупает молоко у крестьянского (фермерского) хозяйства и населения в Чойском районе. Мощности предприятия в настоящее время загружены не более чем на 50%.

В течение трех последних лет на территории Турочакского района наблюдается снижение количества субъектов малого и среднего предпринимательства. В связи с этим в сфере малого и среднего предпринимательства на территории Турочакского района имеются нерешенные проблемы, такие как: ограниченный доступ к кредитным ресурсам для вновь создаваемых субъектов малого и среднего предпринимательства; недостаточная информационная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства; недостаточно финансовых средств для начинающих субъектов малого и среднего предпринимательства, для расширения своего дела.

¹ Об утверждении муниципальной программы «Экономическое развитие Турочакского района на 2013-2018 годы»: Постановление Главы муниципального образования «Турочакский район» от 18.07.2014 № 376.

Исследование муниципальных программ «Социальное и экономическое развитие Турочакского района на 2013-2018 годы» позволило выявить проблемы в социальной сфере и экономике Турочакского района.

Для решения выявленных проблем необходимо сформировать мероприятия по двум направлениям.

В рамках первого направления предложим мероприятия по увеличению собственной (налоговой и неналоговой) доходной базы бюджета муниципального образования «Турочакский район», а именно: в целях своевременного поступления налогов и сборов в бюджет муниципального образования «Турочакский район» оказывать содействие налоговым органам по рассылке и вручению налогоплательщикам, проживающим на их территории, налоговых уведомлений; контроль за правильностью и своевременностью перечисления средств от аренды муниципального имущества; привлечение спонсорских средств. Внедрение и реализация мероприятий должны способствовать увеличению поступлений в доходную часть бюджета муниципального образования «Турочакский район» за счет роста поступления налогов и сборов и своевременного поступления текущих платежей, сокращению дефицита и бюджетных расходов.

Во втором направлении предложим мероприятия по совершенствованию социально-экономического развития Турочакского района.

1. В целях решения проблем в сфере культуры по укреплению технической оснащенности учреждений культуры Турочакского района необходимо приобрести 5 компьютеров и 1 многофункциональное устройство для открытия компьютерного зала в библиотеке села Йогач, комплект музыкальной аппаратуры в сельский клуб села Тулой. В ходе реализации предложенного мероприятия в сфере культуры возрастет уровень потребностей в услугах и качество обслуживания населения Турочакского района учреждениями культуры (клубами и учреждениями клубного типа, библиотеками).

2. В системе дошкольного образования проводить курсовую подготовку педагогов дошкольных образовательных учреждений. В течение двух лет направить 2 группы, состоящие из 6 педагогов, на повышение квалификации в Горно-Алтайский государственный университет. Результатом использования рекомендуемого мероприятия будет являться повышение качества предоставления услуг в дошкольных образовательных учреждениях Турочакского района, уровня квалификации педагогов дошкольных образовательных учреждений Турочакского района, оказывающих услугу, согласно установленным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования, а также реализация основных образовательных программ дошкольного образования с учетом требования Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования.

3. В отрасли сельского хозяйства для организации сбора молока создать эффективную систему приема и сборки молока в личных подсобных хозяйствах путем организации молокосборочных пунктов на основе заготовительных кооперативов, оснащенных оборудованием по сбору, хранению и транспортировке молока. В рамках данного мероприятия осуществляется государственная поддержка производителей сельскохозяйственной продукции всех форм собственности в Республике Алтай в порядке субсидирования (30% от стоимости оборудования) из федерального и республиканского бюджетов в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства. В результате внедрения и реализации данного мероприятия мощности предприятия ООО «Ромашка» будут загружены более чем на 50%, увеличится объем производства продукции из молока, а, следовательно, выручка предприятия.

4. В сфере малого и среднего предпринимательства проводить семинары для начинающих субъектов малого и среднего предпринимательства (три раза в год). Объявления о проведении семинаров размещать на официальном сайте Администрации муниципального образования «Турочакский район» (<http://www.turochak-altai.ru/>) и в районной газете «Отражение Турочакского района». Оказывать поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках реализации Государственной программы по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства. Итогом воплощения представленных мероприятий должно стать повышение информационной (методической, консультационной) поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, создание новых рабочих мест и обеспечение занятости населения Турочакского района, предоставление финансовых средств субъектам малого и среднего предпринимательства, рост оборота продукции и услуг, произведенных субъектами малого и среднего предпринимательства и, как следствие, увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства.

Таким образом, развитие культуры и дошкольного образования на территории Турочакского района будет способствовать повышению благосостояния и обеспечению благоприятных условий жизни населения Турочакского района. В свою очередь развитие сельского хозяйства, малого и среднего предпринимательства будет содействовать обеспечению высоких темпов экономического роста.

Е.Е. Каримова

Муниципальное регулирование потребительского рынка (на примере города Барнаула)

Потребительский рынок – сфера связей между производителями и потребителями материальных, нематериальных и духовных благ в форме

товарно-денежного оборота, между потребностями, спросом и потребительным производством. Регулирование потребительского рынка является важной составляющей муниципального управления. От его состояния, уровня цен, ассортимента предлагаемых товаров и услуг зависит жизнедеятельность населения.

Государственное и муниципальное регулирование потребительского рынка представляет собой систему скоординированных действий по организации управления и регулирования развития торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

Можно выделить основные задачи муниципального регулирования потребительского рынка:

- обеспечение наполнения рынка товарами и удовлетворения спроса населения на товары и услуги;
- защита интересов низкодоходных групп населения;
- обеспечение добросовестной конкуренции, недопущение монополизации рынка;
- защита прав потребителей¹.

Решение этих задач возможно путем использования административных, правовых и экономических мер регулирующего воздействия на субъекты рынка.

В таблице приведены в обобщенном виде формы и методы воздействия на потребительский рынок различных муниципальных и общественных структур.

Проанализируем потребительский рынок г. Барнаула и его муниципальное регулирование. По состоянию на 1 января 2016 г. в городе осуществляют деятельность 5 рынков, 8 постоянно действующих ярмарок, 261 предприятие оптовой торговли. Работает 2113 (2014 г. – 2088) стационарных предприятий розничной торговли, в том числе непродовольственных магазинов – 1119; продовольственных магазинов – 895; смешанных магазинов – 99.

За счет открытия новых предприятий потребительского рынка показатели, характеризующие состояние потребительского рынка, за 2015 г. составили:

- обеспеченность торговыми площадями - 1050,6 м² (2014 г. – 860 м²) на 1000 жителей;
- обеспеченность услугами в общественном питании – 53,7 (2014 г. – 52,2) посадочных места на 1000 жителей;
- обеспеченность бытовыми услугами – 12,1 (2014 г. – 12,06) рабочих мест на 1000 жителей.¹

¹ Задачи и механизмы муниципального регулирования потребительского рынка [Электронный ресурс]. URL: <http://gigabaza.ru/doc/36961.html>

Формы и методы воздействия на потребительский рынок различных регулирующих структур

Регулирующие органы	Объекты регулирования	Формы и методы регулирования
Органы местного самоуправления	Объемы производства товаров и услуг; уровень цен и тарифов; степень монополизации, развитие конкуренции; качество товаров и услуг; уровень доходов населения, доступность товаров и услуг	Регулирование цен и налоговых ставок в местный бюджет; муниципальный заказ на закупки; приватизация помещений; финансово-кредитная поддержка; ставки арендной платы
Корпоративные объединения и организации производителей и предпринимателей	Технический уровень и обеспечение конкурентоспособности товаров; качество товаров и услуг; степень монополизации и свободы конкуренции	Деловое консультирование; содействие в подготовке кадров, повышении качества обслуживания; проведение экспертиз; моральное воздействие; финансово-кредитная поддержка
Союзы и объединения потребителей	Качество товаров и услуг, защита прав потребителей	Независимая экспертиза; проведение кампаний по бойкоту и антирекламе в СМИ; обращения в судебные органы

Проанализировав информацию, можно сказать, что происходит увеличение всех показателей. Но г. Барнаул по торговым площадям на 1 человека занимает 1-е место в России, поэтому нет необходимости в увеличении показателей, характеризующих состояние потребительского рынка.

Также в городе работают 189 (2014 г. – 181) социальных предприятий потребительского рынка. В данных предприятиях по социальной карте обслуживаются более 81,5 тыс. человек.

Итоги работы социальных предприятий потребительского рынка трижды рассматривались на совещании в комитете по развитию предприни-

¹ Управление Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры / Показатели, характеризующие состояние торговой отрасли в Алтайском крае за 2015 год [Электронный ресурс]. URL: http://www.altymb.ru/docs/potreb/info_sostoyanie.doc

мательства, потребительскому рынку и вопросам труда. За 2015 г. группой «Потребительского контроля» проведен мониторинг в 72 магазинах по соблюдению правил торговли.

При проведении мониторинга предприятий торговли выявлено ряд замечаний, основные из них: в уголке потребителя указаны старые номера телефонов администрации города и района, Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю; неправильно оформлены ценники (нет подписи или печати); ценники имелись не на всех товарах; выявлены дряблые фрукты, реализовались арбузы в разрезанном виде.

В связи с этим в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю направлено письмо с просьбой организации проверки ряда магазинов.

В 2015 г. выдано 14 согласований на организацию ярмарок. Суммарный товарооборот ярмарок составил 142,7 млн руб. (2014 г. –117,6 млн руб.), рост – на 21,3%. Цены на ярмарках были в среднем ниже на 20%, чем на рынках и в магазинах города.

В целях контроля исполнения законодательства, регламентирующего оборот алкогольной продукции, специалистами комитета совместно с сотрудниками полиции проводились рейды по выявлению и пресечению фактов продажи алкогольной продукции подросткам и реализации спиртных напитков и пива в период с 21 до 09 часов.

За период 2015 г. совместно с сотрудниками УВД проведено 8 рейдов, проверено 39 предприятий торговли, пресечено 9 правонарушений, связанных с реализацией пива после 21.00 часа и реализации алкогольной продукции несовершеннолетним. К виновным лицам приняты меры административного воздействия в виде штрафов.

Была организована работа с магазинами, расположенными в зоне подтопления (микрорайон Затон и поселок Ильича) по созданию запасов продуктов питания. В период подтопления проблем с доставкой продуктов в микрорайон Затон не возникало.

Специалистами комитета в ежедневном режиме проводилась работа с предприятиями потребительского рынка по вопросам благоустройства прилегающих территорий и выполнению ими правил благоустройства города¹.

Также в городе были поставлены задачи на 2016 г.: проведение продовольственных ярмарок; содействие в проведении сельскохозяйственной переписи; работа по сдерживанию цен в рамках установленных полномо-

¹ Комитет по развитию предпринимательства, потребительскому рынку и вопросам труда администрации г. Барнаула / Отчет по итогам работы комитета по развитию предпринимательства, потребительскому рынку и вопросам труда за 2015 год [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org/upload/medialibrary/276/otchet-komiteta-za-2015-god.docx>

чий и привлечению новых товаропроизводителей и крестьянских фермерских хозяйств для участия в ярмарках и поставках продуктов питания в социальные магазины; осуществление контроля за выполнением ограничений по продаже алкогольной продукции; работа по пресечению торговли в неустановленных местах; содействие в организации сезонной торговли на рынках и ярмарках города, организация новых торговых площадок для садоводов; работа по вопросам благоустройства прилегающих территорий; работа с депутатами АКЗС по внесению изменений в закон АК № 5-ЗС в части ограничения размещения на первых этажах жилых домов пивных баров.

Таким образом, муниципалитеты, опираясь на поддержку общественности, получают определенные рычаги влияния на потребительский рынок и должны активно пользоваться ими в интересах населения. Кроме того, муниципальные предприятия и учреждения закупают (в том числе за счет бюджетных средств) на потребительском рынке продукты питания для детских учреждений, больниц, и т.п., медикаменты, транспортные средства, материально-технические ресурсы для содержания и ремонта муниципального жилищного и нежилого фонда и т.п.

М.А. Писарева

Личные финансы: возможность инвестирования свободных средств домохозяйств в российских условиях

В настоящее время домашние хозяйства являются одним из самых важных субъектов экономической деятельности. Домохозяйства, став крупнейшим субъектом экономики наряду с коммерческими предприятиями и государством, участвуют во многих экономических процессах, и от их деятельности зависит благосостояние не только отдельной хозяйствующей единицы, но и всего населения страны.

В последнее время можно наблюдать постоянное увеличение интереса к изучению финансов домашних хозяйств, ведь размеры финансовых ресурсов домохозяйств можно сравнить с объемами как государственных, так и частных компаний, которые привлекают инвестиции в реальный сектор экономики страны. По статистике, активы домашних хозяйств представляют главный потенциал общественного развития. В странах с развитой рыночной экономикой финансовые накопления домохозяйств можно сопоставить с объемом ВВП. Поэтому изучение вопросов, связанных с личными финансами домохозяйств и возможностями инвестирования свободных средств домохозяйств в различные инструменты, будет вполне актуально на данный момент.

Понятие «домохозяйство» в настоящее время достаточно широко используется в повседневной жизни. Принято считать, что основой домохо-

зяйства является семья. Но если его рассматривать с экономической точки зрения, то под домохозяйством можно понимать одного или нескольких лиц, совместно проживающих и ведущих общее хозяйство, совместно формирующих и использующих бюджет.

Таким образом, «домашнее хозяйство – это экономическая единица, которая функционирует в потребительской сфере экономики, обеспечивает производство и воспроизводство человеческого капитала, самостоятельно принимает решения, является собственником и поставщиком какого-либо фактора производства в рыночной экономике, стремится к максимальному удовлетворению личных потребностей»¹.

В современных условиях домохозяйства играют все возрастающую роль, они участвуют в важнейших экономических процессах. По их финансовому состоянию можно судить о национальной экономике в целом. Домашние хозяйства наравне с остальными субъектами экономических отношений участвуют в экономике страны, имеют равную степень экономической свободы и ответственности. Они выступают собственниками доходов, поэтому могут принимать любые хозяйственные решения по их использованию. Домохозяйства осуществляют различные виды деятельности, в результате которых формируются и используются финансовые ресурсы.

Под финансами домохозяйств обычно понимают экономические отношения по формированию и использованию фондов денежных средств в целях обеспечения материальных и социальных условий жизни членов домохозяйства и их воспроизводства. В современных условиях финансам домашних хозяйств отводится главенствующая роль, ведь они являются важным элементом финансовой системы и отражают состояние всего общества. Финансы домашних хозяйств участвуют в воспроизводственном процессе, через финансы осуществляется процесс накопления и сбережения финансовых ресурсов частных лиц.

Следует отметить, что финансовые ресурсы домашнего хозяйства выступают в виде обособленных денежных фондов, имеющих целевое назначение. При распределении финансовых ресурсов в домохозяйстве на первое место выходят семейные ценности, устои, личные приоритеты. Внутрисемейный порядок определяет, каким образом будут расходоваться денежные средства. Так, в домашнем хозяйстве создаются два основных фонда:

1) фонд потребления, предназначенный для удовлетворения личных потребностей данной семьи (приобретение продуктов питания, товаров промышленного производства, оплата различных услуг и др.);

¹ Финансы: учебник / А.П. Балакина, И.И. Бабленкова, И.В. Ишина и др.; под ред. А.П. Балакина, И.И. Бабленкова. М.: Дашков и Ко, 2012. 383 с.

2) фонд сбережений (отложенных потребностей), который будет использован в будущем для приобретения дорогостоящих товаров (бытовая техника, недвижимость и пр.) либо как капитал для получения прибыли¹.

Сбережения домохозяйств имеют огромное значение как для самого домохозяйства, так и для многих экономических процессов всей страны. Они составляют основу инвестиционной деятельности, благодаря личным финансам происходит огромный вклад в развитие экономики. Чтобы грамотно осуществлять инвестиционную деятельность, домохозяйствам нужно не только составлять персональное финансовое планирование, но и знать о возможных инструментах инвестирования свободных средств, их особенностях, основных достоинствах и недостатках.

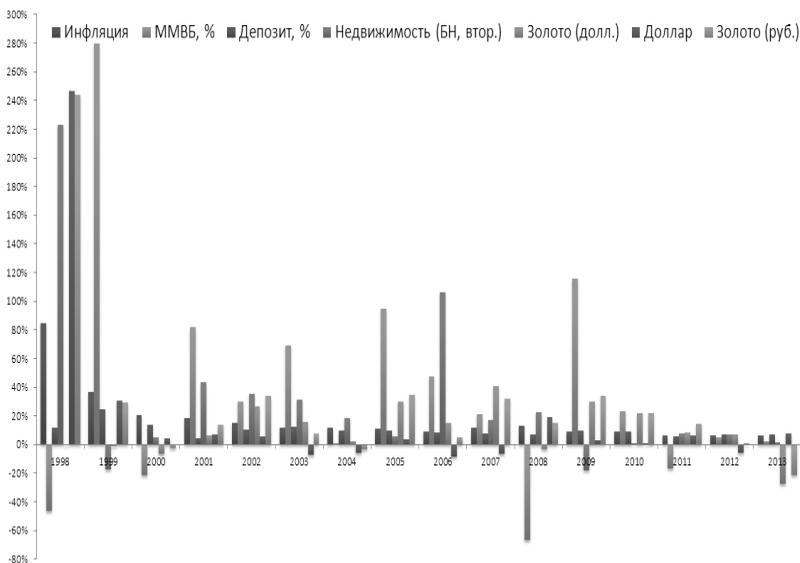
В современных условиях достаточно важным является поиск надежных и наиболее выгодных инструментов инвестирования. На данном этапе развития финансовых рынков существует огромное множество способов вложения временно свободных денежных средств, поэтому важно уметь разбираться во всех инструментах, необходимо иметь соответствующие знания о них и о рисках, которые могут быть связаны с вложением средств в те или иные инструменты.

На данный момент существует множество возможностей по инвестированию временно свободных денежных средств, которые обладают различной степенью риска и доходности. Нужно только грамотно подходить к выбору существующих инструментов. Также не следует забывать о факторах, под воздействием которых тот или иной инструмент может приносить большую или меньшую доходность, как при сложившихся обстоятельствах будут меняться риски при использовании различных инструментов. Выбор инструментов инвестирования зависит и от личных характеристик инвесторов, кто-то предпочитает более рискованные и более доходные вложения средств, для кого-то важнее будет надежность вложения этих средств. Поэтому чтобы не ошибиться с выбором инструмента инвестирования, нужно учитывать не только свои пожелания, но и факторы внешней среды, к которым можно отнести общие экономические и политические условия в стране, оказывающие влияние на эффективность использования каждого инструмента.

¹ Довганевич Н.И. Персональное финансовое планирование как инструмент принятия решений в домашнем хозяйстве // Финансовые исследования. 2011. № 4. С. 76-82; Воробьева В.В. Проблемы развития личных подсобных хозяйств в сельской местности Алтайского края // Вестник алтайской науки. 2014. № 2, 3. С. 130-134; Воробьев С.П., Воробьева В.В. Основные проблемы функционирования инфраструктуры обслуживания хозяйств населения // Формирование инфраструктуры развития регионального АПК: теория и практика: Материалы XIV Международной научно-практической конференции / Алтайский отдел ФГБНУ СибНИИЭСХ; под науч. ред. проф. Г.М. Гриценко. Барнаул: Алтайский дом печати, 2015. С. 106-108.

В настоящее время состояние российской экономики и перспективы ее развития внушают серьезные опасения. У россиян возникает вопрос, где и в каком виде хранить свои денежные средства, как сохранить и преумножить их, чтобы во время неблагоприятных времен не потерять свои сбережения. Однозначно ответить на вопрос об инструментах инвестирования очень сложно, так как на данный момент непонятно, что будет с экономикой, как будет развиваться кризис, как долго он будет существовать и насколько сильно затронет различные отрасли экономики.

Попробуем все же разобраться, куда не стоит вкладывать деньги, а куда можно инвестировать свободные средства с наименьшими рисками в сложившихся обстоятельствах, чтобы если и потерять, то как можно меньше. Проведенные нами исследования доходности и рисков по разным инструментам инвестирования за период 1997-2011 гг. позволяет предположить, что будет наиболее оптимальным вариантом инвестирования свободных средств в настоящих условиях, когда страна переживает очередной экономический кризис.



Изменения доходности некоторых инструментов

Как показывает статистика, во времена финансовых кризисов доверие к финансовым институтам у населения резко падало, у россиян не было уверенности в них, так как многие финансовые институты не выполняли свои обязательства. По мнению граждан, чаще всего не выполняют свои обязательства строительные компании, страховые компании и коммерческие банки. Так, во времена кризисов ПИФы не отличались высоким уровнем надежности и доходности, поэтому прежде чем вложить средства в

какой-либо ПИФ, нужно проанализировать деятельность каждого и выбрать наиболее подходящий. В свою очередь, ОФБУ как инструмент инвестирования является достаточно надежным, ведь вся деятельность организации находится под государственным контролем Центрального Банка Российской Федерации, поэтому достаточно хорошо переживает экономический спад.

Например, доходность по различным инструментам инвестирования имела дифференцированный характер при наиболее стабильных условиях и во время экономических кризисов. На рисунке представлены процентные изменения доходности некоторых инструментов¹.

Фондовый рынок на протяжении рассмотренного периода демонстрировал 4 раза отрицательную динамику, в наибольшей степени – в период 1998-2008 гг., когда в стране наблюдалась нестабильная экономическая ситуация, но после кризиса доходность на фондовом рынке резко возрасала. Кризис может стать выгодным периодом вложения своих средств в акции, ведь у инвестора появляется возможность купить ценные бумаги по минимальной цене. В кризис ситуация на фондовом рынке требует от инвестора особой осторожности, хорошей интуиции. Как показывает опыт, с помощью акций можно сохранить свои средства, ведь они являются долей в предприятии, поэтому нужно грамотно подходить к выбору ценных бумаг, выбирать более надежные предприятия, которые с наибольшей вероятностью могут благополучно пережить кризисную ситуацию в стране. Если во время кризиса инвестор не получает должной доходности по акциям, то у него есть возможность быть в плюсе, если предприятие благополучно переживет экономический кризис и сможет восстановить свое прежнее положение и, возможно, даже его улучшить. Наибольшей надежностью будут обладать облигации, так как они имеют фиксированный уровень дохода до конца срока погашения, но чтобы обезопасить себя от возможных потерь, нужно провести анализ деятельности организации и выявить перспективы ее дальнейшего развития. Поэтому чтобы быть успешным участником фондового рынка, нужно хорошо разбираться в этой сфере, иметь достаточно высокий уровень финансовой грамотности.

Что касается недвижимости как инструмента инвестирования, то данные, приведенные на рисунке, свидетельствуют, что цены на недвижимость во времена кризиса падали. С недвижимостью существует два способа зарабатывания: покупка с последующей перепродажей и покупка недвижимости для последующей сдачи ее в аренду. При сложившейся экономической ситуации в стране наилучшим вариантом будет покупка недвижимости не для продажи, ведь это позволит получать постоянный доход, также с помощью недвижимости можно сохранить свои средства во

¹ Сравнительное исследование инвестиций в России с 1997 по 2012 год [Электронный ресурс]. URL: <http://blogs.investfunds.ru/post/45177/>

время кризиса. Огромным минусом здесь является то, что на покупку недвижимости нужны большие средства, поэтому не каждое российское домохозяйство может себе это позволить, а брать ипотеку во время кризиса – не самый лучший вариант, поскольку существуют очень высокие риски оказаться неплатежеспособным при данных обстоятельствах.

Как показывают данные, приведенные на рисунке, золото тоже не демонстрировало высоких результатов роста стоимости, поэтому вкладывать средства в золото с целью его дальнейшей перепродажи невыгодно, но данный инструмент инвестирования можно рассматривать как хороший вариант сохранения своих средств при неблагоприятных экономических условиях. Поэтому во время кризиса этот инструмент выглядит довольно привлекательно, единственное, это нужно иметь достаточные средства, чтобы воспользоваться предложенным инструментом, что для большинства российских граждан является преградой, с другой стороны, он не требует высокого уровня экономических знаний, что делает его наиболее доступным для граждан с низкой финансовой грамотностью.

Также следует отметить, что ставки депозитов в кризисные периоды не превышали темпа роста инфляции, эта разница была незначительная – примерно около 1%, поэтому рассматривать депозит как инструмент преумножения свободных средств в нестабильной экономической ситуации не стоит, но депозит можно использовать как инструмент сохранения своих средств, что тоже будет неплохим результатом в неблагоприятных экономических условиях.

Очевидно, что популярность тех или иных форм сбережений в определенной мере подвержена текущей экономической ситуации в стране.

Можно отметить, что в условиях девальвации рубля наиболее привлекательной становится покупка валюты, так как в кризисные периоды времени всегда наблюдается рост курса доллара. Наблюдается отток вкладов с банковских счетов, поскольку население боится потерять свои сбережения, поэтому снимает свои средства со счетов и чаще всего вкладывает их в покупку материальных ценностей. Еще раз на основании приведенных данных можно отметить, что наибольшую долю своих расходов население тратит на текущее потребление, а на сбережения и дальнейшее их инвестирование остается незначительная часть средств, что ограничивает инвестиционную деятельность граждан.

На основании приведенных данных важно отметить, что покупка недвижимости рассматривается населением во все времена как наиболее надежный способ вложения средств. Покупка золота и драгоценных металлов также оцениваются населением как надежное средство сохранения денег. Наименьшее доверие у россиян вызывают паевые инвестиционные фонды и открытие счета в коммерческом банке.

Наиболее надежные инструменты инвестирования, по мнению населения (не более трех ответов), % от всех респондентов (ВЦИОМ, НАФИ)¹

Инструменты инвестирования	авг. 98	ноя. 08	янв. 09	дек. 09	фев. 10	май 10	сен. 10
Покупка недвижимости	45	48	40	40	43	44	45
Покупка золота, драгоценностей	26	21	19	20	19	15	19
Счет в Сбербанке	9	11	14	18	23	23	20
Накопления денег в рублях и хранение их в наличном виде	14	13	13	15	14	15	13
Покупка акций предприятий	3	5	4	5	4	6	6
Покупка иностранной валюты и хранение ее в наличном виде	39	7	12	12	8	8	8
Вклады в пенсионные фонды	5	4	5	4	6	5	4
Вклады в паевые инвестиционные фонды	1	2	2	2	2	2	2
Открытие счета в коммерческом банке	2	1	1	3	4	4	5
Другое	4	4	3	2	4	4	6
Затрудняюсь ответить	17	21	21	25	20	19	19

При всем разнообразии инструментов инвестирования каждый сможет найти наиболее подходящий для него вариант. В сложившихся условиях основной целью россиян является сохранение средств, и только небольшая часть всего российского населения может преследовать цель преумножения своих сбережений, как правило, это население, более склонное к риску.

Достаточно выгодным вложением средств при сложившейся ситуации в России может являться покупка недвижимости, золота и антиквариата. Благодаря этому можно сохранить свои средства и даже преумножить их. Учитывая то, что российское население в основном имеет невысокие доходы, основным минусом данных инструментов будет являться недоступность для большинства граждан. Чтобы вкладывать средства в недвижимость и золото, необязательно обладать высоким уровнем финансовой грамотности, а чтобы вложить свои средства в антиквариат, необходимо обладать достаточным капиталом и соответствующими знаниями.

Более доступным для российских граждан является депозит, ведь он не требует наличия большого капитала и уровня экономической грамотности, что делает его более доступным, и данный инструмент является дос-

¹ Распределение населения по размеру среднедушевых денежных доходов, в % к итогу [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/level/#

точно надежным, благодаря которому можно будет сохранить свои средства при нестабильной экономике.

Наиболее рискованными инструментами в период кризиса будут являться валютный и фондовый рынок, ведь чтобы ими воспользоваться, нужно обладать достаточным уровнем финансовой грамотности и умениями. Риск потери всего в данном случае очень велик, особенно при нестабильных экономических условиях, но и, конечно же, данные инструменты могут обеспечить сравнительно высокую доходность.

Достаточно выгодным вариантом будет вложение средств в собственное образование и здоровье. Данный вариант инвестирования не подвержен инфляции, гарантирует сохранность вклада и поможет увеличить доход инвестора, ведь таким образом можно приобрести дополнительные знания и умения, что никогда не будет лишним.

Для более успешной реализации свободных средств домохозяйств лучше разделить имеющиеся средства на несколько частей и вложить их в разных направлениях, чтобы диверсифицировать возможные риски. Для российских граждан это в большинстве случаев будет проблематично, ведь для этого нужно иметь высокий уровень финансовой грамотности и разбираться во многих экономических процессах, хотя можно обратиться к специалистам за помощью, но это потребует дополнительных расходов.

Таким образом, чтобы выгодно вложить свободные средства во время кризиса, домохозяйствам нужно с наибольшей степенью ответственности подходить к выбору инструментов инвестирования, быть более внимательными и грамотно оценивать свои возможности и существующие варианты вложения денег. Ответственный подход к инвестированию средств позволит избежать ненужных рисков и, возможно, даже получить прибыль в период нестабильной экономики.

Личные финансы домохозяйств являются неотъемлемой частью всей экономики страны, ведь они являются крупнейшими субъектами экономики, от деятельности которых зависит благосостояние всего населения страны. Грамотное распоряжение домохозяйств своими свободными средствами будет иметь отражение на всей экономике в целом.

Выгодным вложением средств в сложившихся условиях будет покупка недвижимости, золота или антиквариата, что поможет не только сохранить вложенные средства и, возможно, преумножить, но учитывая главный минус российского населения – недостаточность средств, данные инструменты инвестирования представляются для большинства граждан недоступными.

Как показывает статистика, повышенными рисками в данных условиях будут обладать фондовый рынок, валютный рынок, паевые инвестиционные фонды. Также с помощью фондового и валютного рынка можно получить достаточно высокий доход, но для этого нужно обладать определенным уровнем экономических знаний, чтобы успешно воспользоваться

данными инструментами, но большинство граждан не смогут их применить вследствие низкой финансовой грамотности.

Наиболее оптимальным вариантом будет являться депозит, который не требует большого капитала и является наиболее доступным. Положив деньги на депозит, следует знать, что вероятность преумножения средств очень низкая, но с помощью данного инструмента можно сохранить свои сбережения во время экономического кризиса.

Также достаточно хорошим способом будет вложение средств в человеческий капитал. Данный инструмент инвестирования является вполне привлекательным, так как он доступен большинству граждан с разным уровнем дохода и финансовой грамотностью.

При сложившихся обстоятельствах важно грамотно оценить свои возможности, определить цели и исходя из этого принимать взвешенные решения по инвестированию своих средств в какие-либо финансовые инструменты.

И.Н. Донских, Т.И. Валецкая

Обеспеченность здравоохранения сельских территорий Алтайского края медицинскими работниками

Алтайский край сегодня – это 59 сельских административных районов, 655 сельских администраций, 1567 сельских населенных пунктов.

Средняя численность населения сельского района не превышает 17,8 тыс. человек, а значительную долю сельских населенных пунктов составляют малые села, из которых 23 – без населения, 84 – с численностью до 10 человек, в 153 проживает до 50 человек и 163 – с численностью до 100 человек. Подобная особенность демографической структуры и места проживания требует немало усилий по обеспечению кадрами. Именно поэтому в последние годы приоритетным направлением становится решение вопроса кадрового обеспечения здравоохранения¹. В крае с благодарностью восприняли и в полной мере включились в реализацию программных мероприятий, разработанных и принятых на федеральном уровне.

¹ Воробьев С.П. Оценка устойчивости развития сельских территорий Алтайского края // Алтайское село: история, современное состояние, проблемы и перспективы социально-экономического развития: материалы Международной научно-практической конференции. Барнаул: Азбука, 2009. С. 88-92; Воробьев С.П. Типология сельских территорий Алтайского края как индикатор устойчивости их развития // Проблемы развития АПК Саяно-Алтая: материалы Международной научно-практической конференции: в 2 ч. Абакан: Хакасское книжное издательство, 2009. Ч. 1. С. 21-24.

Перспективное кадровое планирование возможно лишь при условии наличия достоверной информации о количестве медицинских работников (врачей разного профиля и среднего медицинского персонала).

Обеспеченность врачами в районах региона по итогам 2015 г. составила 21,1 на 10000 населения, в 2014 г. – 20,93, что ниже среднекраевого (37,12), городского (31), но выше целевого показателя на 2015 г. – 20,1 на 10000 населения; обеспеченность средними медицинскими работниками также осталась на прежнем уровне и составляет 76,9 на 10000 населения, что меньше городского (77,68), краевого (95,56), но выше целевого показателя на 2015 год – 74,0 на 10000 населения.

Отмечена высокая обеспеченность врачами в Баевском (26,14), Завьяловском (32,01), Калманском (26,16), Косихинском (24,63), Курьинском (31,42), Романовском (35,64), Славгородском (г. Славгород) (24,82), Смоленском (24,82), Топчихинском (26,33), Усть-Калманском (24,22) районах.

Высокая обеспеченность средними медицинскими работниками в Баевском (100,54), Благовещенском (95,41), Завьяловском (88,98), Каменском (с г. Камень-на-Оби) (110,03), Ключевском (87,69), Курьинском (87,37), Михайловском (89,16), Новичихинском (91,44), Панкрушихинском (87,37), Родинском (100,31), Романовском (101,26), Славгородском (с г. Славгород) (85,78), Солтонском (94,71), Суетском (113,88), Тогульском (88,55), Угловском (99,65), Чарышском (98,95) районах.

Укомплектованность врачами по итогам 2015 г. составила 62%, в 2014 – 60,4%, укомплектованность средними медицинскими работниками выше краевого показателя на 12,7% и составляет 78,8% (на 01.01.2014 – 79,4%).

Коэффициент совместительства у врачей сельской местности – 1,3, средний коэффициент совместительства в крае по врачебным должностям – 1,7, а у врачей в малых городах – 1,9.

Коэффициент совместительства средних медицинских работников в крае в целом – 1,4% (уменьшение на 0,1%), на этом же уровне коэффициент совместительства в городских медицинских организациях, в сельской местности ниже на 0,3% от краевого показателя – 1,1%.

Дефицит кадрового состава отрасли усугубляется повышением доли работников старших возрастных групп. В последнее десятилетие отмечается устойчивый рост лиц пенсионного возраста медицинского персонала, которые продолжают работать вследствие низкого уровня пенсионного обеспечения. В отдаленных районах и сельской местности зачастую они являются основной рабочей силой отрасли. Анализ возрастного состава врачей всех специальностей показывает, что лица пенсионного возраста составляют более 18%. Средний возраст врачей составляет 46 лет, а по ряду специальностей и выше: фтизиатры – 51,6, патологоанатомы – 47,4 лет. В числе средних медицинских работников лица пенсионного возраста составляют более 24%, молодые специалисты – почти 34%. Средний возраст средних медицинских работников – 42,3 года.

Кроме того, эта проблема усугубляется недостаточным притоком молодых специалистов, то есть нежеланием выпускников образовательных медицинских организаций работать в лечебных учреждениях, особенно в отдаленных районах и малых городах. Первое место в предпочтении выпускников занимает работа в медицинских организациях г. Барнаула, в том числе в федеральном центре травматологии и ортопедии, краевой клинической больнице, диагностическом центре Алтайского края, то есть именно там, где кадровая ситуация не так критична.

Стабильным в кадровой системе края остается соотношение врач : медицинская сестра – 1 : 2,5. Особенности разветвленной сети сельского здравоохранения, где основным специалистом является средний медицинский работник, отражаются на соотношении врачей и среднего персонала, которое в сельской местности составило 1 : 3,6.

В целях преодоления сложившегося кадрового дефицита в отрасли здравоохранения в последние годы в крае предприняты существенные меры по сохранению и развитию кадрового потенциала, повышению его профессионального уровня, оптимизации численности и состава, привлечению и закреплению медицинских кадров.

В регионе в 2013 г. принята программа «Развитие здравоохранения Алтайского края», в которой отражены мероприятия подпрограммы «Кадровое обеспечение системы здравоохранения Алтайского края», направленные на закрепление медицинских работников в медицинских организациях.

Одной из ключевых мер по совершенствованию работы первичного звена в 2015 г. явился пересмотр профессиональных ролей участкового врача и медицинской сестры, направленный на дополнительное вовлечение среднего медицинского персонала в процесс профилактического и диспансерного наблюдения за прикрепленным населением, активный патронаж, а также в проведение медицинской реабилитации и оказание паллиативной медицинской помощи.

С целью повышения доступности первичной медико-санитарной помощи населению Алтайского края, проживающему в сельской местности, поэтапного устранения дефицита медицинских кадров, а также дифференцированных мер социальной поддержки медицинских работников с 2014 г. в Алтайском крае действует региональная программа «Сельский фельдшер».

За период реализации программы в неукomплектованные фельдшерско-акушерские пункты, находящиеся отдаленно от центральных районных больниц, трудоустроено 43 фельдшера. Из числа трудоустроенных 63% фельдшеров приступили к работе после окончания образовательных учреждений и 37% переехали на работу в фельдшерско-акушерские пункты из городских медицинских организаций.

В соответствии с постановлением Администрации Алтайского края № 161 «Об осуществлении в 2015 г. единовременных компенсационных выплат отдельным категориям медицинских работников в сельских населенных пунктах или рабочих поселках» направлено 252 млн руб. Основную часть участников программы «Земский доктор» составили выпускники Алтайского государственного медицинского университета – 390 человек. Из других регионов России к нам переехали 44 молодых специалиста. Из городов края в село переехали 179 врачей, в том числе из столицы края города Барнаула – 110.

На работу в сельские населенные пункты направились 641 (92,6%) молодой врач, а 51 (7,4%) молодой специалист трудоустроились в рабочие поселки, расположенные на территории Алтайского края.

Социальные программы муниципального, регионального и федерального уровня по поддержке врачебных кадров, реализация которых начата с 2012 г., обеспечили более высокие, чем в городе, уровни укомплектованности медицинских организаций сельской местности. Это и выплаты стипендий студентам, оплата проезда в междугороднем транспорте, оплата платных образовательных услуг, выплаты подъемных и предоставление жилых помещений после трудоустройства молодых специалистов.

Мы имеем свой интересный и результативный региональный опыт: так, для привлечения и закрепления молодых специалистов по инициативе Губернатора Алтайского края со всеми администрациями муниципальных образований края подписано соглашение на реализацию мер социальной поддержки в отношении молодых специалистов в сфере здравоохранения. В некоторых муниципальных образованиях приняты муниципальные программы по кадровому обеспечению медицинских организаций.

В рамках реализации указанных программ за счет местных бюджетов, помимо ежемесячных выплат интернам и студентам, обучающимся по целевому направлению, предусмотрено предоставление жилья по социальному найму, полная или частичная компенсация расходов по найму жилого помещения медицинским работникам, единовременная материальная помощь при трудоустройстве молодых специалистов.

Одним из основных мероприятий является социальная защита, повышение качества жизни медицинских работников на основе приведения оплаты труда с объемами, сложностью и эффективностью оказания медицинской помощи. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» заработная плата медицинских работников поэтапно будет увеличиваться и к 2018 г. по категории врачи достигнет 200% от средней заработной платы по Алтайскому краю, среднего и младшего медицинского персонала – до 100% от средней заработной платы в Алтайском крае.

В крае сегодня разработаны, приняты и реализуются программы по пропаганде здорового образа жизни, снижению смертности и повышению рождаемости. Совместные усилия медицинского сообщества и властей помогут укрепить сельское здравоохранение и обеспечить доступную и качественную медицинскую помощь сельским жителям.

А.А. Васильев

Консервативная правовая идеология в России и Западной Европе: сравнительный анализ

Западная консервативная идеология вовсе не была предметом серьезных научных изысканий. В качестве исключения можно назвать работы И.А. Исаева, который в цикле произведений активно использует наследие европейских традиционалистов – Ж. де Местра, К. Шмитта, А. Токвиля, Ю. Эволи¹.

Однако западный консерватизм в большей степени был исследован в рамках социальной философии. А.М. Руткевич, А.Н. Филиппов, К. Манхейм, С. Хатингтон в своих книгах затрагивают те или иные аспекты политической и социальной философии европейских консерваторов. Интересные исторические и сравнительные исследования консерватизма предприняты международным научным коллективом под руководством А.Ю. Минакова². Безусловно, одна из причин слабого исследования политико-правового творчества западных консерваторов состоит в том, что юридический компонент слабо выражен в европейском консерватизме. Преимущественно источники европейского консерватизма посвящены мировоззренческим основаниям традиционной цивилизации Европы, в котором право тесно примыкает к религии и этике или занимает незначительную роль в качестве социального регулятора. Хотя нужно признать, что юридический аспект в западном консерватизме более ярко выражен, чем в отечественном традиционализме. Большинство западных консерваторов все-таки право воспринимают в качестве одной из традиций Европы, тогда как в российской традиции право нераздельно с православной этикой либо имеет весьма критические оценки в качестве опасного социального регулятора для традиционного общества и несет в себе модернистские начала. Особенно заметно значение правоведческой тематики в Германии, где разрабатывалась историческая школа права в XIX в. Впрочем, и

¹ Исаев И.А. *Идея порядка в консервативной ретроспективе*. М.: Проспект, 2013.; Исаев И.А. *Господство. Очерки политической философии*. М., 2008.; Исаев И.А. *Солидарность как воображаемое политико-правовое состояние*. М., 2009.

² *Консерватизм в России и мире: в 3 ч. Часть III / под ред. А.Ю. Минакова*. Воронеж: Воронежский государственный университет, 2004. 222 с.

в других направлениях европейского консерватизма заметно внимание к юридическим вопросам. Например, Ж. де Местр весьма внимательно разбирал проблемы правотворчества, конституционализма. А. де Бенуа очень подробно касается такого вопроса как права человека.

Еще меньшее внимание исследователей уделено сфере сопоставления европейского и российского консерватизма, а тем более правовых идей западных и отечественных консерваторов. По существу сравнение консервативной идеологии Западной Европы и России можно встретить в работах Мусихина, В.Я. Гросула, И.А. Исаева.

В философской и исторической литературе возникновение консерватизма как идеологического течения относят к концу XVIII – началу XIX в. – эпохе Просвещения и Великой Французской революции, прошедшей под лозунгами либеральных идеалов, направленных на разрушение традиционных ценностей европейского средневековья – католической веры, абсолютизма, сословно-корпоративных уз. По существу отсчет в истории консерватизма ведут с эпохи радикальной ломки ценностей христианского Средневековья и воплощения в революционной практике либеральных проектов. Сам консерватизм в таком случае воспринимается как реакция традиционного общества на либерализм. Поэтому возникновение и эволюция охранительства прослеживается сквозь призму развития либеральной идеологии.

В результате консерватизм приобретает скорее отрицательный идеологический характер как идеологии сопротивления и борьбы с либеральными ценностями научно-технической революции, секуляризации культуры, республиканской государственности и юридизации общественной жизни. Оценка консерватизма как следствия появления и развития либерализма, естественно, привело к возникновению отрицательных определений охранительной доктрины. Консерватизм – отрицание либерализма, не претендующее на какое-либо собственное ценностное содержание. Ко всему прочему консерватизм тесно связывается с интересами класса крупных землевладельцев и духовенства, терявших при развитии либерализма свои экономические и сословные привилегии. Поэтому неслучайно в советской литературе консерватизм рассматривался как идеология крепостников. Эту социально-классовую линию в понимании консерватизма в современной России продолжает В.Я. Гросул. Причем крушение традиционной средневековой культуры привело и к закату европейского консерватизма, по мысли его исследователей и критиков. Г. Рормозер отмечает распространенный в литературе предрассудок, согласно которому консерватизм и Новое Время, модерн исключают друг друга. Модерн преодолел консервативную реакцию, и она стала идеологическим течением, потерявшим опору в традиционном обществе. Ныне охранительство по мысли таких авто-

ров – предмет истории мысли, но не реальная идеологическая сила в Западной Европе¹.

С К. Манхейма в литературе о европейском консерватизме начинается традиция дифференциации консервативной идеологии на две составные части:

- стихийный, бессознательный консерватизм – традиционализм;
- консерватизм как рациональная рефлексия по поводу ценностей традиционного общества.

К. Манхейм по поводу традиционализма писал: «Традиционализм означает тенденцию к сохранению старых образцов, вегетативных способов жизни, признаваемых всеобщими и универсальными. Этот «инстинктивный» традиционализм может трактоваться как начальная реакция на сознательные и реформаторские тенденции. В своей ранней форме он был связан с магическими элементами в сознании, и наоборот – среди примитивных людей уважение к традиционным способам жизни сильно связано со страхом перед магическим злом, сопутствующим изменениям. И сегодня мы имеем дело с традиционализмом этого рода, часто связанным с магическими пережитками старого сознания. Традиционализм не должен, таким образом, даже сегодня выступать совместно с консерватизмом политическим или каким-либо иным. Люди «прогрессивные», несмотря на свои политические убеждения, часто могут себя вести в большей степени «традиционалистично» в других сферах жизни»².

Соответственно, вплоть до эпохи модерна в Западной Европе господствовал традиционализм как естественная установка на сохранение старых порядков как бессознательная реакция человека. Именно в крушении традиционного общества в Европе лежат предпосылки зарождения консерватизма как рационального течения общественной мысли. В самом историческом ходе развития европейской цивилизации были заложены первопричины генезиса консерватизма как идеологии. На наш взгляд, консервативная идеология есть сугубо европейский феномен, поскольку именно в европейской культуре традиционные архетипы национального сознания были отрефлексированы в виде рациональных конструкций. В остальном мире долгое время, а нередко еще до наших дней традиционное мировоззрение остается господствующим, а ход общественной жизни не порождает кризиса ценностей и антагонизма модерна и старых порядков.

Поэтому становление консервативной идеологии на рубеже XVIII–XIX вв. не является всемирно историческим событием, а имеет исключительно европейское значение, хотя и оказавшее влияние на другие цивилизации – традиционные общества Азии, Африки, российскую цивилизацию

¹ Рормозер Г., Френкин А.А. Новый консерватизм: вызов для России. М.: Наука, 1996. С. 95.

² Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юрист, 1994. С. 593.

Пользуясь приемом А. Тойнби «исторические вызовы – ответы», можно утверждать с высокой долей уверенности, что консерватизм появляется как рациональное осознание опасности для европейского общества в условиях эпохи Просвещения потерять традиционные основания. Модерн, эпоха «современности» несла в себе угрозу для всех старых, средневековых европейских ценностей и естественным образом вызывала к жизни человеческую и общественную реакцию – сопротивление изменениям и новациям, которые стали приобретать постоянный и динамический характер. Безусловно, истоки эпохи «модерн» закладывались еще в Возрождение и Реформацию: культ человека, монархомахия и тираноборство, критика церкви и протестантский индивидуализм и обоснование личного успеха, религиозные войны, примитивизация и утилитаризация естественного права и т.д.

Среди основных исторических предпосылок возникновения консерватизма как идеологического течения можно назвать:

- расцвет философии Просвещения как кульминации средневековой схоластики и культ рационализма;
- секуляризация общества и мировоззрения;
- развитие естественно-научного знания;
- церковный кризис, религиозные войны в Европе;
- революционные события во Франции как катализатор рождения новых идеологических течений;
- падение монархического начала в общественном сознании;
- развитие капиталистических отношений, борьба буржуазии за власть.

Вероятно, истоки европейского консерватизма следует искать в кризисе христианства и возникновении Реформации. Именно в реформации, а потом и обмирщении европейской культуры необходимо видеть предпосылки в возникновении консерватизма как интеллектуального течения, направленного на сохранение старых порядков, непосредственно связанных с господством католицизма и римского престола. Многие историки первую волну консерватизма обнаруживают в XVII в., когда началось движение контрреформации, в Англии развернулась борьба между партией короля и партией двора. Партия короля защищала королевские прерогативы, а партия двора стремилась ограничить власть короля парламентом. Партия короля породила движение тори-консерваторов, а партия двора стала называться виги или либералами. Среди первых консерваторов той поры называют Р. Филмера, Д. Галифакса, У. Блэкстона и др.¹

Собственно правовая идеология европейского консерватизма в своем генезисе определялась такими причинами, как:

¹ Гросул В.Я., Итенберг Г.С., Твардовская В.А. Шацко К.Ф., Эймонтова Р.Г. Русский консерватизм XIX в. М.: Прогресс-Традиция, 2000. С. 51-53.

- доминирование в ходе революции во Франции доктрины естественного права, которая исходила из универсальных законов человеческого разума и представляла собой апологию человеческой свободы;

- разрушение системы социального регулирования традиционного типа: религиозных норм, этических норм, обычаев, господствующих в сфере церковной жизни, цехового устройства, городской организации, жизнедеятельности крестьянских селений;

- централизация власти, правового регулирования, исключение самобытности и автономии местных правовых порядков;

- дискредитация и десакрализация монархической власти;

- механицизм и произвольность в построении государства и правовой системы, отрицание органической природы государства и права.

Как справедливо отмечается исследователями западного консерватизма, формирование консервативного мышления вызвало ряд интересных следствий. Во-первых, для оппозиции и критики либеральной идеологии консерватизм активно использовал риторику и терминологию своего оппонента. В противном случае вряд ли возможно противостояние в поле рационального дискурса неотрелектированного традиционализма и сугубо рационального либерализма.

Во-вторых, консерватизм подверг рациональному осмыслению те сферы и ценности, которые не были интересны для либеральной философии. Фактически сакральные и потаенные для разума аспекты традиционного общества получили рациональное и вербальное выражение и оттого стали терять свое мистическое звучание. Так, рационализация таких идеалов, как соборность, мистицизм, брак и других привел к их упрощенному интеллектуальному восприятию. Соответственно, в определенной мере на консерватизме лежит бремя ответственности за потерю мистического ореола ряда институтов традиционного общества.

Как таковой периодизации истории европейской консервативной правовой идеологии не сложилось. Во многом это связано с серьезными различиями консервативной идеологии в странах Западной Европы. Тем не менее, по нашему мнению, условно историю европейской консервативной идеологии можно построить следующим образом исходя из характера стоящих перед европейской цивилизацией вызовов:

1. Предыстория европейской консервативной правовой мысли – XVI – вторая половина XVIII в., когда консерваторы начинали спорадически и бессистемно защищать традиционные ценности жизни (Гуго, Пюттер, Мезер).

2. Зарождение консервативной правовой идеологии в Англии и Франции как непосредственная реакция на Великую буржуазную революцию во Франции – конец XVIII – начало XIX в. (Э. Берк, Ж. де Местр, Шатобриан).

3. Складывание целостной системы консервативных идеалов и ценностей – XIX в. в трудах исторической школы права и других представителей консерватизма (Савиньи, Пухта, А. Токвиль, Шталь, Меллер, Гастхаузен, Маурер, Штейн и др.).

4. Трансформация консерватизма в идеологию консервативной революции, когда происходит сочетание национализма с элементами социализма – плановой и военизированной экономики – 1920-1940 гг. (О. Шпенглер, А. Меллер ван ден Брук, К. Шмитт, Ш. Моррас и др.).

5. Кризис консерватизма и диктат идеологии либерального консерватизма, которая стремится соединить либерально-демократические ценности с идеей порядка, устойчивым развитием и возвратом к практике классического либерализма без активного вмешательства государства и социальных программ (А. де Бенуа, С. Хатингтон и др.).

Еще более трудоемкая задача заключается в попытке создания типологии консервативной правовой идеологии Западной Европы. Сложность состоит в том, что консервативная традиция в каждой европейской стране имеет явные национально-культурные особенности. Так, английский консерватизм тесно переплетается с либерализмом (парламентаризмом, свободой личности, рынком), тогда как немецкий консерватизм связан с идеями авторитарной власти, власти как служения, организации всего общества по принципам военно-хозяйственной машины. Тем не менее условно можно предложить следующие подходы к типологии западноевропейской политико-правовой мысли.

1. С точки зрения соотношения стабильности и динамизма можно выделить две разновидности консерватизма:

- классический (статический) консерватизм, который ратовал за сохранение насущных политико-правовых порядков (например, историческая школа права);

- реформационный консерватизм, который допускал наряду с опорой на традиции проведение необходимых реформ (А. де Бенуа);

- революционный консерватизм, который допускал использование революционных методов по возрождению традиционных порядков (О. Шпенглер, Ш. Моррас, К. Шмитт).

2. С точки зрения отношения к историческому времени и возможности возрождения старых порядков можно выделить:

- реставрационный консерватизм, который предполагал возможность обновления обществ путем возврата к старым, дореформенным или дореволюционным порядкам (Ж. де Местр);

- утопический консерватизм, который призывал вернуться к порядкам средневековья (Пюттер);

- «реалистический» консерватизм, который примирялся с либеральной действительностью и лишь отчасти апеллировал к традиционным основам общества (новые правые во Франции во второй половине XX в.).

3. Исходя из соотношения либеральных и консервативных ценностей в идеологии можно выделить:

- либеральный консерватизм, в котором фактически традицией считаются либеральные институты (Э. Берк, А. де Бенуа). Еще более крайней версией такого консерватизма выступает американский неоконсерватизм конца XX в., когда фактически под консерватизмом скрываются попытки возврата к государству – ночному сторожу, стихийному рынку и отказу от социальных программ;

- ценностный консерватизм, который воплощает в себе идеалы европейского традиционного общества средневековья (сословное деление, имперское устройство, монархизм, господство обычного права и местной автономии, католическая вера и т.д.).

4. С точки зрения соотношения национальных и интернациональных компонентов в консерватизме можно выделить:

- националистический консерватизм, отстаивающий превосходство определенной нации (например, идеология О. Шпенглера или К. Шмитта, или так называемое движение гвельфов);

- имперский или универсалистский консерватизм, выступающий за господство империи как универсальной идеи-правительницы и отказ от националистического государства (А. де Бенуа, или так называемое движение гиббелинов).

5. С точки зрения опоры на христианские традиции можно выделить:

- христианский консерватизм, признающий христианские ценности частью европейской традиции (Э. Берк, Ж. де Местр и др.);

- языческий консерватизм, который в христианстве видел зачатки индивидуализма и искал первоосновы европейской цивилизации в языческой вере (А. де Бенуа);

- консерватизм, который рассматривает христианство лишь одной из частей общей мистической традиции всего мира, причем находящейся в эпоху духовного кризиса и конца истории (Р. Генон).

Безусловно, невозможно отрицать наличие общих черт для европейского и российского консерватизма. В первую очередь, независимо от национальной прописки консерватизм всегда и везде выполняет функцию охраны традиционных ценностей. Наряду с этим очевидно, что европейский и отечественный консерватизм сближает ряд базовых ценностей, имеющих, однако, собственное национально-культурное воплощение: христианская традиция, спиритуализм, историзм, органицизм, автократия, солидаризм и др. Роднит российскую и европейскую версии консерватизма неприятие либеральных правовых и политических идеалов. В определенной степени западный консерватизм оказал ощутимое влияние на российского визави. Так, консервативные течения русской мысли испытывали интеллектуальное воздействие со стороны европейских мыслителей. Так, европейский романтизм серьезно повлиял на славянофильство.

Ж. де Местр, живший в России в начале XIX в., ошутимо воздействовал на Александра I, А.С. Шишкова, Н.М. Карамзина и даже отчасти предопределил реакционные меры правительства в сфере образования.

Вместе с тем российская консервативная правовая идеология резко отличается от западноевропейского аналога, что объясняется цивилизационными особенностями России и Европы.

Прежде всего, неодинаковы причины рождения европейского и российского консерватизма как интеллектуальных течений. Генезис западного консерватизма связывается с наступлением эпохи «модерна», переход европейских обществ от феодализма к капиталистической формации с соответствующими социокультурными трансформациями. Обычно рождение европейского консерватизма усматривают в эпоху Просвещения и Великой буржуазной революции во Франции. Хотя, как верно отмечается, все-таки корни европейского консерватизма уходят в Англию в эпоху контрреформации и появления двух партий тори и виги как оппозиции консерваторов и либералов. Можно сказать, что сама эпоха модерна закономерно вытекает из европейской истории и традиции¹.

Иначе обстояло дело в России. Подобной модернизации Россия не испытала ни в XVII, ни в XVIII в. Собственно модернизацию, т.е. рождение капиталистических отношений и соответствующих форм ментальности связывают обычно с реформами Александра II. Неслучайно, что именно с этого периода многие исследователи ведут историю русского консерватизма. Однако, как ранее отмечалось, традиционализм в России как стихийная защита сложившегося строя – ровесник российскому государству. Интеллектуальный, отрефлексированный консерватизм возникает после насильственной ломки традиционных ценностей российской жизни в ходе реформ Петра I. Причем осмысление прерванной традиции приходит не сразу, а только к последней четверти XVIII в., когда князь М.М. Щербатов выступает с критикой европеизации России. При самом Петре I охранительство в значительной мере носило стихийный характер и проявилось, например, в выступлении против царя, его сына Алексея и части православного духовенства. Поэтому интеллектуальный консерватизм в России – есть реакция на европеизацию российской жизни, а не европейскую модернизацию и европейские революции. Нарушение органичного развития России на основе собственных традиций закономерно вызвало к жизни консервативную мысль.

Европейская и российская консервативная правовая идеология в равной мере выступают в качестве критиков рационализма эпохи Просвещения и естественного права как закона человеческого разума. Однако европейский консерватизм значительно раньше и глубже подвергся рационали-

¹ Русский консерватизм XIX столетия. Идеология и практика / В.Я. Гросул, Г.С. Итенберг, В.А. Твардовская и др. М.: Традиция-Прогресс, 2000. С. 51.

зации и концептуализации. Апелляция европейского консерватизма к христианскому мистицизму как средству познания истины не может скрыть того факта, что для борьбы с либерализмом (как верно заметил еще К. Манхейм) консерватизму пришлось использовать интеллектуальное оружие своих соперников – разум и печатное слово. В России же консерватизм долгое время пребывал в форме естественного, неотрефлексированного традиционализма. С уверенностью появление концептуальных катехизисов консерватизма можно отнести только к первой половине XX в., когда в трудах Л.А. Тихомирова и И.Л. Солоневича разрабатывается теория самодержавия, И.А. Ильина конструируется феномен правосознания как совести, идеал творческой демократии и др., а евразийцы создают концепцию евразийского государства, идеократии, демотии и т.п.

Резко отличаются западный и отечественный консерватизм в вопросе понимания власти. Власть в европейском консерватизме зачастую воспринимается как некая привилегия, объект человеческого поклонения и почтения. Власть становится очень рано предметом борьбы за нее в обществе. Поэтому идея «воли к власти» Ф. Ницше очень точно передает в целом европейское восприятие власти. Совершенно иначе власть понимается в российской правовой традиции. Прежде всего, она лишена сама по себе сакрального значения до тех пор, пока не следует нравственно-политическому идеалу служения Богу и народу. С другой стороны, власть воспринимается как тяжкая ноша, а не привилегия. Потому так характерно для российской ментальности тяготение к вольности, избегание власти и даже аполитизм политико-правового сознания.

Для европейского консерватизма, как и для всей европейской мысли, ценность права и закона никогда практически, кроме социалистической и анархической теорий, не подвергалась сомнению. В праве всегда усматривалась некая константа европейской цивилизации, нечто естественно необходимое и безусловное для существования европейцев. Более того, европейский консерватизм, за исключением, вероятно, исторической школы права, никогда не отрицал значения естественного права, правда больше в античной или христианской трактовках. Более того, именно в праве видится некий устойчивый, консервативный элемент европейской цивилизации, гарантирующий мир, разрешение конфликтов и стабильное развитие.

Российская консервативная правовая идеология в данном случае неоднозначна и вплоть до наших дней сохраняет в себе амбивалентность. С одной стороны, ценность права кажется очевидной, как охранительного средства, института стабилизации общества. Но, с другой стороны, в русском консерватизме, как и в правовой ментальности русского народа, заложено недоверие, скепсис к формально-юридической материи как все-сильного мерила поведения человека. Над законом ставится более высокая ценность – правда, совесть, которые по определению не могут быть достигнуты с помощью закона и принуждения. Еще с большей опаской отно-

сится консерватизм к тем институтам права, которые разрушают традиционные ценности и вводят деструктивные для национальной культуры положения и новации.

Выше отмечалось, что европейский консерватизм оказался очень близок к либеральным идеалам свободы, естественного права, парламентаризма, индивидуализма и т.п. Во многом европейский консерватизм слился с либерализмом и играет роль защитника либеральных ценностей. Причина такого положения дел банальна. Либеральные ценности – плоть и кровь европейской цивилизации, особенно английской культуры. Потому и консерватизм рассматривает эти ценности как традиционные для Европы. Так, современный консерватор А. де Бенуа вполне сочетает в своем творчестве идеи демократии, свободы, антиглобализма, национального государства, язычества и может быть отнесен именно к такой помеси консерватизма и либерализма. В этом контексте вполне допустимо речь вести о «либеральном консерватизме» как идеологии охраны либеральных ценностей. Совершенно верно В.Я. Гросул отмечает: «Английский консерватор, попадая в Россию, мог рассматриваться здесь как самый заядлый либерал и даже вольтерианец. Значительно больше точек соприкосновения было между консервативными силами Франции, Германии, Австрии и других стран. Это объясняется прежде всего тем, что консерваторы этих регионов Европы были консерваторами не буржуазного образца, как в Англии и Соединенных Штатах Америки, а консерваторами все-таки феодального общества»¹.

Российский консерватизм никогда не мог пойти на компромиссы с либерализмом, поскольку либеральные ценности не были частью российской культурной традиции. Следовательно, для России более характерен чистый консерватизм, без примесей либерализма и других течений.

Для отечественной консервативной правовой мысли на протяжении всей ее истории вплоть до настоящего времени характерна приверженность христианскому учению. Большая часть политико-правовых вопросов (божественное происхождение власти, патриархальность власти, апология самодержавия, симфония властей, религиозные основания права и пр.) решается в рамках православной традиции.

Напротив, в развитии европейского консерватизма можно выделить два ответвления. Первое ответвление опирается на католическую традицию и многие вопросы государственно-правового характера разрешает в духе христианства (происхождение власти, соотношение церкви и государства и др.). Другое направление консервативной правовой мысли, связанное с именами Р. Генона, М. Элиаде, А. де Бенуа, резко отходит от христианских догматов и во многом опирается на некую еще дохристианскую

¹ Русский консерватизм XIX столетия. Идеология и практика / Гросул В.Я., Итенберг Г.С., Твардовская В.А. и др. М.: Традиция-Прогресс, 2000. С. 64.

традицию. Традиционализм выступает в защиту тех ценностей, которые отрицаются христианством: иерархия, идея упадка культуры и пессимистическая оценка судеб человечества, элитарность в восприятии высшего знания и т.п. Ю.В. Сорокина очень точно обобщает внехристианский характер современного европейского традиционализма: «Традиционализм Христианство рассматривает как осовремененный и упрощенный гнозис. Христианские авторы ставят вопрос: почему догма от Откровения, где происходит непосредственное общение с Богом, не устраивает традиционалистов, которые в центр своих воззрений ставят достижение высшего эзотерического Знания, передача которого осуществляется от поколения к поколению и является достоянием закрытых инициатических орденов, прежде всего масонов»¹.

Кроме того, европейский христианский консерватизм значительно отличается от российской консервативной концепции в решении ряда вопросов. Во-первых, католические основы европейского консерватизма породили доктрину превосходства церковной власти над светской и даже положительно позволили решить вопрос о допустимости притязаний римского престола на светские полномочия (папацезаризм). Даже в XIX в. идея господства церкви в делах государства нашла поддержку в ультрамонтанстве Ж. де Местра, который видел оплот европейской традиции в приоритете Римской католической церкви над всеми европейскими народами. Напротив, отечественный консерватизм своей идеал церковно-государственных отношений видел в симфонии властей, их взаимной поддержке, но при автономном существовании. При этом политические амбиции церкви никогда не были характерны для отечественной церкви и воспринимались как недогматические.

Во-вторых, католицизм всегда шел рука об руку с рационализмом, который достался от греко-римского наследия. Рационализм и даже догматизм католической веры породил проблему рационального обоснования Бога и заронил семена сомнения, что стало идеологической основой для появления сначала протестантизма (где индивидуальный разум стал критерием и средством постижения божественной истины), а потом Просвещения и даже атеизма. Российский традиционализм характеризовался всеединством, попыткой соединения веры, разума и чувств в постижении истины и критикой односторонней рассудочности. Более того, в рационализме видели опасность потери, опошления духовных истин, которые неуловимы для разума человека.

Наконец, по-разному решались вопросы свободы духа и веры в европейской и отечественной консервативной правовой идеологии. Для западного консерватизма характерна нетерпимость, допустимость преследова-

¹ Сорокина Ю.В. Государство и право в культурно-философском аспекте. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 27.

ний на идеологической почве. Проблема многоконфессиональности, религиозных войн, нетерпимость привели в конце концов к созданию светских государств в Европе, которые отрешились от религиозных начал в политике ради социально-политической стабильности.

В России же практически никогда нетерпимость не была серьезной проблемой, может быть за исключением иосифлянской победы на церковном соборе по поводу осуждения еретиков. Изначально отечественное правосознание и государственная власть проявляли терпимое отношение к вопросам веры и подобных религиозных войн Россия никогда не знала.

Таким образом, будучи едиными в сохранении традиционных политико-правовых ценностей, западный и российский консерватизм отличаются своими историческими, гносеологическими и аксиологическими характеристиками. Своеобразие европейского и отечественного консерватизма лежит в плоскости культурно-цивилизационной идентичности. При этом если европейский консерватизм прошел путь от традиционного консерватизма к языческому и либеральному консерватизму, т.е. практически потерял свою изначальную традицию средневековой Европы, то российский консерватизм до сих пор в значительной мере остается традиционным и сохраняет свое идейное первоначальное ядро.

И.Н. Васев

Самосуд в крестьянском правовом быту

Господствующий сейчас позитивистский тип правопонимания однозначно отрицательно описывает такое явление, как самосуд. Достаточно обратиться к тексту ст. 330 «Самоуправство» УК РФ 1996 г., которая однозначно относит соответствующие действия к числу преступных¹. Любая попытка общества самостоятельно восстановить социальную справедливость после правонарушения расценивается как новое правонарушение. Можно ли украсть у вора свою же (ранее украденную) вещь? Позитивистское мировоззрение однозначно ответит «нет». Объяснение этому вполне простое: современное регулярное (полицейское) государство не намерено поступаться частью своего суверенитета и жертвовать монополией на легальное насилие. Именно поэтому любой учебник по юриспруденции гарантированно назовет самосуд проявлением юридического нигилизма и низкой правовой культуры.

¹ «Самоуправство, то есть самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку совершение каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, если такими действиями причинен существенный вред...» // Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 30.12.2015). В данном виде документ опубликован не был.

Критика самосуда предпринимается не только в юридическом поле, но и осуществляется также в культурном русле. Неумение общества в социальном конфликте прибегнуть к помощи государства преподносится в качестве показателя общей неразвитости такого общества, несоответствия его критериям цивилизованности. Когда воспитанный на европейских идеях М. Горький во время своего «хождения по Руси» попытался вступить за какую-то женщину, которую за прелюбодеяние крестьяне водили по селу голой, привязанной к телеге, то он был избит до полусмерти. Рассказывая об этом случае позже, уже в период общемировой известности, М. Горький неизменно сетовал на непреодолимую темноту, необразованность русского крестьянства.

Но обратим внимание на один момент. Отторгая самосуд, современная правовая культура произносит свой приговор извне: она исходит из тех цивилизационных начал (выработанных жизнью западноевропейских народов), которые, в принципе, были чужды правосознанию русского крестьянина даже в XX в. А потому такое отвержение самосуда происходит в рамках привнесенной извне системы правовых ценностей; самосуд отвергается именно не как неверный институт, а как иной.

Непредвзятый же взгляд на самосуд, его оценка именно в системе координат традиционной русской правовой культуры предполагает совершенно иные выводы.

Наивным, например, было бы предположение, что по составлению Свода законов Российской Империи М.М. Сперанским в 1832 г. правовая жизнь тогдашнего государства сразу переориентировалась на новые законоположения. Учитывая то, что вплоть до конца XIX в. крестьянство абсолютно доминировало в народонаселении Империи (около 85% от общего числа подданных), необходимо понимать, что неписаное крестьянское обычное право также абсолютно доминировало в правовой жизни государства. И в этом многовековом обычно-правовом порядке важное место было отведено самосуду.

Самосуд как обычно-правовое явление по определению не может быть формализован. У него нет острых, очерченных углов, что отделяли бы его от смежных понятий. Поэтому он мог проявить себя как в молчаливом приговоре всего мира, так и в единодушном осуждении лишь со стороны части общины. Мог он даже выразиться и в действиях одного человека – мстителя. Главное, что в отношении всех этих действий презюмируется согласие мира, *основанное на обычно-правовом порядке*. Обычай здесь – общий руководящий путеводитель, и мир, безусловно, мог отойти от него, если того требовали обстоятельства дела. Но такой «отход» от обычая совершался для утверждения этого обычая. «Главное, чтобы не затрагивался основополагающий принцип адата. Для таких отступлений приглашались старики, сведущие в народных обычаях, чтобы они могли

найти в своей памяти случаи, позволяющие сделать отступление»¹. При этом ни один впервые возникающий обычай не мог оттеснить уже существующий; новый обычай мог лишь добавиться к имеющимся.

Исследователь крестьянского правового быта XIX в. В.В. Тенишев однозначно относил суд крестьянской общины («всем миром») к разновидности внеправового произвола. Логика данного автора проста: при наличии правовой основы деятельности речь идет о законном суде, при отсутствии – о самосуде. В.В. Тенишев отказывал мирскому суду даже в обычно-правовой основе и замечал: «Трудно, при том, говорить о каком бы то ни было обычном праве, касающемся самосуда»².

Но приведем пример из работы самого же В.В. Тенишева, повествующий о деятельности мирского суда: «У неисправных плательщиков арендных денег за угодыя, арендуемые всем обществом, мир иногда отбирает нужные в хозяйстве вещи и держит их до тех пор, пока неисправный плательщик внесет следуемую с него сумму»³. Уже одно это свидетельство дает нам право утверждать, что основной деятельности мирского суда был правовой обычай, а не чья-либо прихоть. Задумаемся над фразой «мир иногда отбирает»: что означает «иногда»? Из этого может следовать только одно: крестьянский суд проводил градацию случаев, когда можно, а когда нельзя (много едоков в семье, больной член семьи) отнимать у крестьянина «нужную в хозяйстве вещь». Что это, как не свидетельство применения правового обычая? «Нужные в хозяйстве вещи» – хоть В.В. Тенишев и не вдается в разбор этого случая, мы, со своей стороны, можем с уверенностью сказать, что под «нужными в хозяйстве вещами» в различной ситуации будут пониматься разные вещи: вряд ли мир присудил бы отнять у однолошадного крестьянина его единственную лошадь (это означало бы окончательное разорение); но если у крестьянина имеется две или три лошади, то одну из них вполне можно отобрать. Такой взвешенный подход мирского суда к каждому конкретному случаю неплатежа диктовался не случайностью, а устоявшейся системой правовых норм в форме правового обычая. Правовая база функционирования суда крестьянской общины в этом смысле была даже более устойчива и определена, чем российское законодательство того времени.

Суд крестьянской общины ни в коем случае нельзя именовать судилищем без правовых оснований, а уж тем более – «сборищем или тол-

¹ Мисроков З.Х. Адат и Шариат в российской правовой системе: исторические судьбы юридического плюрализма на Северном Кавказе. М.: Изд-во МГУ, 2002. С. 31.

² Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 33.

³ Там же.

пою»¹, как то делает В.В. Тенишев даже в силу следующего соображения: государство признавало юридическую силу за решениями, вынесенными миром (о разделе земли, о придании лесу статуса заповедного и пр.). Могло ли государство санкционировать внеправовое судилище в масштабах всей Империи?

Самосуд вершился крестьянами по многим категориям дел. Как правило, это были воровство (отдельно конокрадство), прелюбодеяние, оскорбление, неуважение к миру и Церкви, земельные споры и пр. В.А. Бердинских приводит следующее свидетельство крестьянки-очевидицы самосуда в вятской деревне нач. XX в.: «Однажды самосуд видела своими глазами, в детстве это было... Украл один мариец у нашего соседа телку, зарезал в лесу. Потом это раскрыли, нашли шкуру. Так вот эту шкуру надели на него и стали бить чем попало. Вот такой был суд! И вели его по всей деревне. И по шкуре, и по вору черви ползли, так как шкура уже портиться стала. Все видели в деревне этот самосуд. Били вора очень сильно. Помню, он еле шел. Не знаю, выжил или нет? Не помню. Но кражи – это редчайший случай. Жили спокойно, не боялись никого»².

Чаще всего мирской суд рассматривал дела о воровстве. Встречались и более серьезные случаи. Безымянный земский статистик свидетельствует: «Один из крестьян подрался с сельским пастухом, причем ударом ножа поранил последнему руку. Пастух пожаловался селенному сходу на обидчика и хотел привлечь его к суду. Но виновный в преступлении стал просить прощения у обиженного и у мирян. Миряне, конечно, поддержали его просьбу, но пастух не сдавался. Наконец, виновник заявил, что он лучше понесет наказание от своих соседей, чем подвергнется преследованию суда (надо полагать, государственного суда – *прим. автора*), причем просил выпороть его при всем сходе. Такая просьба была встречена веселым смехом мирян и тотчас же была принята ими и пастухом. Виновного раздели, положили на землю и дали ему двадцать пять розог при оглушительном хохоте и крике исполнявших приговор»³. Вновь обратим внимание на детали: 1) пастух пожаловался ни куда-нибудь, а именно селенному сходу, хотя речь шла, без сомнения, об уголовном деле, подведомственном государственному суду; 2) виновный просил прощения не только у обиженного, но и на равных – у мирян; 3) «миряне, *конечно*, поддержали его просьбу» – более чем красноречивое свидетельство деятельности общинного суда; 4) просьба (!) выпороть была тут же принята не только миром, но и истцом, и 5) исполнена под общий хохот.

¹ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 37.

² Бердинских В.А. Русская деревня: быт и нравы. М.: Ломоносовъ, 2013. С. 52.

³ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 37.

Вот пример настоящего *живого* правосудия, по результатам которого каждый получил ему причитающееся. Пастух, которым вовсе не руководил мотив мести (иначе бы он обратился напрямую в государственный суд), видел раскаяние своего обидчика; высеченный потерпел бесчестие за необдуманый поступок. И есть еще третье лицо – мир. Причем община здесь вовсе не стремится занять позицию некоего серьезного постороннего арбитра. Напротив, община – внутри разбираемого дела, это внутренний, не внешний судья. Хохот – не признак того, что селяне пришли на этот суд как на простую потеху; хохот в данном случае означает спавшее внутреннее напряжение – виновный *сам* установил себе достойное тяжелое наказание. Община внешне даже еще не судила, одно лишь ее присутствие, созданная ею атмосфера привели к устраивающему всех решению. Вряд ли после такого правосудия возможно повторение преступления.

Приведем еще пару обширных примеров мирского суда со всеми его плюсами и минусами, чтобы создать у читателя объемное представление:

«Когда староста стал допрашивать уличенного в краже овса крестьянина, тот пугался в объяснениях и сбивался.

Тогда староста сказал: «Признайся, мы луча тебя простим». Михайла встал на колени и стал просить прощения: «Простите, братцы. Мой грех. Дьявол меня смутил на это, не сам я. Вы знаете про меня, что я человек невредный. Простите меня, я вам за это винца полведерочка поднесу». – «Хорошо. Поезжай за водкой». Скоро привезли водки. Собрались мужики со всей деревни. Скоро полведра выпили. Тогда Михайла стал просить мир, чтобы они его простили. Мужики сказали ему на это: «Пошел, вези еще полведра, тогда простим, а то не простим». Михайло еще привез полведра. Один из мужиков, обращаясь к Михайле, сказал: «Стыдно тебе так-то делать». «Э-э-э-стыдно. Ень еще маленьким стыд свой с кашей съел. Яму-то ничаго, по делам вору и мука, ништо яму виноват, што ень овса украл, а нам-то, нам-то, нашей деревни через няго не хорошо, потому што усякой скажет, што Радимские овсяники невяный овес друг у друга крадут да у рыгах прячут». – «А за то, што ень такую хорошую славу положил на нашу деревню», – говорит крестьянин по прозванию Прокоп, – «то вот тебе Миша». Бьет его в ухо. Михайло бросился бежать из хаты к себе домой, за ним убежали и его сыновья. Крестьяне почти все опьянели от выпитой водки. Когда водку выпили и осмотрелись, что Михайлы нет, ушел от них из хаты, пошли все к его избе. Староста подошел к воротам и хотел их отворить, но ворота оказались заперты. Тогда все стали стучать в дверь и кричать им, чтобы они отперли. Но они не отпирались. Мужики подошли к воротам и подсадили одного из крестьян на крышу, тот перелез через крышу и спустился на двор, отпер ворота. Мужики кинулись все на двор. Михайло вышел к ним и стал просить помилования. С него стали еще требовать полведра водки. Он отказался неимением денег и при этом стал ругать мужиков, называя их разбойниками и пьяницами. Тогда мужи-

ки рассерчали, скинули с стоявшей на дворе телеги передок колес и пропили их за полведра водки. Когда водку выпили, то закричали на Михайлу: «Как ты смеешь нашу деревню страмить. Овсянник. Воруга окаянный. Ишь захотел легкой работы. Не расстался с невеяным овсом, а так-та хорошую штуку увидит, ды ень вытерпит, што бы не унести. Ишь просит прощения, што не будет больше воровать не только сам, но детям, внукам, говорит, закажу. Да нет. Нас не вот скоро обманешь. Мы хорошо знаем, што дегтянная бочка никогда не гожається на квас. Проучит яго хорошенько. Провесть по деревне его надо с овсом. Чаго на яго глядеть. Бери яго. Не давайте ворам потачки». Михайлу сейчас же схватили, насыпали мешок несееянного овса, положили ему на горб и повели по деревне с мешком на спине. Некоторые из крестьян били в заслонки, косы, кричали, надсмехались над Михайлой: «чаго тахта согнулся под мешком? Ай живот болит? Должно быть он, братцы, надорвал его, когда косил овес в свою ригу. Но, не притворяйся. Эй ты, Васька, подгони его, штобы он козельчиком прынул. Ишь лодырь. Прибавь шагу-то. Молодец, народу сколько собрал, со всей деревни, усь тут и малый и старый. Положим, яму идить-то весело, потому с музыкой яго провожают, как усе равно какого енерала». Когда, обошедши всю деревню пришли назад к его хате, то стали с него просить водки. Михайло опять отказал им, говоря, что у него денег нет. Мужики стали угрожать ему, если он не поднесет им водки, то его свяжут и поведут к Земскому Начальнику; если он им поднесет водки, то они его до сведения начальства не доведут. Михайло, испугавшись их угрозы, в кабак заложил свою свиту и привез мужикам четверть водки, только чтобы они на него не подавали прощения. Мужики согласились на это, но строго приказали ему, чтобы в другой раз не было, заставили его съесть комок земли. Михайло взял комок земли и сказал: «если я в другой раз стану воровать, то почерный я, как эта земля-матушка». Мужики остались довольны его клятвою, и выпив, привезенную Михайлой четверть водки, разошлись по своим домам. На другой день была сходка и староста объявил на сходке: «если, кто будет из нашего общества воровать у своей деревни, то не проси милости, а с ним поступят в двадцать раз строже, чем учерась с Михайлой Бухариным. Поняли это или нет?». Согласны, согласны, закричали крестьяне»¹.

Второй пример:

«А вот еще случай самосуда над крестьянкой деревни Мешковой Анной Акуличевой за учиненную кражу холста и за донос начальству.

Когда крестьяне убедились, что холсты действительно украдены Анною, то решили провести ее по деревне с холстами на спине и пропить ее собственные холсты, чтобы и другим была наука. По случаю праздника,

¹ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 38-41.

Анна была в хорошей рубашке; рубашку ее выпачкали дегтем и скинули с Анны платок; потом распустили один из ее холстов и собрав его, кое-как завязали на спине; руки у Анны также были связаны сзади, потом перевязали ее поперек вожжами и в таком виде повели по деревне. Впереди два крестьянина шли с заслонками и били в них палками, а за ними вели Анну за вожжи, также два крестьянина. Народ сбежался смотреть на это дело со всей деревни. Все поднимали на смех Анну, а некоторые из ребятишек швыряли в нее комками. Анна шла по деревне гордо, высоко подняв голову, и на насмешки не обращала внимания. Крестьяне и крестьянки удивлялись, глядя, что она еще усмехается, а не голосит, как это обыкновенно бывает, когда ведут в таком виде женщину. Так провели ее по всей деревне. Потом подвели ее к речке и стали ее мочить, говоря, что надо обмыть деготь с рубашки. Вымочив всю дочиста водою, крестьяне привели ее к двору и развязали руки. На пропой взяли только тот холст, который был привязан ей на спину. Освободившись, Анна вбежала в сенцы, ухватила висевший на крюку цеп и, выбежав с цепом, начала им бить попадавших к ней на глаза крестьян и крестьянок. Увидя это, староста приказал ее схватить и посадить в общественный амбар на сутки под арест. Три крестьянина бежали за Анной, чтобы ее поймать и посадить в амбар. Увидев это, Анна бросила цеп и убежала в конопляники, где и спряталась. Некоторые чуждеревенские крестьяне научили Анну, чтобы она сходила к земскому начальнику и пожаловалась ему, что ее крестьяне ограбили. Анна так и сделала. Земский начальник призвал к себе старосту и спросил у него, что правда ли это или нет. Староста все ему рассказал подробно, прибавил при этом, что так они поступают с провинившимися крестьянами своего общества еще испокон веку. Земский начальник запретил ему впредь делать подобное и, в наказание, приказал ему отсидеть в волости два дня под арестом. Староста пришел ко двору, собрал сходку и объявил всем на сходке, что на них донесла Анна Акуличева земскому начальнику в том, что ее наказали самосудом, и что земский начальник запретил это впредь делать, а его посадил на два дня под арест. Тогда на сходку потребовали ее мужа Сергея и деверя Семена и порешили наказать Анну так: прежде всего муж должен ее высесть кнутом при всех, потом общество пропьет некоторое ее имущество, она же будет подвергаться всевозможным насмешкам и притеснениям. Придя к Акуличевым, общество приказало Сергею вывести свою жену на сходку. Анна вышла. Ее спросили, зачем она жаловалась на них земскому начальнику, разве ее наказали невиноватую. Анна стала просить прощения. Тогда староста приказал Сергею научить свою жену, как надо повиноваться общественному суду. Сергею дали кнут – хороший ремешок, чтобы он дал своей жене тридцать ударов без всякой пощады, а если общество заметит, что он щадит свою жену, то ему достанется от них. Сергей приказал своей жене ложиться на землю. Анна стояла молча, ничего ему не отвечая и не слушая его. Тогда Сергей подошел к жене и хотел

было повалить ее на землю. Анна сцепила его за волосы и начала волтушить. Крестьяне отняли Сергея, повалили Анну и один стал ее держать за ноги, а другой за голову и руки. Сергей начал свою жену сечь кнутом, что ни есть силы. После тридцати ударов староста остановил Сергея и отнял у него кнут. Когда муж пошел было за жениным нарядом, чтобы отдать его обществу на пропой, наряда в сундуке не оказалось; Анна снесла его к своим родным в Балашеву. С тех пор на Анну напали семейные за ее поступок, потому что она с сердца начала открыто распутничать. С мужем Анна дралась каждый день. Так как по суждению общества ее все презирали и надсмехались над ней, а ребятишки нередко в нее комками швыряли с криком: «ура», то она решила уйти из Мешковой. Получив паспорт от мужа, ушла в город Орел, а потом в Одессу, где и живет до сего времени»¹.

Обычно-правовой порядок не предполагал и формализации системы наказаний за судимые правонарушения. Наказание могло варьироваться от принуждения к извинению до предания смерти. Приобретало оно и причудливые формы, например, пропитие всем миром части имущества провинившегося, публичное покаяние и пр. «Из наказаний, применяемых крестьянами при самосуде, особенно замечательны: принудительно пропитие всюю толпою принадлежащего вору имущества, ведение вора по всей деревне с привязыванием на него краденого имущества, публичная порка, истязание, а иногда и убийство виновного»².

Относительно виновной в краже овцы женщины толпа закричала: «Такую чертовку, да прощать?! Она еще захочет баранины». «Какое же ей дать наказание?», – спросил староста у мужиков. «А вот какое, – закричал весь сход, – корову пропить. Она будет знать, как чужих баранов резать»³.

К XVIII в. вышло из практики, но сохранилось в народной памяти следующее наказание для совершивших прелюбодеяние: мужчину одевали в женское платье, а женщину – в мужское, да так и водили их по деревне. «В нашей местности провинившихся девушек наказывают тем за потерю чести, что отрезают ей косу, пачкают всю рубашку дегтем и без юбки проводят по деревне. После такого сраму уж никто не берет замуж, и она остается в девушках. Нужно заметить, что провинившуюся девушку тогда подвергают таким «насмешным» наказаниям, когда на это будет согласие ее родителей и родных. Некоторые родители не желают срамить своей дочери, а потому и не позволяют ее так наказывать, а некоторые сами приходят на сходку и предлагают обществу наказать виновную, чтобы снять позор со своего семейства и чтобы виновата была одна дочь»⁴.

¹ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 41-43.

² Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 38.

³ Там же.

⁴ Там же. С. 46-47.

Община заботилась о вопросах нравственности. В.В. Тенишев описывает случай, когда община выступила истцом по делу о краже на ничтожную сумму – 20 копеек. Волостной суд, куда поступило дело, недоумевал, почему весь мир так заинтересовался столь незначительным правонарушением, что даже принял на себя роль истца. Приведем конкретные обстоятельства, которые прояснят ситуацию:

«В одном деле вступается целое общество за простую и ничтожную по совести кражу (гражданский иск за украденные портки судом ограничен 20 копейками), совершенную у одного из членов общества, факт кражи подтверждает своим приговором и поручает сельскому старосте привлечь воровку к ответственности. Я был поставлен в тупик, не знал, чему приписать заботу целого общества об убытке 20 копеек, который понес только один крестьянин, а не все общество, поэтому обратился за разъяснением к осеевским мужикам и оказалось, что воровка Семенова занималась кроме того сближением молодых девушек с холостыми парнями, давая им приют для разврата в своей избенке и получая от последних за это деньги и украденные ими от родителей продукты: муку, крупу, мясо и т.п., чем сильно возбудила против себя общество. Если бы кража портков была произведена другим лицом, обществу неантипатичным, крестьяне, вероятно, только посмеялись бы, но так как в сводничестве Семенову они уличить не могли, а факт кражи между тем налицо, то общество вздумало хоть этим донять ее: авось, мол, свидетельству целого селения суд больше придаст веры и постороже накажет виновную»¹.

Как правило, мир не воздействовал на тело правонарушителя. Объясняется это тем, что основной целью мирского наказания была отнюдь не кара, а восстановление нарушенного миропорядка, в том числе замирение (но не замирение спорящих сторон, а восстановление согласия в масштабах всей общины, обратное включение отпавшего в общее тело). Поэтому физическое насилие отвергалось как средство «примирения». **Применяемая санкция взывала прежде всего к чувству стыда.** Не страх перед ограничением или лишением свободы, не имущественная санкция, а боязнь потерять доброе имя в обществе служила основным сдерживающим фактором.

Самосуд был формой воздаяния. Неизменно равного и справедливого. Именно поэтому он предполагал, как правило, лишь одну (безальтернативную) санкцию за соответствующее правонарушение. Современное право, напротив, якобы, из соображений человеколюбия «жонглирует» различными санкциями, предоставляя правоприменителю конечный выбор. Но такая вариативность санкционного элемента современной нормы происходит от неуверенности, расщепленности сознания того, кто ее состав-

¹ Тенишев В.В. Правосудие в русском крестьянском быту. М., 1907; Либроком, 2011. С. 106.

лял и применяет. Единая, цельная санкция в рамках самосуда проистекала из инстинктивного желания охранить какие-то первоосновы, из уверенности в необходимости производимого наказания. Отсюда и абсолютная несоразмерность и порой видимая жестокость санкции, назначаемой самосудом за «незначительный» проступок. Дело в том, что несоразмерность проявляется лишь тогда, когда мы пытаемся сопоставить *эту* личность с *этим* ее поступком *в эпоху индивидуализма*. Русскому крестьянину такая фрагментарность была чужда. Именно поэтому для М. Горького, когда он пытался вступить за ту женщину, которую за прелюбодеяние крестьяне водили по селу голой, привязанной к телеге, и был избит до полусмерти, все происходящее – это акт варварства, а для крестьян – поступок М. Горького – кощунство.

«Обдуманной символикой и ритуалом – публичным «срамлением» и «вождением», символизирующим изгнание, община предупреждала всех жителей деревни, что в случае воровства кары не избежит никто»¹. Если наказуемый проявлял несогласие, строптивость, то община усугубляла наказание. Сделавшего порубку в заповедном лесу стыдили, а дрова приказывали тотчас отвезти в приходскую церковь. Вообще, кающихся строго не наказывали.

Наказание претворялось в жизнь всеми: при публичном вождении по деревни вора или прелюбодея дети были первыми, кто возвещал о приближении позорного шествия. Участвовали дети и в коллективном избииении более серьезных «преступников» (воров, конокрадов, поджигателей). «Отмщение считалось священным долгом, его неисполнение влекло всеобщее презрение»². **Месть наказуемого в этих условиях была практически невозможной, так как акт осуждения выносился, а наказание претворялось усилиями всей общины.** «Все усилия полиции выяснить обстоятельства произошедшего, найти преступника, как правило, были безрезультатны. Определить виновного было весьма затруднительно, по причине того, что на все вопросы следователя крестьяне неизменно отвечали, что «били всем миром», или говорили: «Да мы легонько его, только поучить хотели. Это он больше с испугу умер». Те немногие дела, которые доходили до суда, заканчивались оправдательным приговором, который выносили присяжные из крестьян. Традиция самочинных расправ отличалась устойчивостью, что подтверждалось фактами крестьянских самосудов, отмеченных в советской деревне в 20-е гг. XX века»³.

¹ Смирнов А.М. Самосуд как социально-культурный феномен крестьянской общины в эпоху Российской империи // История государства и права. 2013. № 10. С. 11.

² Шатковская Т.В. Социальные функции института наказания в обычно-правовой системе российских крестьян периода империи // История государства и права. 2014. № 21. С. 43.

³ Безгин В.Б. Крестьянский самосуд и семейная расправа (насилие в жизни русской деревни конца XIX – начала XX в.) // Вопросы истории. 2005. № 3. С. 153.

Представителей образованного столичного общества неизменно порождала «грубость и жестокость» крестьянского самосуда. По их понятиям, убийство конокрада и последующее волочение его тела к пруду для утопления там – невероятная бесчеловечность. Однако оценку стихийного проявления народного чувства правосудия, в принципе, невозможно дать с позиций либерально-индивидуалистических представлений.

В образах народного самосуда, внешне бесчеловечных, неизменно проступает одна и та же идея – идея справедливости. Причем справедливости в ее «неразбавленном» виде. Социальное возмущение, привнесенное в общину «преступником», должно быть зеркально отражено. Это принцип «око за око, зуб за зуб» (принцип талиона) в его первоизданном виде. Зло, которое принес с собой «преступник», должно быть возмещено ему, перенесено на него вновь. Речь идет именно о возмещении, а не о мести.

«Потерпевший рассматривал кражу его зерна или его коня как покушение на него самого вопреки официальной трактовке такого рода преступлений уголовным кодексом»¹. А потому посягательство на «живот» (животина, жилище, дом, жизнь) могло быть зеркально искуплено только жизнью. «Единственное, что могло спасти конокрада или поджигателя от смерти это самооговор в убийстве. По юридическим обычаям, крестьяне считали себя не вправе судить за грех (т.е. убийство) и передавали задержанного в руки властей»².

С конокрадами расправлялись нещадно. Лишиться лошади для крестьянина означало лишиться всего. Конокрадов убивали буквально чуть ли не всем селом. Земское начальство потом ничего не могло разузнать: человек просто пропал, село молчало. А если и удавалось раскрыть преступление, то в ссылку отправляли по 200-300 человек, участвовавших в убийении.

Именно поэтому вопрос о последующей расправе наказанного с исполнителями наказания и не ставился. Мстить было некому, так как сама община не мстила «преступнику». Она лишь в обезличенной форме, как единый субъект (в том числе при участии детей и стариков, соседей), возвращала «вору» то зло, которое он попытался сбросить на плечи общины. Поэтому в корне нельзя согласиться с такими характеристиками крестьянского самосуда, как: «В жестокой самочинной расправе соединялись воедино чувства мести, злобы и страха. Именно страх превращал деревню в коллективного убийцу»³.

Как это ни выглядит парадоксально, но самосуд в крестьянской общине, скорее, способствовал ее единству. Уже на предварительной стадии

¹ Безгин В.Б. Крестьянский самосуд и семейная расправа (насилие в жизни русской деревни конца XIX – начала XX в.) // Вопросы истории. 2005. № 3. С. 153.

² Там же. С. 152-157.

³ Безгин В.Б. Крестьянский самосуд и семейная расправа (насилие в жизни русской деревни конца XIX – начала XX в.) // Вопросы истории. 2005. № 3. С. 152-157.

он обезвреживал накапливающиеся в общине социальные противоречия. Следующее за наказанием покаяние, выразившееся в неизменном угощении мира вином, было глубоко символичным: через покаяние восстанавливалась та порванная «преступником» живая ткань, что связывала его с телом общины. «Будучи обществом с высокой социальной и индивидуальной значимостью взаимных зависимостей «мир» относился к преступнику как сложной целостной личности и простому грешнику. Открытое порицание, разного рода жесты и обращения отражают рациональную, справедливую оценку преступника подчиненную «необходимости продолжать с ним общение в дальнейшем»¹. *Акт воздаяния (но не наказания!) символизировал воспроизводство некой многовековой социальной памяти. Это телесное чувствование истории.*

Господствующее же сегодня позитивистское учение о праве заклеемло этот сложный и идейно очень глубокий институт самосуда как преступное деяние. В серии своих публикаций в журнале «История государства и права» современный автор А.М. Смирнов сетует на то, что «наличие в современной России самосудных расправ над лицами, практикующими магию и колдовство, свидетельствует об определенной примитивности социально-правового развития Российского государства, архаичности и патриархальности российского общества. Подобные выводы являются весьма безрадостными на фоне значительного нравственно-культурного прогресса мировой цивилизации, частью которой является наша страна»². В подтверждение своих слов А.М. Смирнов приводит случаи убийства лиц, занимавшихся ворожбой, с указанием даты и обстоятельств случившегося.

Подобные выводы, действительно, «безрадостны», но только в отношении теории А.М. Смирнова. Во-первых, вызывает интерес заявление о «значительном нравственно-культурном прогрессе мировой цивилизации». Во-вторых, увязка самосуда с такими характеристиками, как «примитивность социально-правового развития Российского государства, архаичность и патриархальность российского общества» ни на чем, кроме как на ценностных установках А.М. Смирнова не основана. В-третьих, абсолютно непонятно, как по мысли указанного автора приведенные факты «самосуда» (на самом деле убийств) свидетельствуют о «патриархальности» современного общества. И, самое главное, удивляет само отождествление случаев убийства в смысле ст. 105 УК РФ 1996 г. с традиционной практикой самосуда в среде русского крестьянства до XX в.

¹ Шатковская Т.В. Социальные функции института наказания в обычно-правовой системе российских крестьян периода империи // История государства и права. 2014. № 21. С. 43.

² Смирнов А.М. Самосуд над ведьмами и колдунами в России // История государства и права. 2015. № 7. С. 6-9.

Все это еще раз свидетельствует о крайне тенденциозном восприятии самосуда современной теоретической наукой, точнее, о нежелании восприятия этого крайне многогранного обычно-правового института.

А.А. Васильев, В.В. Мухомад

Концепция права в трудах Н.Н. Алексеева

Зачастую последователи теории евразийства в один ряд с Н.С. Трубецким и П.Н. Савицким ставят и Н.Н. Алексеева, сформировавшего собственный взгляд на сущность и значение права и выдвинувшего концепцию гарантийного государства. Однако его работы хотя и не теряют свою актуальность по отношению к современности, являются в большей степени несправедливо забытыми. Чем же оригинален, отличен от других подход к пониманию права Н.Н. Алексеева, включенный в общую концепцию евразийства и какое значение эти идеи имеют сегодня?

Выведенные Н.Н. Алексеевым особенности российского права обладают поразительной актуальностью, их с легкостью можно спроецировать на реалии современного отечественного и даже международного права.

Так, согласно концепции Н.Н. Алексеева, существуют всего два способа формирования права¹. Западный – атомарный, основан на приоритете личности как конечной точки общества, верховенстве прав и свобод индивидуума, правоотношениях «do ut des». Все, что не закреплено нормой, становится необязательным, позволяет забыть о сострадании, взаимопомощи, ощущении себя частью чего-то общего и т.д. Как подметил Алексеев, *«западная жизнь породила великий собственнический эгоизм среднего обывателя, вытекающее из культа собственности вещепоклонство, формализм в представлениях о своих обязанностях, интересующийся только «внешней правдой» человеческих отношений, а не «правдой внутренней», их нравственным содержанием»*.² Под «внутренней правдой» понимается то духовное состояние человека, которое и определяет, какое поведение для него приемлемо и правомерно, а какое – нет.

Полагаем, что России изначально противоестественен путь строгой формальности и черствости, то есть «внешней правды», и законодательное закрепление той или иной нормы не гарантирует обязательность ее соблюдения, если морально-этическое «я» человека не поддерживает законодателя или когда обычаем установлено иное. Право – не только норма, но внутреннее сознание должного. В этой связи обоснование приоритета естественно-правовых или позитивно-правовых начал посредством особен-

¹ Дугин А.Г. Теория Евразийского Государства // Философия права. Научно-теоретический журнал. Ростов на/Д: Изд-во Рост. юрид. ин-та МВД России. 2000. № 1. С. 74.

² Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М: Аграф, 2003. С. 162.

ностей менталитета в различных правовых системах мира позволяют рассматривать их не как отклонение от международных стандартов, а как своеобразие национального, в том числе российского права. «*Это не значит что мы «лучше», но в то же время величайший грех совершают те, кто думает, что наше призвание заключается в угасании всего своего в культуре средних западных добродетелей*»¹.

Возникает вопрос: необходимо ли сегодня отдавать приоритет формальному закреплению обязанностей в законе, как хоть и второстепенном, но регуляторе правоотношений? Нужно ли освещать эту часть правообязанности в Конституции?

Несомненно, необходимо помнить о балансе прав и обязанностей, покоящемся внутри каждой нравственно зрелой личности и предполагающем формальное закрепление норм только там, где это целесообразно. Конституция РФ 1993 г. в этом смысле носит скорее западно-либеральный характер; в ней провозглашаются общепринятые поколения прав, а обязанности легко пересчитываются – обязанность платить налоги, обязанность воинской службы и т.д. Однако перевес в ту или иную сторону приводит к плачевным последствиям: помня о своих правах, мы плохо ориентируемся в обязанностях, а чрезмерное ущемление свобод приводит к правовому нигилизму.

Мы не можем сегодня отказаться от предпринимательства, частной собственности, рыночной экономики и всего того, что напоминает нам или переработанный европейский «феодализм», или американский капитализм. Все это стало частью не только российской жизни, но и мира в большей его части. Уделить внимание приоритету общности, духовно-нравственным началам не значит забыть о личных имущественных правоотношениях, перечеркнуть частные отрасли права. Однако верно пишет Алексеев: «*На норме «не тронь меня и я тебя не трону» государства не построишь*», а значит западной концепции недостаточно, по крайней мере, для России². Взамен предлагается, не отступая от защиты частных-экономических интересов, поддерживая сферу свободной конкуренции и инициативы, не позволять нарушать публичные интересы, интересы всего народа, общества в целом, ввести *государственно-частную систему хозяйствования*. На наш взгляд, это та золотая середина, которая поможет России и не скатываться до западных, не всегда правовых сюжетов, где частные лица делают все, чтобы удовлетворить свои потребности и не возвратиться к полностью государственной, плановой экономике Советского Союза. Н.Н. Алексеев отмечал также, что система советского права является достаточно устойчивой, а так как многие нормы переняты современ-

¹ Там же. С. 165.

² Алексеев Н.Н. Русский народ и государство. М: Аграф, 2003. С. 163.

ной Россией именно оттуда, значит и в существующем законодательстве имеются здоровые зерна.

В настоящее время видение Н.Н. Алексеевым взаимосвязи публично-правовых и частно-правовых начал отражено в теории права, где соответствующее деление отраслей права признается достаточно условным.

«Доминанция сердца», как называл ее Н.Н. Алексеев, берет свое начало в православии как главном неформальном, ненормативном регуляторе, присущем именно русскому народу. Не просто право, а *взаимная право-обязанность* как способ взаимоотношения, в котором совесть и «внутренняя правда» не дают ему свернуть с «правильного» пути. Право же в позитивистском его понимании выступает второстепенным регулятором общественных отношений. Сегодня для российского обывателя судебное разбирательство – это крайняя, вынужденная мера, применяемая только тогда, когда русский человек не может «договориться».

На современном этапе Россия далека от идеала Алексеева, да и евразийцев в целом, но в связи с последними событиями политического характера, открывшему противостоянию США и России, пробуждается национальное сознание. Россияне, наблюдая последствия кризиса, не только экономического, но и в некоей мере духовного, больше не желают ограничиваться западно-демократическими идеалами, к которым мы привыкли последние годы: мы уже ощутили на собственном опыте все недостатки капиталистического развития и не устаем на них жаловаться. Становится ясно, что необходим переход к чему-то своему, именно поэтому все большее внимание уделяется национальной идее России.

Для этого следует уделять внимание культурной, духовной составляющей нашей страны. По словам Валентины Матвиенко, еще в 2012 г.¹ призывавшей увеличить государственное финансирование в области культуры, поддержка этой области развития страны должна быть комплексной. Именно духовная составляющая, согласно Н.Н. Алексееву, позволит минимизировать правовой нигилизм. Как писал Иван Ильин, «правовой закон есть формула зрелого правосознания, закрепленная мыслью, выдвинутая волею и идущая на помощь незрелому, но воспитывающему себя правосознанию»². Эти слова как нельзя лучше подкрепляют идею второстепенности формально определенной нормы, закона перед нравственными побуждениями, обоснованную Николаем Алексеевым в статье «Обязанность и право». Находящая отражение в национальных особенностях россиян, русского народа в широком смысле этого понятия, философия права Алексеева, таким образом, претендует на воплощение в жизнь, пусть и не в полном виде, с проекцией на современность.

¹ Культура – матрица нации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/22/kultura.html> (дата обращения: 01.02.2016)

² Ильин И.А. О сопротивлении злу силою. Изд. 5-е. М., 2014. С. 62.

Ю.А. Зеленин

К вопросу о принадлежности Л.Н. Толстого к народничеству

Вопрос об идеологической принадлежности Л.Н. Толстого остается до сих пор дискуссионным. Это вызвано рядом причин: сложностью и оригинальностью взглядов Л.Н. Толстого, менявшихся на протяжении всей его долгой жизни; отсутствием единого понимания у исследователей таких терминов, как «анархизм», «социализм», «народничество», «консерватизм», «реакционность» и т.д.; субъективностью оценок идеологической идентичности Л.Н. Толстого исследователями, принадлежащими к различным парадигмам (от консерватизма до марксизма) и т.д.

Бесспорно, что Л.Н. Толстой является родоначальником такого идейного течения, как толстовство. Однако этого недостаточно. Так как чаще всего подобные течения, названные именем того или иного мыслителя, являются частью какой-либо более широкой идеологии. Этому можно привести множество примеров: марксизм является частью социализма; бакунизм – частью народничества и/или анархизма и т.д. Чаще всего толстовство называют разновидностью анархизма или социализма. Хотя как в научных, так и в публицистических трудах встречаются характеристики Л.Н. Толстого как сторонника консерватизма и либерализма. Также еще при его жизни его причисляли к такому широкому отечественному идейному течению как народничество.

Например, идеолог революционного народничества П.Л. Лавров в своем сочинении «Старые вопросы (Учение графа Л.Н. Толстого)» (1885-1886) одним из первых сравнивает взгляды писателя с народничеством и характеризует их как «слепое народничество», в основе которого лежит убеждение, что «...все находимое в народе есть истина и что в нем можно найти всю истину»¹. П.Л. Лавров критикует толстовское учение за отрицание Л.Н. Толстым, по его мнению, науки, искусства, философии, за апологию религии, за проповедь «непротавления злу силою», за отрицание патриотизма и социальной революции².

Известный литературовед и историк общественной мысли Д.Н. Овсяннико-Куликовский в своей «Истории русской интеллигенции» характеризует взгляды Л.Н. Толстого в 1880-1890-х гг. после пережитого им «морального и религиозного кризиса» в 1870-х гг., как «странную помесь «нигилизма» 60-х годов с узким народничеством 80-х (в духе, напр., теорий Юзова-Каблица)»³. Далее он подчеркивает, что если раз-

¹ Лавров П.Л. Старые вопросы (Учение графа Л.Н. Толстого) // Лавров П.Л. Соч. Т. 2. М., С. 562.

² Там же. С. 562-566.

³ Овсяннико-Куликовский Д.Н. Собрание сочинений: в 9 т. Т. 3. Л.Н. Толстой. СПб., 1909. С. 132.

ложить учение Л.Н. Толстого на составные элементы, то каждый из них будет соответствовать тому или иному течению внутри народничества, возникшему ранее или одновременно с толстовством: «Так, идеал «царства Божия на земле», построенный на евангельских предпосылках, но подкрепленный аграрным социализмом Джорджа... и сформулированный на русский крестьянский лад, обнаруживал заметное сходство с идеологией социалистов-народников 70-х годов и с духом крайнего народничества 80-х, которое, подобно Толстому отрицало городскую цивилизацию и современное просвещение, составляющее будто бы монополию привилегированных классов, и развивало фантастическую идею господства крестьянской культуры, утопию “мужицкого” царства на Руси»¹. Он подчеркивает только единственное отличие взглядов Л.Н. Толстого от учения социалистов-народников 70-х гг. – отрицание революционной борьбы – но это, как подчеркивает Д.Н. Овсяннико-Куликовский, «вопрос о средствах осуществления идеала, а не о самом идеале»². Отмечает, что и идея «непротивления злу насилием» задало до Л.Н. Толстого пропагандировалась в 1870-х гг. А.К. Маликовым³. Д.Н. Овсяннико-Куликовский приходит к выводу, что учение Л.Н. Толстого являлось «новой вариацией старого народничества», а в некоторых случаях даже «крайним выражением русского народничества, его последним словом, предшествовавшим появлению у нас идеей марксизма»⁴.

Также причислял Л.Н. Толстого, наряду с Ф.М. Достоевским, к народникам литературный критик и идеолог неонародничества Р.В. Иванов-Разумник: «Есть мировые гении Достоевский и Толстой, творцы и создатели бессмертных художественных образов и этических систем, а есть кроме того Достоевский и Толстой – российские семидесятники, эпигоны народничества, тесно связанные с запросами своей эпохи, своего народа»⁵. Он считает, что народничество Л.Н. Толстого занимает промежуточное положение между почвенничеством Ф.М. Достоевского и «критическим народничеством» Н.К. Михайловского: «Подобно первому, Толстой склоняется к мнениям, а не интересам народа, подобно второму, он обращает свое главное внимание на разделение блага реальной личности и абстрактного человека»⁶. Причем Р.В. Иванов-Разумник отмечает, что народнические идеи, так выпукло проявившиеся в 1890-1900 гг., прослеживаются у

¹ Овсяннико-Куликовский Д.Н. Собрание сочинений: в 9 т. Т. 3. Л.Н. Толстой. СПб., 1909. С. 137.

² Там же. С. 138.

³ Там же. С. 138.

⁴ Там же. С. 140.

⁵ Иванов-Разумник Р.В. История русской общественной мысли. 3-е изд., доп. СПб., 1911. С. 207.

⁶ Там же. С. 212.

мыслителя уже в 1860-х гг.: «Народничество Толстого было не наносным и заимствованным, а его исконным, глубоким, давнишним воззрением»¹.

Ряд марксистских идеологов и историков отмечали непосредственную близость Л.Н. Толстого к народничеству. Л.Д. Троцкий в статье «Лев Толстой» (1908) именует его представителем аристократически-консервативного крыла народничества, а также «аграрно-консервативного начала» в нем².

В.И. Ленин в одной из статей, первое название которой само весьма примечательно – «Значение Л.Н. Толстого в истории русской революции и русского социализма»³, отмечает «примитивный крестьянский демократизм» Л.Н. Толстого, выражающийся в протесте против государства и церкви, отрицании частной поземельной собственности, неприятии капиталистического пути⁴. В другой статье о Л.Н. Толстом он приходит к характерному сравнению: «Подобно народникам, он не хочет видеть, он закрывает глаза, отвертывается от мысли о том, что «укладывается» в России никакой иной, как буржуазный строй»⁵. Примечательно также его высказывание в письме к А.М. Горькому: «... Толстому ни «пассивизма», ни анархизма, ни народничества, ни религии спускать нельзя...»⁶. Но так как В.И. Ленин сам прямо Л.Н. Толстого народником не называл, а также не относил его ни к революционному, ни к либеральному направлению, советская историография дальше признания сходства классика русской литературы с народничеством не пошла. Несмотря на то, что во взглядах мыслителя присутствовали две самые существенные, по мнению некоторых советских историков, для «ленинской концепции» черты народничества: неприятие капитализма и крестьянский демократизм⁷.

Историк и меньшевик Н.А. Рожков в поиске Л.Н. Толстым нравственного идеала в простоте и смирении простого народа усматривал только «своеобразную народническую струю», сближающую его с народничеством⁸.

¹ Иванов-Разумник Р.В. Лев Толстой. СПб., 1913. С. 119.

² Троцкий Л.Д. Лев Толстой // Соч. М.; Л., 1926. Серия VI. Т. XX. С. 249, 258.

³ См.: Эйхенбаум Б.М. О взглядах Ленина на историческое значение Толстого // О прозе: сборник статей. М., 1969. С. 64.

⁴ Ленин В.И. Л.Н. Толстой // Полн. собр. соч.: в 55 т. 5-е изд. М., 1973. Т. 20. С. 20.

⁵ Ленин В.И. Л.Н. Толстой и его эпоха // Полн. собр. соч.: в 55 т. 5-е изд. М., 1973. Т. 20. С. 101.

⁶ Ленин В.И. А.А. Горькому, 3 января 1911 г. // Полн. собр. соч.: в 55 т. 5 изд., М., 1970. Т.48. С. 12.

⁷ См.: Балуев Б.П. Ленин о народничестве и неонародничестве // Наследие В.И. Ленина и современность. М., 1989. С. 302.

⁸ Рожков Н.А. Русская история в сравнительно-историческом освещении. Л.; М., 1925. Т. 11. С. 111.

Советский литературовед Д.Л. Тмарченко в специальном исследовании этого вопроса говорит о толстовском народничестве только в кавычках¹. Этот исследователь, отмечая много точек соприкосновения мировоззрения Л.Н. Толстого с народничеством (критика самодержавия, неприятие капитализма и критика западноевропейской цивилизации, признание необходимости сохранения крестьянской общины и т.д.), не признает его народником, противопоставляя, прежде всего, революционному народничеству. Л.Н. Толстой, по его мнению, не народник, потому что «резко выступал против социализма и создал реакционнейшую философию “непротивления злу”»².

Даже в 80-е гг. XX в. известный историк В.Г. Хорос традиционно всего лишь отмечал у Л.Н. Толстого «народнические тенденции», а в толстовских поселениях видел «своеобразную религиозную разновидность «крестьянского социализма»³.

В отличие от советской историографии для ряда исследователей русской эмиграции характерно причисление Л.Н. Толстого к представителям религиозного народничества. По мнению Н.А. Бердяева, Л.Н. Толстой, наряду с ранними славянофилами и Ф.М. Достоевским, являлся религиозным народником⁴. Также он использует термин «толстовское народничество»⁵. Однако он трактует понятие народничество предельно широко. По мнению философа, народниками являлись «...славянофилы и социалисты-революционеры, толстовцы и интеллигенты-революционеры, которые в 70-х годах шли в народ, народником был Достоевский и народником был Михайловский. И русские социал-демократы, которые начали свое существование с борьбы против народничества, в сущности психологически и морально остались народниками и сейчас, во время революции, находятся во власти всех народнических иллюзий. “Большевизм” есть, конечно, революционное, анархически-бунтарское народничество. Народничество всегда имело особенное обаяние для души русского интеллигента, и от него не могли освободиться даже величайшие русские гении, как Толстой и Достоевский. Редкое исключение представлял Вл. Соловьев, который не был народником»⁶.

Другой известный религиозный мыслитель и историк русской философии В.В. Зеньковский относит Л.Н. Толстого к религиозно-

¹ Тмарченко Д. «Народничество» Льва Толстого // Звезда. 1935. № 11.

² Там же. С. 233.

³ Хорос В.Г. Идеиные течения народнического типа в развивающихся странах. М.: Наука, 1980. С. 40-41.

⁴ См. напр.: Бердяев Н.А. Русская идея. М., 2007. С. 138.

⁵ Бердяев Н.А. Духи русской революции // Вехи: Из глубины М., 1991. С. 251.

⁶ Бердяев Н.А. Падение священного русского царства: Публицистика 1914-1922. М., 2007. С. 285.

анархическому течению в народничестве, выделяя в нем также почвенническую (Ф.М. Достоевский, Н.Н. Страхов) и социалистическую или радикальную разновидности (А.И. Герцен, П.Л. Лавров, Н.К. Михайловский). Общей, объединяющей чертой всех трех форм он считает «стремление сблизиться с народом, иногда даже слиться с ним, стремление войти в его мир и его интересы»¹.

В настоящее время наблюдается в сравнении с советским периодом определенный плюрализм в оценках принадлежности Л.Н. Толстого к народникам. Так, известный историк русской философии В.Ф. Пустарнаков являлся противником отождествления народничества и толстовства. Он считал, что народничество как некая идеологическая целостность отличается «от рядоположенных течений – славянофильства, почвенничества и толстовства, с одной стороны, дворянского и буржуазного либерализма и демократии постпросветительского, ненароднического типа – с другой»². Общим, при всех различиях между революционными и легальными, консервативными и либеральными народниками, было на его взгляд выражение интересов крестьянства в пореформенный период и, как следствие этого, попытка свернуть с капиталистического пути и пойти либо по самобытному «общинно-артельному» пути, либо найти такие самобытные общественные формы, которые смягчили бы переход от одной общественной формы развития к другой. Можно согласиться с В.Ф. Пустарнаковым, что реальное содержание народничества «следует выводить не из самоназваний тех, или иных деятелей, кружков или группировок, а из степени общности и различия идейных принципов его участников». Но неясен тогда сам критерий отличия народничества от тех течений мысли, и в особенности таких мыслителей, как Л.Н. Толстой, которые, по словам В.Ф. Пустарнакова, «тоже обращались к теме народа, характеризовались своего рода «народолюбием» и даже выражали в той или иной степени интересы народных масс»³.

Противоположной В.Ф. Пустарнакову точке зрения придерживается другой современный философ – Т.В. Кузнецова. По ее мнению, «в каком-то смысле народничество Толстого даже глубже народничества Лаврова, Ткачева и Михайловского, ибо он критикует с позиций «народа» не только государство и «господствующий класс», но и саму современную цивилизацию»⁴. Она считает, что Л.Н. Толстой выражает более системную точку зрения, так как яснее понимал взаимную обусловлен-

¹ Зеньковский В.В. Русские мыслители и Европа. М., 1997. С. 87.

² Пустарнаков В.Ф. Философия народничества // История русской философии. М., 2001. С. 234.

³ Пустарнаков В.Ф. Философия народничества // История русской философии. М., 2001. С. 234.

⁴ Кузнецова Т.В. Эстетические и культурно-философские взгляды народничества // Вестник Московского университета. Сер. 7. 1999. № 6. С. 53.

ность социальных форм и культуры, составляющих в каком-то смысле единое, неразрывное целое¹.

Современные отечественные историки обычно сдержанно или даже критически относятся к причислению Л.Н. Толстого к народничеству и чаще всего придерживаются традиционных оценок советской историографии².

Попытку обосновать принадлежность Л.Н. Толстого к народнической идеологии предпринимали под научным руководством В.А. Должикова молодые барнаульские историки Р.Н. Шимко³ и Д.С. Петров⁴. В частности, Р.Н. Шимко отмечает, что идеология Л.Н. Толстого представляет собой «...разновидность русского народничества наряду с идеологиями М.А. Бакунина, А.И. Герцена, П.Л. Лаврова и др.». Более того, он утверждает, что «толстовская модификация народнической идеологии есть одновременно и вариант «русской идеи», т.е. общенациональной идеологии», которая, по его мнению, с одной стороны, противопоставит европоцентризму, а с другой стороны – марксистскому, западному революционаризму⁵.

Таким образом, проблема идеологической идентификации Л.Н. Толстого полностью не решена. В дореволюционной историографии многие исследователи характеризовали взгляды Л.Н. Толстого как народнические. Данная традиция сохранилась у исследователей-эмигрантов. Советские исследователи, признавая вслед за В.И. Лениным определенную близость Л.Н. Толстого к народничеству, прямо народником его не признавали и считали его взгляды в большей степени реакционными. Большинство современных исследователей сдержанно относятся к оценке Л.Н. Толстого как представителя народничества, однако ряд исследователей, как философов, так и историков, считают его в той или иной степени народником.

¹ Там же.

² См. например: Тюкачев Н.А. Отечественная историография революционного народнического движения 1860-1880-х годов: становление и эволюция: автореф. дисс. ... докт. ист. наук. М., 2013. С. 8.

³ Шимко Р.Н. Аристократический анархизм Л.Н. Толстого // Известия Алтайского государственного университета. 2003. № 4.

⁴ Головинов А.В., Должиков В.А., Петров Д.С. Идеологический облик русского традиционализма: приоритеты и ценности народничества, областничества, толстовства. Барнаул, 2011. 166 с.

⁵ Шимко Р.Н. Аристократический анархизм Л.Н. Толстого // Известия Алтайского государственного университета. 2003. № 4. С. 22.

Ю.В. Головинова

Национальный состав политико-управленческих кадров Алтайского края в 1930-1950-х гг.

Национальный состав высшего слоя краевой номенклатуры выступает одним из параметров, позволяющих отследить социально-историческую эволюцию и процесс формирования регионального административного аппарата. В рассматриваемый период истории в партийной элите Алтайского края было характерно преобладание русских и довольно скромное представительство других, что полностью соответствовало ситуации в высшем эшелоне правящей партии. Это притом что официальная позиция верховных правящих кругов исходила из незыблемого советского принципа: «Рост национальных кадров – результат неуклонного осуществления ленинско-сталинской национальной политики и огромной заботы о развитии национальных республик!». К концу 1930-х гг. высшая элита ВКП(б) в основном состояла из представителей русской национальности, на втором месте находились украинцы, их численность была примерно втрое меньше. В этот же период на Алтае в партийных органах преобладали также русские, далее следовали украинцы, их число было в 10 раз меньше, затем белорусы и представители других народностей.

Национальный состав руководящих партийных работников на городском и районном уровнях Алтайского края в период с 1 февраля 1940 г. по 1 января 1945 г.¹

	На 01.12. 1940, %	На 01.11. 1941, %	На 01.01. 1943, %	На 01.01. 1945, %
Русские	90,4	95,9	79,3	87,2
Украинцы	6,8	2,7	-	6,1
Белорусы	2,7	-	-	4,9
Алтайцы	2,7	1,4	-	0,1

В период 1940-1945 гг. на городском и районном уровнях число русских в партийно-административном руководящем корпусе составляло примерно 88% (табл.). На втором месте были украинцы, далее в небольших количествах – белорусы, алтайцы, татары, мордва. И в дальнейшем ситуация национального представительства в партийной элите края не претерпевала каких-либо существенных изменений. На уровне секретарей крайкома в период 1946-1955 гг. русских было 75–100%, затем следовали украинцы (16,7–25%), в должностной группе заведующих отделами крайкома в 1946-1950 гг. все 100% работников были русскими, а начиная с

¹ ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 82. Л. 15, 73; Д. 211. Л. 155; Д. 564. Л. 71-72.

1951 г. и до конца рассматриваемого периода для этой же должностной группы было характерно небольшое представительство украинской национальности (10-16,7%)¹. Меньше всего русских на региональном уровне было среди руководящих партийных работников Горно-Алтайского обкома. В период 1946–1948 гг. их удельный вес составлял 50%, а в 1951 г. – всего 25%, столько же было украинцев, тогда как представителей «других национальностей» насчитывалось 50%. На 1955 г. по 33,3% представительства имели русские, украинцы и «другие национальности»².

На уровне первых и третьих секретарей городских комитетов партии преобладали русские (60-100%), затем следовали украинцы и представители «других национальностей». В должностной группе вторых секретарей в 1949 г. наибольшее представительство имела украинская национальность – 42,8%, русских насчитывалось 28,6%, столько же было белорусов, тогда как уже в 1950 г. русских было все 100%³.

На районном уровне партийных комитетов русских было больше всего по отношению к краевому и городскому уровням во всех должностных группах – не менее 82%, затем следовали украинцы – от 2,8 до 10,7%, белорусы – от 1,3 до 3,8%, представители «других национальностей» – от 1,2 до 12,5%. В должностной группе третьих секретарей в 1946–1947 гг. в незначительном количестве присутствовали казахи, карелы и финны, евреи – 1,3% на каждую национальность⁴.

Обращает на себя внимание то, что представители алтайского этноса даже на уровне Ойротского-Горно-Алтайского обкома ВКП(б)–КПСС имели крайне малую долю участия в политическом управлении регионом. Стоит отметить, что коренной народ Ойротии даже в партию вступал эпизодически и немногочисленно. Так, один из авторов материалов «Алтайской правды» специально разъяснял: «В райкомах области в партию мало принято колхозников, особенно из числа коренного населения, которое составляет почти половину всего населения всех районов. Практически ни

¹ ГААК. Ф. П-1. Оп. 30. Д. 179. Л. 38; Оп. 76. Д. 194. Л. 1–2; Оп. 80. Д. 136. Л. 4; Оп. 82. Д. 101. Л. 16 об. 17; Оп. 88. Д. 175. Л. 15 об. 16; Оп. 89. Д. 145. Л. 15 об. 16; Оп. 90. Д. 171. Л. 8, 9, 11, 12; Оп. 91. Д. 108. Л. 12, 13, 15, 16; Оп. 91. Д. 109. Л. 12, 13, 15, 16; Оп. 98. Д. 65–66. Л. 5–8.

² Там же.

³ ГААК. Ф. П-1. Оп. 30. Д. 179. Л. 38; Оп. 76. Д. 194. Л. 11, 12, 18; Оп. 82. Д. 101. Л. 16 об. 17; Оп. 88. Д. 175. Л. 15 об. 16; Оп. 89. Д. 145. Л. 15 об. 16; Оп. 90. Д. 171. Л. 26–31; Оп. 91. Д. 108. Л. 35, 39, 41–43, 48; Оп. 91. Д. 109. Л. 34–38; Оп. 98. Д. 65–66. Л. 29, 31, 32, 34, 35, 41.

⁴ ГААК. Ф. П-1. Оп. 30. Д. 179. Л. 39; Оп. 76. Д. 194. Л. 8, 9; Оп. 82. Д. 101. Л. 17 об. 18; Оп. 88. Д. 175. Л. 16 об. 17; Оп. 89. Д. 145. Л. 16 об. 17; Оп. 90. Д. 171. Л. 32–34, 62, 64, 66; Оп. 91. Д. 108. Л. 37, 44–45; Оп. 91. Д. 109. Л. 39–41, 77, 79, 81; Оп. 98. Д. 65–66. Л. 36, 37, 38, 53, 76, 79.

в одном колхозе нет даже первичных партийных организаций»¹. По данным, приведенным заведующим сектором партийных организаций крайкома ВКП(б) А.К. Смирновым, к 1940 г. в составе Ойротской областной партийной организации было 300 коммунистов-алтайцев, из 1432 депутатов сельских Советов было 523 алтайца². «Несмотря на огромные резервы, – комментировали в краевой газете эти данные, – обком партии плохо еще выполняет указание крайкома ВКП(б) о выдвижении и подготовке национальных кадров. В области 10 совхозов, но ни в одном из них нет директора или заместителя из алтайцев. В аппаратах областных организаций алтайцы составляют только 11,8%. Даже в обкоме в составе ответственных работников **только один алтаец** (выделено мной – Ю.Г.)»³. А вот работников русской национальности на уровне заведующих отделами крайкома и обкома в этот же период истории насчитывалось 77%⁴. Невозможно не заметить, что даже в официальных отчетах краевых властей относительно состава и национальной принадлежности руководящих кадров и вовсе вплоть до 1951 г. графа «алтайцы» была исключена.

На протяжении изучаемого периода в своих постановлениях о работе с кадрами в Алтайской партийной организации крайком ВКП(б)–КПСС неоднократно отмечал неудачную работу обкома партии по выращиванию национальных кадров в области. Например, вследствие такого давления IX пленум обкома в феврале 1947 г., обсуждая вопрос о кадрах, обязал бюро обкома устранить серьезные ошибки в подборе, расстановке и воспитании национальных кадров. Отмечалось, что в области увеличилось выдвижение алтайцев на руководящую работу. Если в 1946 г. в партийные и советские органы было выдвинуто 11 алтайцев, то за 10 месяцев 1947 г. – 33 человека⁵. В соответствии с приводимой на пленуме статистикой удельного веса алтайцев в общем количестве руководящих и ответственных партийных работников области на 01.01.1941 отмечалось полное отсутствие алтайского этноса в партийных органах Ойротии, в 1945 г. его представительство выросло до 14% (17,5% – в обкоме, 12,7% – в райкомах), а на 1 ноября 1947 г. оно уже составляло 26,5% (20,5% – в обкоме, 28,5% – в райкомах)⁶. В интересующих нас должностных группах представители алтайского этноса присутствовали в 1940–1945 гг. в незначительном количестве (0,1–2,7%) на уровне районных комитетов области, в 1951 г. заведующей одним из отделов обкома была алтайка.

¹ Агеев Я. Умело сочетать партийно-политическую работу с хозяйственной. С. 2.

² Смирнов А. Больше внимания воспитанию национальных кадров // Алтайская правда. 1940. № 158. 11 июля. С. 2.

³ Там же.

⁴ ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 211. Л. 155.

⁵ ГААК. Ф. П-1. Оп. 76. Д. 193. Л. 15.

⁶ ГААК. Ф. П-1. Оп. 76. Д. 193. Л. 16.

Весьма незначительная доля коренного населения в составе партийной элиты края объясняется не пресловутым этновыдавливанием титульной русской нацией малых народов, а общим поразительно низким уровнем грамотности последних. Как справедливо отмечает советский автор, для южных районов Сибири было характерно, что малые народности были почти сплошь неграмотными, даже в Бурятии, где имела своя письменность, удельный вес неграмотных достигал 90%¹.

Таким образом, в краевой партийной элите по национальному составу 1-е место занимали русские – не менее 80%, затем следовали украинцы, белорусы и представители других народностей. Особо стоит отметить, что коренное население Горно-Алтайской автономной области крайне слабо входило в структуры региональной политической элиты.

Н.А. Кандрина

О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы субъекта РФ (на примере Алтайского края)

Должности государственной гражданской службы Российской Федерации характеризуются квалификационными требованиями, которым должны соответствовать лица, претендующие на их замещение. В число квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей².

Федеральным законодательством устанавливаются квалификационные требования к уровню профессионального образования; законом субъекта РФ – требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки; нормативным актом государственного органа – требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, они включаются в должностной регламент государственного гражданского служащего³. Например, наличие высшего образования является квалификационным требованием к должностям гражданской службы категорий

¹ Докучаев Г.А. Рабочий класс Сибири и Дальнего Востока накануне Великой Отечественной войны. Новосибирск: Наука, 1966. С. 108.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 31.12.2014 с изм. от 06.04.2015) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4147; 2015. № 1 (ч. 1). Ст. 63.

³ Там же.

руководители, помощники (советники), специалисты всех групп должностей, а также категории обеспечивающие специалисты главной и ведущей групп; наличие среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности, необходимо для замещения должностей гражданской службы категории обеспечивающие специалисты старшей и младшей групп¹.

Законом Алтайского края от 28 октября 2005 г. № 78-ЗС «О государственной гражданской службе Алтайского края» установлены квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки государственного гражданского служащего Алтайского края². К примеру, стаж государственной службы не менее четырех лет или стаж (опыт) работы по специальности, направлению подготовки не менее пяти лет – квалификационное требование для высшей группы должностей соответствующих категорий; для главной группы должностей всех категорий – стаж государственной службы не менее трех лет или стаж (опыт) работы по специальности, направлению подготовки не менее четырех лет; стаж государственной службы не менее двух лет или стаж (опыт) работы по специальности, направлению подготовки не менее трех лет – для ведущей группы должностей всех категорий; для старшей и младшей групп должностей не предъявляются требования к стажу (опыту) работы по специальности, направлению подготовки³.

В целях привлечения на гражданскую службу Алтайского края профессиональных и компетентных кадров установлено снижение продолжительности стажа гражданской службы или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки для лиц, имеющих дипломы специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома при замещении ведущих должностей. Вместо стажа государственной службы не менее двух лет или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки не менее трех лет определено – не менее одного года стажа службы или стажа (опыта) работы по специальности, направлению подготовки⁴.

¹ Там же.

² О государственной гражданской службе Алтайского края: закон Алтайского края от 28.10.2005. № 78-ЗС (ред. 02.02.2015) // Собрание законодательства Алтайского края. 2005. № 114. С. 56 [Электронный ресурс]. URL: [http : // www. pravo. ru. 04.02.2015](http://www.pravo.ru.04.02.2015).

³ Там же. Ст. 11.

⁴ Там же. О государственной гражданской службе Алтайского края: закон Алтайского края от 28.10.2005. № 78-ЗС (ред. 02.02.2015) // Собрание законодательства Алтайского края. 2005. № 114. С. 56 [Электронный ресурс]. URL: [http : // www. pravo. ru. 04.02.2015](http://www.pravo.ru.04.02.2015).

Нормативными правовыми актами государственных органов Алтайского края установлены квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственного гражданского служащего с учетом задач и функций соответствующего государственного органа, которые включаются в должностной регламент государственного гражданского служащего. Например, согласно постановлению Администрации Алтайского края от 30 января 2006 г. № 24 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края» общими квалификационными требованиями к профессиональным знаниям государственных гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы всех категорий и групп в Администрации края, являются знание Конституции Российской Федерации, Устава (Основного Закона) Алтайского края; федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов Алтайского края, соответствующих направлениям деятельности структурного подразделения Администрации края, применительно к исполнению должностных обязанностей; знание основных принципов построения и функционирования системы государственной службы и принципов гражданской службы, требований к служебному поведению государственного гражданского служащего; основных прав и основных обязанностей государственного гражданского служащего, а также ограничений и запретов, связанных с гражданской службой; основ государственного и муниципального управления; нормативных правовых актов, регламентирующих служебную деятельность; знание аппаратного и программного обеспечения, современных информационно-коммуникационных технологий в государственных органах, включая использование возможностей межведомственного взаимодействия, вопросы обеспечения информационной безопасности¹. Специальные профессиональные знания подтверждаются документом государственного образца об образовании и о квалификации по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим направлениям деятельности структурного подразделения Администрации края. В случае если специальные профессиональные знания, подтвержденные документом государственного образца об образовании и о квалификации, не соответствуют направлениям деятельности структурно-

¹ О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 30.01.2006. № 24 (ред. от 03.04.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 117; 2014. № 216.

го подразделения Администрации Алтайского края, то учитывается документ государственного образца о профессиональной переподготовке по направлениям (специальностям) профессионального образования, соответствующим направлениям деятельности структурного подразделения Администрации края¹.

Наряду с требованиями к профессиональным знаниям установлены общие квалификационные требования к профессиональным навыкам государственных гражданских служащих, замещающих должности гражданской службы всех категорий и групп в Администрации Алтайского края. Такими общими квалификационными требованиями к профессиональным навыкам являются владение современными информационно-коммуникационными средствами и технологиями, включая навыки работы с внутренними и периферийными устройствами компьютера, информационно-телекоммуникационными сетями, основными программными продуктами, базами данных, навыки управления электронной почтой; навыки работы с документами; владение официально-деловым стилем современного русского литературного языка².

Специальные квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих, устанавливаются по категориям и группам замещающих должностей гражданской службы. Например, к государственному гражданскому служащему, замещающему в Администрации Алтайского края должность гражданской службы категории руководители высшей группы, предъявляются квалификационные требования о наличии специальных знаний, подтвержденных документом государственного образца о высшем образовании, по одному из направлений подготовки (специальности): «Государственное и муниципальное управление», «Управление персоналом», «Юриспруденция» или по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим направлениям деятельности структурного подразделения Администрации края; знаний правовых аспектов в области информационно-коммуникационных технологий, в сфере предоставления государственных услуг населению и организациям, а также знаний программных документов и приоритетов государственной политики в области информационно-коммуникационных технологий, основ проектного управления; а также наличие навыков стратегического планирования и координирования управленческой деятельно-

¹ О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 30.01.2006. № 24 (ред. от 03.04.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 117; 2014. № 216.

² Там же.

сти, организационной работы, системного подхода к решению задач, принятия управленческих решений, аналитической работы, осуществления контроля, ведения деловых переговоров, разрешения конфликтов, владения приемами выстраивания межличностных отношений, определения мотивации поведения подчиненных, публичных выступлений, стратегического планирования и управления групповой деятельностью с учетом возможностей и особенностей применения современных информационно-коммуникационных технологий в государственных органах, работы с системами управления проектами, взаимодействия со средствами массовой информации, других навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей¹. Тогда как государственный гражданский служащий, замещающий в Администрации Алтайского края должность гражданской службы категории специалисты главной группы, подтверждает наличие специальных знаний документом государственного образца о высшем образовании по направлению подготовки (специальности) «Государственное и муниципальное управление» или по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим направлениям деятельности структурного подразделения Администрации края. Он должен также иметь навыки планирования и координирования управленческой деятельности, организационной работы, системного подхода к решению задач, принятия управленческих решений, аналитической работы, нормотворческой деятельности, осуществления контроля, систематизации и подготовки информационных материалов, ведения деловых переговоров, разрешения конфликтов, владения приемами выстраивания межличностных отношений, определения мотивации поведения подчиненных, публичных выступлений и другие навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей².

Наряду с постановлением Администрации Алтайского края о квалификационных требованиях к должностям гражданской службы в Администрации края, органами исполнительной власти края утверждены требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих в

¹ О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 30.01.2006. № 24 (ред. от 03.04.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 117; 2014. № 216.

² О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 30.01.2006. № 24 (ред. от 03.04.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 117; 2014. № 216.

соответствующих органах. Например, приняты приказ Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края от 2 апреля 2012 г. № 12 «Об установлении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей гражданских служащих Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края»¹, соответствующие приказы Главного управления сельского хозяйства Алтайского края², комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике³ и др. Алтайское краевое Законодательное Собрание также утвердило квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Алтайского краевого Законодательного Собрания, которые в основном не имеют существенных различий с квалификационными требованиями, утвержденными в Администрации Алтайского края и органах исполнительной власти края⁴.

Таким образом, утвержденные нормативными правовыми актами Алтайского края квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам государственных гражданских служащих направлены на исполнение задач и функций соответствующих государственных органов.

¹ Об установлении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей гражданских служащих Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края: приказ Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края от 2 апреля 2012 года № 12(ред. от 31.10.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2012. № 192. Ч. 2. С. 201; 2014. № 217. С. 209.

² О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Главного управления сельского хозяйства Алтайского края: приказ Главного управления сельского хозяйства Алтайского края от 18.04.2012. № 51(ред. от 29.09.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2011. № 186. С. 259. 2014. № 217.

³ Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике: приказ Комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике от 28.10.2011 № 9-н (ред. от 13.05.2014) // Сборник законодательства Алтайского края. 2011. № 186. Ч. 2. С. 259; 2014. № 217. С. 12.

⁴ Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Алтайского краевого Законодательного Собрания: постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 04.05.2006. № 209 (ред. от 02.12.2013) // Сборник законодательства Алтайского края. 2006. № 121. Ч. 1. С. 218; 2013. № 212. Ч. 1. С. 122.

Следовательно, в рамках установленных федеральным законодательством полномочий субъект РФ осуществляет собственное правовое регулирование его гражданской службы¹. Наряду с этим для всех категорий и групп должностей гражданской службы наличие специальных профессиональных знаний в сфере государственной управленческой деятельности подтверждается документами о высшем образовании, прежде всего, по направлению подготовки (специальности) «Государственное и муниципальное управление». Вместе с тем сложившаяся практика государственного администрирования свидетельствует о том, что основное (базовое) высшее образование должно быть по направлениям подготовки (специальностям), соответствующим направлениям деятельности государственного органа, а по направлению подготовки (специальности) «Государственное и муниципальное управление» – получено в форме переподготовки.

Л.Г. Коновалова

Право судебного пристава-исполнителя входить в жилое помещение должника: нормативное регулирование и проблемы применения

Статья 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. (ред. от 29 июня 2015 г.) № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» впервые прямо разрешила судебным приставам-исполнителям с разрешения в письменной форме старшего судебного пристава (а в случае исполнения исполнительного документа о вселении взыскателя или выселении должника – без указанного разрешения) входить без согласия должника в занимаемое им жилое помещение².

Практика деятельности Федеральной службы судебных приставов России свидетельствует о том, что такое исполнительное действие применяется судебными приставами-исполнителями весьма осторожно в случаях грубого злоупотребления должниками своими правами. Вот один из примеров. Жительница Старого Оскола организовала обучение студентов, но лицензии на ведение деятельности не получала. В 2005 г. ее осудили за мошенничество (ч. 3 ст. 159 УК РФ). Помимо лишения свободы, по приговору она должна была вернуть полученные деньги – около 3 млн руб. Средств от реализации движимого имущества (мебель, бытовая техника)

¹ Кандрин Н.А. Управление государственной гражданской службой в Российской Федерации: административно-правовое исследование: автореф. дисс. ... к.ю.н. Тюмень, 2003. С. 23.

² См.: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. (ред. от 29 июня 2015 г.) № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

было недостаточно, поэтому приставы решили арестовать квартиру, которая не была единственной. Должница отбыла наказание и намеренно скрывалась, дабы сохранить жилье. С разрешения старшего судебного пристава в присутствии двух понятых, участкового уполномоченного полиции, представителей жилищно-эксплуатационной организации квартиру вскрыли. Сотрудники БТИ сделали замеры для оформления техпаспорта, после помещение было опечатано и реализовано на торгах¹.

Однако сразу же после принятия Федерального закона «Об исполнительном производстве» 2007 г. норма о правомочии судебных приставов-исполнителей входить в жилые помещения должников вызвала вопрос о ее конституционности. Ведь, как известно, ст. 23 Конституции РФ устанавливает неприкосновенность жилища². Поэтому многие юристы заявили о явном противоречии Конституции РФ права судебных приставов вторгаться в жилье граждан. Другие же, понимая трудности обращения взыскания на имущество недобросовестных должников, с радостью восприняли факт принятия названной нормы.

На сегодня вопрос о прямой конституционности права приставов вторгаться в жилые помещения должников можно считать решенным. Дело в том, что Конституционный Суд РФ в Определении от 17 июня 2010 г. № 902-О-О по существу признал рассматриваемое право судебных приставов-исполнителей допустимым. В частности, орган конституционного правосудия указал, что вопрос о праве проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц разрешен в самой Конституции РФ, в ее ст. 25, которая, провозглашая неприкосновенность жилища, вместе с тем предусматривает и ограничение этого конституционного права граждан в случаях, установленных федеральным законом. А раз право входить в жилые помещения предоставлена судебным приставам-исполнителям на основании Федерального закона «Об исполнительном производстве» в публично правовых целях (для защиты прав взыскателей), оно не может рассматриваться как противоречащее Конституции РФ³.

Однако это определение не сняло некоторые практические трудности применения указанного полномочия.

Во-первых, формулировка Федерального закона «Об исполнительном производстве» предполагает правомерность проникновения пристава в жи-

¹ См.: Бабурина С. Принудительное взыскание долгов. Вести с полей // Современный предприниматель. 2008. № 5.

² Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 05 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 9. Ст. 851.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 17. июня 2010 г. № 902-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Григорьевой Ольги Валентиновны на нарушение ее конституционных прав пунктом 6 части 1 статьи 64 Федерального закона «Об исполнительном производстве» // СПС «Консультант Плюс».

лое помещение должника как находящееся у него на праве собственности (индивидуальной или совместной), так и на ином основании. Поэтому весьма спорной с точки зрения конституционности будет являться ситуация, когда судебный пристав-исполнитель будет без согласия должника входить в занимаемое должником помещение, принадлежащее другому лицу, которое возражает против совершения исполнительных действий на его территории. И нужно отметить, что складывающаяся в этом направлении судебная практика защищает в первую очередь интересы собственника.

Так, в обзоре судебной практики, утвержденной президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 11 декабря 2009 г., описывается следующий случай. В ходе исполнения исполнительного документа, выданного арбитражным судом, судебным приставом-исполнителем установлено, что в помещении, в котором индивидуальный предприниматель – должник зарегистрирован по месту жительства, отсутствует имущество, на которое возможно обратить взыскание; вместе с тем должник фактически проживает в жилом помещении, принадлежащем на праве собственности другому лицу. В связи с изложенным должнику было вручено требование об обязанности предоставить доступ в соответствующее помещение в целях выявления и ареста находящегося в нем имущества предпринимателя. Ввиду отказа должника и собственника от исполнения данного требования старшим судебным приставом утверждено постановление судебного пристава-исполнителя о вскрытии принадлежащего гражданину жилого помещения. Решением суда постановление судебного пристава-исполнителя признано недействительным в связи с тем, что по смыслу абз. 5 п. 2 ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» судебный пристав-исполнитель вправе входить, осматривать и вскрывать помещения, принадлежащие третьим лицам, против воли данных лиц лишь на основании определения соответствующего суда¹.

Также спорной можно считать правомерность проникновения судебных приставов-исполнителей в жилое помещение, занимаемое должником совместно с другими лицами (братьями, сестрами, родителями и т.п.), даже если эти граждане не являются собственниками жилого помещения. Думается, что в таком случае будет нарушаться конституционное право на неприкосновенность жилища лиц, не являющимися должниками по исполнительному производству.

Во-вторых, законодатель требует получение согласия старшего судебного пристава только при вхождении в «жилое помещение» должника.

¹ См.: Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением Федерального закона от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», одобрен президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 11 декабря 2009 г. // Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа. 2010. № 1.

Поскольку Федеральный закон «Об исполнительном производстве» не дает определения этого термина, нужно руководствоваться жилищным законодательством. Поэтому если помещение, где фактически живет должник, не соответствует требованиям «жилого» с позиций Жилищного кодекса РФ¹ (комната в гостинице, санатории, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристическая база, дачный дом), то получается, что судебный пристав-исполнитель вправе входить в него как в «нежилое» без санкции старшего судебного пристава.

В-третьих, в юридической литературе справедливо критикуется отсутствие в Федеральном законе «Об исполнительном производстве» указания на необходимость уведомления в течение 24 часов с момента вскрытия жилого помещения прокурора или судью, как это предусмотрено в уголовно-процессуальном законодательстве или законодательстве о полиции, Федеральной службе безопасности и т.п., а также отсутствие указания на вид исполнительного документа, в связи с которым совершается такое исполнительное действие².

В-четвертых, при реализации права судебных приставов-исполнителей на вхождение в жилые помещения должников наблюдаются коллизии с законодательством субъектов РФ. Например, на территории Алтайского края предусмотрена административная ответственность для физических и должностных лиц за нарушение тишины и покоя граждан в период с 22 до 7 часов³. С учетом того, что проникновение судебных приставов в жилые помещения должников является исполнительным действием, то по законодательству об исполнительном производстве оно может быть совершено в рабочие дни с 6 до 22 часов⁴. Получается, что судебный пристав-исполнитель, совершающий исполнительные действия, производящие шум (например, вскрывающий дверь должника) в период с 6 до 7 часов должен подвергаться административной ответственности на основании закона Алтайского края. Очевидно, что такое противоречие законов должно быть устранено.

Все же в целом, думается, что законодательное регулирование права судебных приставов-исполнителей входить в жилые помещения должников следует признать позитивным, поскольку иначе были бы ущемлены

¹ См.: Жилищный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 28 июня 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

² См.: Фирсов О.В. Особенности правового регулирования ограничения конституционного права человека на неприкосновенность жилища в исполнительном производстве // Исполнительное право. 2013. № 1. С. 42-45.

³ См.: Закон Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС (ред. от 05 декабря 2015 г.) «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» // Алтайская правда. 2002. 26 июля.

⁴ См.: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г.) «Об исполнительном производстве» // Российская газета. 2007. 6 октября.

права взыскателей. При этом нужно помнить, что возможность вскрытия жилых помещений относится к одному из исполнительных действий и на него распространяются общие правила совершения исполнительных действий (необходимость уведомления о них, допустимость осуществления только в рамках возбужденного исполнительного производства и т.д.). Также в связи с рассматриваемым исполнительным действием важно отметить ценность идеи директора Федеральной службы судебных приставов О.А. Парфенчикова о направлении развития законодательства об исполнительном производстве в сторону введения запретов на совершение различных регистрационных действий в отношении должников и ограничения их прав (в том числе права на управление транспортным средством)¹. Такие нововведения позволили бы судебным приставам-исполнителям более эффективно осуществлять предоставленные полномочия без вхождения в жилые помещения, занимаемые должниками, поскольку сам должник был бы в большей степени заинтересован в исполнении своих обязательств.

С.Ю. Чудинов

**Некоторые методические аспекты проверки
благонадежности государственного (муниципального)
служащего (на примере проверки достоверности и полноты
сведений о доходах, расходах, об имуществе
и обязательствах имущественного характера**

Противодействие коррупции в Российской Федерации как одно из основных направлений государственной политики включает, помимо прочих, в качестве мер по профилактике коррупции мероприятия по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и имущественных обязательствах потенциальных и действующих государственных (муниципальных) служащих². Компетенции специально уполномоченных органов или должностных лиц в этой сфере достаточно четко установлены действующими на сегодняшний день нормативно-правовыми актами соответствующих уровней.

Несмотря на установленную возможность проведения проверок самостоятельно и (или) посредством направления специальных запросов (в том

¹ См.: Пресс-конференция директора ФССП России А.О. Парфенчикова в МИА России. Сегодня, 2 марта 2015 года [Электронный ресурс]. URL: <http://fssprus.ru/video/document22725738/>

² Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О противодействии коррупции» (опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> - 28.11.2015).

числе для осуществления оперативно-розыскных мероприятий уполномоченными на то органами) представляется, что механизм осуществления проверки нуждается в дополнительной методологической регламентации.

Это обусловлено тем, что на практике складывается ситуация, когда по замкнутому герменевтическому кругу обязанность проверять достоверность и полноту сведений о доходах (расходах), об имущественных обязательствах государственных служащих фактически нивелируется отсутствием необходимости осуществлять такую проверку при отсутствии специального первичного «пускового механизма» (причем законодатель отдельно не оговаривает проведение ни сплошной, ни выборочной проверки).

Таким «спусковым крючком» является сформулированный как «достаточный повод» начинать проверку, который по требованию законодательства должен иметь письменную форму и не может носить характера анонимного сообщения¹.

Так, в соответствии с законом таким информационным поводом – основанием для осуществления проверки может являться достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

а) правоохранительными органами, иными государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами;

б) работниками подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений либо должностными лицами кадровых служб указанных органов, ответственными за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

в) постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;

г) Общественной палатой Российской Федерации;

д) общероссийскими средствами массовой информации.

Но на практике названный закрытый перечень оснований может и не возникнуть, а работникам подразделений кадровых служб для «инициации сигнала» соответствующему руководителю органа нужно обладать чем-то

¹ Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению, утв. Указом Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 (ред. от 15.07.2015) «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» // СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/search> (Дата обращения 15.02.2016).

большим, чем бдительностью. Подчас этот момент представляется для них исключительно вариантом пассивного поведения – ожидания поступления сигнала «извне», а точнее квазиоправданным бездействием.

Именно так, например, может начать складываться практика осуществления прокурорского надзора в ходе проведения проверки соблюдения законодательства о противодействии коррупции органами государственной власти и местного самоуправления.

В ходе проверок подлежит выяснению вопрос о принятии кадровыми подразделениями мер к установлению в отношении кандидата возможного наличия решения суда о признании недееспособным или ограниченно дееспособным, не снятой или не погашенной судимости, гражданства иного государства и др., а также проведении ими проверок полноты и достоверности представленных потенциальным или действующим служащим предусмотренных законом сведений¹. Но указанная выше оговорка законодателя и является стандартным (и единственным) пояснением лиц, ответственных за проверку достоверности и полноты таких сведений. Она фактически получает форму их «отговорки» от принятия активных действий по предотвращению поступления или нахождения на государственной службе лица, имевшего основания получить отказ от продолжения службы.

На первый взгляд в подобных рассуждениях можно было бы усмотреть линию если не предвзятого отношения к «субъекту проверки», то, по крайней мере, проскальзывающую «тень подозрений».

Однако разумно возразить: для чего законодателю устанавливать институт предоставления комплекса сведений о доходах (расходах), об имуществе и имущественных обязательствах, если проверять данные сведения может никогда и не возникнет «специального информационного повода»? Или «между строк» подразумевается, что проверка должна осуществляться в обязательном порядке, но неофициально, уже исходя из «внутреннего убеждения» ответственного лица (по инициативе кадровых служб) и практически в нарушение норм действующего законодательства, поскольку четкого критерия «появления достаточных сведений» законодателем не установлено?

Налицо коллизия стратегической цели устанавливаемой законодателем антикоррупционной политики и конкретного механизма ее реализации на местах.

Если учесть вероятность того, что необходимые «достаточные основания» для начала проверки могут быть при необходимости найдены или «смоделированы» заинтересованными субъектами, то можно прийти к следующему выводу: таким образом принимаемое или находящееся на государственной службе лицо может быть в будущем в любой момент, во-

¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. 1159 с. Серия: Настольная книга специалиста.

первых, дискредитировано, а во-вторых, может подвергнуться и попыткам манипулирования на этих «формальных безызвестных основаниях» представителями как внутренней, так и внешней среды.

Под данным углом зрения можно с достаточной долей оснований полагать, что в современных социально-экономических условиях и на данном историческом этапе развития правовой культуры подобный подход «презюпции высокого доверия» несколько переоценен и может не всегда соответствовать реальному уровню индивидуального правового сознания лица, претендующего или состоящего на государственной службе¹.

Здесь не приходится говорить о профилактических мерах, направленных на противодействие коррупции. Скорее данное положение будет способствовать последующей деформации правосознания служащего, допускающего и подсознательно ожидающего выявления «особенностей» ранее предоставленной о себе информации, что уже само по себе не способствует нормальному состоянию на службе.

Вместе с тем необходимо отметить отсутствие на законодательном уровне примерного проекта методики проверки достоверности и полноты вышеуказанных сведений о доходах ответственными за это служащими, который мог бы служить методологическим ориентиром осуществления стандартного набора проверочных мероприятий и ликвидировать «квалификационный вакуум» у лиц, не имевших ранее дел с подобными проверочными механизмами.

Кроме того, представляется целесообразным ввести институт или уровень так называемого предпроверочного анализа (по косвенной аналогии с механизмом, действующим в налоговых органах Российской Федерации), который позволил бы посредством специального аналитического инструментария внести ясность в дальнейшие перспективы «сотрудничества» с потенциальным или действующим государственным или муниципальным служащим в соответствующем негативном или позитивном ключе.

С целью повышения качества принимаемых подразделениями государственной (муниципальной) службы и кадров решений, связанных с подбором и оценкой служащего, его последующей аттестацией и продвижением по службе, а также при оценке степени его благонадежности (помимо предоставленной законодателем возможности анализировать данные о его доходах (расходах), об имуществе и имущественных обязательствах), представляется весьма полезным принимать во внимание сведения о нарушениях

¹ Чудинов С.Ю. О значении правовой статистики для проведения анализа состояния законности и правопорядка органами прокуратуры Российской Федерации // Мы продолжаем традиции российской статистики: материалы I Открытого российского статистического конгресса (Новосибирск, 22 октября 2015 года). Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», 2015. С. 522.

последним законодательства о налогах и сборах и мерах ответственности за эти нарушения, по существу не составляющих налоговой тайны¹.

Такой подход, с одной стороны, обеспечит наиболее полную возможность изучить экономико-правовую репутацию потенциального или действующего служащего и получить комплексный портрет оцениваемого субъекта (в том числе в ходе проведения внутренних служебных проверок). С другой – создаст условия для повышения эффективности принимаемых организационно-кадровых, управленческих решений на уровне государственного (муниципального) управления и одновременно минимизирует правовые риски для органа государственной власти (местного самоуправления).

Л.Г. Коновалова

Проблемы правового статуса судебных приставов-исполнителей в Российской Федерации

Непосредственное осуществление функций по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц возлагается на судебных приставов-исполнителей структурных подразделений Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП РФ). Соответственно, именно от них во многом зависит эффективность осуществляемого в России исполнительного производства.

Правовой статус судебных приставов определяется Федеральным законом от 2 октября 2007 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»², Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) «О судебных приставах»³, Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. от 6 апреля 2015 г.) «О государственной гражданской службе РФ»⁴, иными федеральными законами, подзаконными актами, в том числе Указом Президента РФ от 30 мая 2005 г. № 609 (ред. от 01 июля 2014 г.) «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего РФ и ведении его личного дела», Постановлением Правительства РФ от 09 апреля 2001 г. № 280 (ред. от 26 июля 2010 г.) «О форменной одежде судебных приставов»⁵, Приказом ФССП РФ от 24 ноября 2008 г. № 475 (ред. от 19 ноября 2013 г.) «Об утверждении Условий оплаты труда работников

¹ Чудинов С.Ю. Налоговая тайна: уровень секретности // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей / под ред. М.М. Журавлева, А.М. Барнашова, С.С. Кузнецова. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2014. Ч. 61. С. 165-166.

² См.: Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 16. Ст. 1608.

центрального аппарата Федеральной службы судебных приставов»¹ и другими источниками.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О судебных приставах», в зависимости от исполняемых обязанностей судебные приставы подразделяются на судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов, и судебных приставов-исполнителей, исполняющих судебные акты и акты других органов. То есть задачи по осуществлению принудительного исполнения юрисдикционных актов возлагаются исключительно на судебных приставов-исполнителей. Однако закон о судебных приставах примечателен тем, что при диаметрально различающихся полномочиях названных двух видов приставов до декабря 2014 г. к ним предъявлялись единые требования. После декабря 2014 г. вступили в силу изменения, внесенные в названный закон 06 декабря 2011 г. об обязательности для судебного пристава-исполнителя наличия высшего юридического или экономического образования².

Предъявляемые к судебному приставу-исполнителю требования можно условно подразделить на общие (вытекающие из законодательства о государственной гражданской службе – предельный возраст нахождения на службе, дееспособность, отсутствие другого гражданства, отсутствие заболевания, препятствующего исполнению должностных обязанностей, близкого родства, связанного с непосредственным подчинением, запрет предоставления подложных документов, занятия предпринимательской деятельностью и др.) и специальные (регламентируемые законом о судебных приставах). Судебным приставом может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста 21 год, имеющий среднее общее или среднее профессиональное образование (для старшего судебного пристава, заместителя старшего судебного пристава – высшее юридическое образование), способный по своим деловым и личным качествам, а также по состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности³. То есть закон о судебных приставах по сравнению с законодательством о государственной гражданской службе, повысил возрастной порог для службы в ФССП РФ с 18 до 21 года. Требования к образованию с декабря 2014 г. сменились со среднего общего или среднего профессионального на высшее юридическое или экономическое образование.

Вопрос квалификационных требований к образованию судебных приставов-исполнителей был предметом многочисленных дискуссий. Дело в

¹ См.: Российская газета. 2009. 28 января.

² См.: Федеральный закон от 06 декабря 2011 г. № 410-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «О внесении изменений в Федеральный закон «О судебных приставах» и отдельные законодательные акты РФ» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7352.

³ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) «О судебных приставах» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

том, что, с одной стороны, является очевидной необходимостью профессиональной юридической подготовки этих государственных служащих в силу сложности возложенных на них задач. С другой стороны, с учетом незначительного размера вознаграждения, выплачиваемого по такой должности государством (начинающий служащий получает около 12000 рублей), существует риск недобора соответствующих кадров. Поэтому кардинальное решение этого вопроса долгое время откладывалось. Хотя на практике наблюдается позитивная тенденция повышения уровня профессионализма судебных приставов-исполнителей. Так, в результате социологического опроса в Тульской области в 1997-1998 гг. было установлено, что судебные приставы-исполнители имели среднее образование 40%, среднетехническое – 41%, высшее – 12%, юридическое – 7%¹. К 2008 г. по официальным отчетам ФССП РФ высшее юридическое образование среди ее работников имели уже 38%, другое высшее образование – 23,8% сотрудников². Практические работники заявляли о том, что уже к 2012 г. стало трудно устроиться на работу в ФССП РФ, не имея высшего образования.

Ст. 12 Федерального закона «О судебных приставах» регламентирует основные должностные права и обязанности судебных приставов-исполнителей. Например, судебный пристав-исполнитель в процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов обязан принять меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов; предоставить сторонам исполнительного производства возможность знакомиться с материалами исполнительного производства, рассматривать заявления сторон и их ходатайства и др. Судебный пристав-исполнитель имеет право получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, в том числе персональные данные, объяснения и справки; проводить у работодателей проверку исполнения исполнительных документов на работающих у них должников и ведения финансовой документации по исполнению указанных документов; входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками и др.³

Нужно обратить внимание на то, что полномочия судебных приставов-исполнителей, обозначенные в законе о судебных приставах, в этом акте подробно не описываются, а их перечень не является исчерпывающим. Поэтому применять закон о судебных приставах на практике следует лишь в совокупности с иными нормативными актами, в первую очередь в соответствии с Федеральным законом «Об исполнительном производст-

¹ См.: Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство. М., 2004. С. 67.

² См.: Отчеты ФССП России [Электронный ресурс]. URL: http://fssprus.ru/pub_declaracia_otchet_1_2009/

³ См.: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) «О судебных приставах» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

ве». В Федеральном законе «Об исполнительном производстве» права и обязанности судебного пристава-исполнителя непосредственно корреспондируют мерам принудительного исполнения и исполнительным действиям, которые может совершать судебный пристав-исполнитель.

При этом нет большого практического значения в разграничении на уровне закона прав и обязанностей судебного пристава-исполнителя, поскольку как и для всех государственных служащих, права и обязанности для них имеют общую правовую природу, и в широком смысле именуется полномочиями. В судебной практике имеют место такие дела, когда за неисполнение прав судебные приставы привлекаются к ответственности. Так, в 2013 г. Верховный Суд РФ, сославшись на принцип своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения, признал незаконным бездействие судебного пристава-исполнителя по конкретному исполнительному производству, выразившееся в непринятии мер по розыску должника и его имущества¹, хотя в законе о судебных приставах объявление розыска относится к правам судебного пристава.

Важно обратить внимание на то, что по российскому гражданскому законодательству вред, причиненный гражданину или юридическому лицу при ненадлежащем исполнении полномочий госслужащим, возмещается государством. Поэтому на практике известен такой «юридический ход»: взыскатель пристально следит за действиями судебного пристава-исполнителя и при допущении им малейших ошибок обращается в суд с иском к ФССП РФ с требованием возместить причиненный ущерб. Имеются примеры, когда взыскатель таким образом получает крупные суммы возмещения от государства даже в условиях полной неплатежеспособности должника. Примечательно в этом смысле решение Арбитражного суда Алтайского края от 16 июня 2011 г. по делу № А03-2425/2011, которым суд удовлетворил требование о взыскании убытков, причиненных утратой имущества, переданного судебным приставом-исполнителем хранителю и сгоревшего в результате пожара с ФССП РФ. Из материалов дела следовало, что судебный пристав-исполнитель в рамках исполнительного производства арестовал несколько комбайнов и передал их на хранение организации. В результате пожара, произошедшего в этой организации, все комбайны были уничтожены. Однако представитель должника доказал в суде, что при передаче на хранение указанного имущества судебный пристав-исполнитель нарушил законодательство РФ. В частности, был составлен акт передачи, а договор на хранение был подписан сторонами только по-

¹ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 12 февраля 2013 г. № 12781/12 по делу № А40-90125/11-149-546 // СПС «Консультант Плюс».

сле факта пожара. Это послужило основанием возмещения причиненных убытков с государства¹.

В юридической литературе полномочия российских судебных приставов-исполнителей, как правило, характеризуются как недостаточные для эффективного осуществления исполнительного производства. Безусловно, позитивные шаги в этом направлении были сделаны при принятии Федерального закона «Об исполнительном производстве» 2007 г. Закон, в частности, разрешил судебным приставам-исполнителям входить с разрешения старшего судебного пристава в жилые помещения должника, ввел новые правила извещения должников, институт государственной регистрации имущества и имущественных прав должника по инициативе пристава-исполнителя, подробно урегулировал процедуру ограничения права должника на выезд за пределы РФ и др. Однако до настоящего времени продолжают существовать практические трудности в проведении розыска должников, их имущества, обращения взыскания на заложенное имущество, отсутствует практика противодействия недобросовестному поведению должников, предоставляющих подложные документы, к должникам не применяются меры воздействия на личность, оставляет желать лучшего взаимодействие ФССП РФ с другими органами власти.

Для сравнения можно отметить, что системы принудительного исполнения других стран зачастую предоставляют исполнителям более широкие полномочия. Например, в Германии, Нидерландах, Греции, США, Эстонии к «злостному» должнику возможно применение тюремного заключения. В Греции должник подлежит аресту в случае отказа от предоставления информации о местонахождении его имущества, подлежащего взысканию. В Эстонии тюремное заключение применяется в качестве альтернативы выплате долга: за каждые сутки, проведенные под стражей, установлена определенная сумма. Наложение ареста освобождает должника от уплаты долга, и обязательство считается исполненным. В США арест применяется, если кредитор не знает, где находится имущество должника, на которое должно быть обращено взыскание, а должник уклоняется от предоставления этой информации или имеет место уклонение родителя от уплаты алиментов на содержание несовершеннолетних детей. Часто применяемой мерой в США является изъятие у должника водительских прав и лицензий на определенные виды деятельности².

Еще одной проблемой правового статуса российских судебных приставов-исполнителей является их большая загруженность и отсутствие

¹ См.: Решение Арбитражного суда Алтайского края от 16 июня 2011 г. по делу № А03-2425/2011 // СПС «Консультант Плюс».

² См.: Мирошниченко А.А. Средства принуждения должника к исполнению судебных актов (сравнительно-правовой обзор) // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 2. С. 43-48; № 3. С. 51-56.

заинтересованности в реальном исполнении исполнительного документа. Так, по уже упомянутому опросу приставов в Тульской области в 1997-1998 гг. нагрузка судебного пристава-исполнителя в месяц распределялась следующим образом: менее 50 исполнительных документов нет ни у одного судебного пристава-исполнителя; от 51 до 75 исполнительных документов в месяц имеют 0,8% судебных приставов-исполнителей; от 76 до 100 исполнительных документов – 16%; свыше 100 исполнительных документов – 83,2%, причем из них 68% судебных приставов-исполнителей имеют нагрузку в месяц от 100 до 150 исполнительных документов, 10% – от 151 до 200 документов, 22% – от 200 до 500 исполнительных документов¹. По опубликованному в 2010 г. отчету ФССП России средняя нагрузка судебного пристава-исполнителя по России составляет 80 исполнительных производств в месяц². Как подсчитал А.В. Мелехин, если бы судебный пристав-исполнитель работал нормальную продолжительность рабочего времени, с учетом его нагрузки он мог бы потратить на одно исполнительное производство 2,5 часа³. Конечно, в таких условиях добиваться эффективности исполнительного производства сложно. Также не способствует инициативности судебных приставов-исполнителей существующая в ФССП РФ система распределения нагрузки, формальной отчетности по показателям, а также отсутствие гражданско-правовой ответственности самого пристава за ненадлежащее осуществление полномочий. Именно для преодоления этих недостатков направлены предложения по внедрению института частных судебных приставов.

Определенную проблему продолжает составлять организационно-техническая и материальная составляющая деятельности ФССП РФ. Безусловно, по сравнению с 90-ми годами, когда во многих подразделениях ФССП РФ не хватало даже бумаги, канцелярских принадлежностей, компьютеров, ситуация несколько улучшилась. Например, в Алтайском крае работники канцелярии службы отмечают, что в связи с выделением средств по соответствующим строкам они даже стали постоянно прибегать к услугам заказной почты. Но все же проблемы с техникой, транспортом, комфортабельными кабинетами продолжают иметь место.

В организационном плане большое значение имеет заработавший недавно программный комплекс «Судебный пристав», который связывает весь ход исполнительного производства, автоматизирует учет, передачу документов, создание отчетов, запросов, актов. Для граждан, в свою оче-

¹ См.: Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство. М., 2004. С. 67.

² См.: Отчет об исполнении нагрузки ФССП России за 2010 г. [Электронный ресурс]. URL: http://fssprus.ru/svedeniya_o_formirovanii_rezerva_kadrov_i_ego_sostave/

³ См.: Мелехин А.В. Судебная власть Российской Федерации: курс лекций // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

редь, удобен внедренный в 2012 г. банк данных исполнительных производств. Этот банк в электронном виде содержит общедоступные сведения, необходимые для осуществления задач по принудительному исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц: 1) вид и дата принятия исполнительного документа, его номер, наименование органа, выдавшего исполнительный документ; 2) дата возбуждения исполнительного производства; 3) номер исполнительного производства; 4) наименование должника; 5) требование, содержащееся в исполнительном документе; 6) сумма непогашенной задолженности по исполнительному документу; 7) наименование и адрес подразделения судебных приставов, в котором возбуждено (ведется) исполнительное производство; 8) данные об объявлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка; 9) сведения о возвращении исполнительного документа взыскателю¹. Работу судебных приставов оптимизирует и Приказ ФССП России от 11 июля 2012 г. № 318 (ред. от 25 марта 2014 г.) «Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства»².

Сегодня широко распространена практика обмена информацией в электронном виде с Федеральной налоговой службой и крупными банками. Обмен с органами полиции информацией, необходимой ФССП России, в том числе для розыска должника, его имущества, с Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), регистрирующей права на недвижимое имущество и сделки с ним, арбитражными судами Российской Федерации осуществляется в электронном виде в тестовом режиме³. Положительный отклик в юридической литературе находит использование в Санкт-Петербурге аппаратно-программного комплекса «Поток-Д», позволяющего осуществить розыск автотранспорта должников в потоке. Только в 2009 г. с использованием этого комплекса на дорогах города выявлено 1406 автомобилей, принадлежащих должникам⁴.

¹ См.: Приказ ФССП России от 12 мая 2012 г. № 248 «Об утверждении Порядка создания и ведения банка данных в исполнительном производстве Федеральной службы судебных приставов в электронном виде» // Российская газета. 2012. 5 сентября.

² См.: СПС «КонсультантПлюс».

³ Парфенчиков А.О. Проблемные аспекты принудительного исполнения актов судов и иных органов в отношении юридических лиц в РФ // Принудительное исполнение актов судов и иных органов в отношении юридических лиц (организаций и предпринимателей). Проблемные аспекты: сборник материалов Международной научно-практической конференции, 4-8 июня 2012 г., г. Воронеж / отв. ред. А.О. Парфенчиков, Д.Х. Валеев. М., 2013. С. 121.

⁴ Свирин Ю.А. Дивергенция в системе права. М., 2012. С. 123.

Однако пока что внедряемые в работе ФССП РФ информационные технологии уступают зарубежным аналогам. Программный комплекс «Судебный пристав» не содержит полной информации о должнике, проводимый ФССП РФ обмен данными с другими органами власти, по словам практических работников, отличается частым запаздыванием и устареванием информации. Для сравнения: в Финляндии весь исполнительный процесс осуществляется на основе информационной системы взысканий, поддерживаемой с помощью автоматической обработки данных, которая не просто сама осуществляет поиск необходимой информации о должнике, но даже производит информирование сторон исполнительного производства¹. Поэтому зачастую в юридической литературе звучат призывы к формированию в Российской Федерации полноценного «электронного исполнительного производства»².

Проблема необходимости обеспечения авторитета судебных приставов-исполнителей решается не только путем совершенствования гарантий на службе и повышением квалификационных требований, но и путем защиты этих должностных лиц через институт юридической ответственности. Лиц, проявляющих неуважение к судебным приставам, возможно привлекать к уголовной ответственности по ст. 318 УК РФ (применение насилия в отношении представителя власти) и ст. 319 УК РФ (оскорбление представителя власти). В единичных случаях действия виновных лиц классифицируются по ст. 296 УК РФ (угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования)³. В 2013 г. зафиксировано 162 противоправных действия, предпринятых гражданами в отношении работников ФССП России, что на 12,4% больше, чем в аналогичном периоде 2012 г. Из них в отношении судебных приставов-исполнителей – 68, судебных приставов по ОУПДС – 95, ведущих специалистов-экспертов (дознавателей) – 2 и начальников отделов – старших судебных приставов и их заместителей – 17⁴. За воспрепятствование исполнению служебных обязанностей применению подлежат составы КоАП РФ⁵.

¹ См.: Сазанов С.В., Могилева И.Ю. Организация структуры органов принудительного исполнения Финляндской Республики // Юридический мир. 2010. № 5. С. 38.

² Гуреев В.А. Проблемы идентификации концептуальной модели развития Федеральной службы судебных приставов в Российской Федерации. М, 2013. С. 132.

³ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. (ред. от 7 апреля 2015 г.) № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁴ См.: Информация о преступлениях, совершенных в отношении работников Федеральной службы судебных приставов в 2013 году [Электронный ресурс]. URL: http://fssp.rus.ru/informacija_o_vozbuzhdennykh_ugolovnykh_delakh_v_otnoshenii_rabotnikov_fssp_rossii/

⁵ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (ред. от 2 мая 2015 г.) № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

В отношении самих судебных приставов-исполнителей также предусмотрена материальная, дисциплинарная, административная и уголовная ответственность. Привлечение к ответственности приставов осуществляется по общим статьям УК РФ, как и для других видов государственных гражданских служащих (злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение взятки, присвоенное полномочий должностного лица, служебный подлог и др.).

При этом повышенное внимание ФФСП РФ в последние годы уделяет выявлению коррупционных нарушений среди своих работников. В рамках проводимой работы по данному направлению деятельности в 2013 г. ФССП России издано и направлено в территориальные органы ФССП России 75 организационно-распорядительных документов, информационных писем и иных поручений. В территориальных органах ФССП России в 2013 г. проведено 36 472 проверки (в 2012 г. – 43 340) достоверности сведений, представленных кандидатами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы, по результатам которых 2 707 кандидатам отказано в приеме на федеральную государственную гражданскую службу. Проведено 838 (в 2012 г. – 727) заседаний комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (в центральном аппарате – 4, в территориальных органах ФССП России – 834). По итогам заседаний комиссий 383 федеральных государственных гражданских служащих привлечены к дисциплинарной ответственности. Кроме того, комиссиями принято 1 851 иное решение (указано на недопустимость нарушений, принято решение о переводе в другие подразделения).

В 2013 г. в территориальных органах ФССП России в отношении федеральных государственных гражданских служащих проведено 19 592 служебные проверки, по результатам которых дисциплинарные взыскания применены в отношении 15 306. По итогам 2013 г. в отношении 358 работников территориальных органов ФССП России было возбуждено 453 уголовных дела по должностным преступлениям¹.

Таким образом, правовой статус судебных приставов-исполнителей в Российской Федерации нуждается в совершенствовании в сторону расширения полномочий судебных приставов-исполнителей, укрепления гарантий их правового статуса (включая материальные и организационные гарантии). Позитивными следует считать новеллы законодательства по разграничению статуса судебных приставов-исполнителей и судебных при-

¹ См.: Информация об итогах деятельности территориальных органов ФССП России по профилактике и выявлению коррупционных и иных правонарушений в 2013 году [Электронный ресурс]. URL: http://fssprus.ru/ob_itogakh_deyatelnosti_2013_godu/

ставов, обеспечивающие установленный порядок деятельности судов. Очевидно, что эту тенденцию надо продолжать. Также обращают на себя внимание требующие решения проблемы правового регулирования межведомственного взаимодействия и оптимизации государственных информационных систем при осуществлении полномочий судебных приставов-исполнителей.

Н.Н. Чашникова

Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских и муниципальных служащих: организационно-правовые аспекты

Одним из приоритетных направлений кадровой работы на государственной гражданской и муниципальной службе является формирование системы профессионального развития гражданских и муниципальных служащих в Алтайском крае на долговременной основе. Подготовка кадров для органов государственной власти, органов местного самоуправления становится одним из инструментов повышения эффективности и результативности государственного и муниципального управления.

Профессиональное развитие заключается, прежде всего, в формировании и постоянном обогащении у служащих качеств, профессионально значимых знаний, навыков и умений, которые необходимы для эффективного выполнения своих должностных функций, прав и обязанностей. Единство обучения и активной включенности в управленческую практику – необходимое условие роста профессионализма государственных гражданских и муниципальных служащих на современном этапе.

Поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей, является основной обязанностью гражданского и муниципального служащего и обеспечивается за счет получения дополнительного профессионального образования.

Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских и муниципальных служащих организовывается в соответствии с законодательством, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Алтайского края, способствует повышению профессионального уровня государственных гражданских и муниципальных служащих. Данное направление развития государственной гражданской и муниципальной службы постоянно совершенствуется: обновляется нормативная правовая база, улучшаются организационные формы оказания образовательных услуг.

Несмотря на определенные успехи в совершенствовании дополнительного профессионального образования, многие вопросы остаются про-

блематичными. Условно их можно поделить две категории: нормативно-правовые и организационно-методические.

К первой категории можно отнести противоречия между требованиями федерального законодательства в сфере дополнительного профессионального образования и так называемыми «специальными» нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих.

Так, с 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Данный документ устанавливает новые требования к дополнительному профессиональному образованию. Например, в отличие от прежнего Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании»¹ Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» не предусматривает установление федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным программам. Таким образом, постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации» противоречит действующему законодательству в сфере образования, а также Указу Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации» (стажировки как самостоятельного вида дополнительного профессионального образования не существует, государственная аккредитация образовательным организациям не требуется, количество часов может быть меньшим, чем указано в государственных требованиях). В то же время при организации дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих государственные органы продолжают опираться именно на указанные требования в соответствии с рекомендациями Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, например, при разработке технического задания к конкурсной документации на оказание образовательных услуг. Также содержание дополнительных профессиональных программ должно учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, которые устанавливаются в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации

¹ Часть 9 статьи 9 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (в редакции от 03.06.2011) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 23. Ст. 3261.

о государственной службе¹. Однако квалификационные требования, как правило, являются общими (особенно в части умений и навыков) и не учитывают специфики конкретной отраслевой принадлежности. Профессиональные стандарты не разработаны для всех категорий профессий и специальностей. Данное обстоятельство снижает качество оказываемых образовательных услуг, что не способствует развитию профессиональных умений и навыков.

Организационно-методическая категория спорных вопросов, как правило, связана с первой группой проблемных моментов либо вытекает из нее. Так, изменение законодательства в области дополнительного профессионального образования, в том числе государственных гражданских и муниципальных служащих, повлекло за собой трудности с определением исполнителя на оказание образовательных услуг посредством проведения торгов.

В связи с тем, что в настоящее время образовательным организациям достаточно иметь только лицензию на осуществление образовательной деятельности в сфере дополнительного профессионального образования, то возникает неограниченное число участников торгов. При этом указанные организации могут не обладать опытом оказания подобных услуг, местом для их осуществления. Единственное, что государственные органы могут предпринять в данной ситуации, чтобы снизить негативные последствия – это ограничивать число возможных участников выбором способа осуществления закупки в виде открытого конкурса, где значимой является не только цена контракта, но и иные, нестоимостные, показатели (квалификация участника торгов, качество оказываемых им услуг).

Еще одной проблемой остается наполняемость групп слушателей из числа муниципальных служащих. Причинами возникновения данной проблематики являются финансовые трудности, ограниченные возможности подмены направляемых на учебу служащих, а нередко – и недооценка необходимости получения дополнительного профессионального образования руководителями и специалистами.

В связи с этим крайне важно по максимуму решить проблему доступности подготовки, снять вопросы больших командировочных расходов, переездов в вузы большого числа обучающихся, приблизить преподавание к местам работы служащих. Сеть филиалов, которые есть у образовательных организаций высшего образования Алтайского края, способна эту проблему решить.

Еще одной формой решения вышеназванной проблемы является снижение количества учебных часов. Наиболее удобным для муниципальных

¹ Часть 9 статьи 76 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // Сборник законодательства Российской Федерации. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

служащих и должностных лиц местного самоуправления, наименее затратным с точки зрения стоимости обучения и размера командировочных расходов для муниципальных служащих, является повышение квалификации объемом 24 часа в формате двух- и трехдневных семинаров.

При организации дополнительного профессионального образования важное значение придается изучению отдельно взятых конкретных проблем, связанных с непосредственным выполнением должностных обязанностей служащими. Эта задача решается в системе названных краткосрочных (2-3 дневных) семинаров, направленных на рассмотрение конкретных вопросов осуществления государственного и муниципального управления. Эта система включает семинары-консультации, семинары-практикумы, проведение круглых столов, тренингов, деловых игр. Для большинства образовательных программ должны быть разработаны кейсы методических материалов, включающие электронные учебные пособия, модельные государственные и муниципальные нормативно-правовые акты.

В проведении курсов повышения квалификации и профессиональной переподготовки необходимо использовать знания и опыт практических работников, занятых в системе государственного и муниципального управления. С этой целью привлекаются к переподготовке и повышению квалификации кадров специалисты, занимающиеся прикладными вопросами организации государственного управления и местного самоуправления в России. Только такие специалисты способны создать необходимые учебно-методические материалы, учитывающие отечественную специфику, эффективно решить весь комплекс проблем подготовки и повышения квалификации кадров государственного и муниципального управления.

Существует необходимость внедрения новых образовательных технологий. К ним можно отнести и широкие возможности дистанционного обучения. Компьютерная техника должна позволить гражданским и муниципальным служащим общаться, консультироваться с коллегами, с практиками, иметь прямую электронную связь с теми, кто ведет повышение квалификации, выходить на обучающий сайт, заходить в порталы вопросов и ответов. Неплохо было бы, чтобы в режиме онлайн работала специальная консультационная группа. Вместе с тем переход на дистанционную форму обучения в настоящее время затруднен в силу отсутствия необходимых технических средств, программного обеспечения в местах службы не только муниципальных, но и гражданских служащих.

Таким образом, возникающие проблемы в сфере дополнительного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих, несмотря на трудности, могут быть разрешимы.

А.В. Головинов

К вопросу определения конституционных гарантий принципа идеологического многообразия в РФ

Сегодня в российском обществе все более осознается ценность прав и свобод человека, которые нельзя 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». В этой связи необходимо признать, что принцип идеологического многообразия является результатом развития идеи естественных прав человека. 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.

Как известно, в ст. 13 Конституции РФ закреплено положение: «В РФ признается идеологическое многообразие. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Положение данной статьи достаточно императивно. В кругах ученых-конституционалистов оно давно считается признанным и неотделимым от таких понятий, как правовое, демократическое, светское государство. Это совершенно объяснимо, так как либеральная общественность нашей страны 1990-х г. жестко критиковала советский конституционный, общественный строй и не допускала установления некоей диктатуры, оформленной посредством идеологии или в целом существование власти, опирающейся на идеологию. Именно на волне подобных идей и убеждений принималась Конституция РФ 1993 г.

С точки зрения К.М. Исаевой, необходимо акцентировать момент того, что запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ), допускается возможность ограничения прав и свобод федеральным законом по основаниям, изложенным в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Идеологическое многообразие позволяет поддерживать баланс совместных интересов, не допуская монополии какой-либо одной идеологии.

Как справедливо заметил Ю.В. Филимонов, посредством изъяснения личного мнения, в том числе через средства массовой информации, которое обеспечивается государственными гарантиями (правом на получение информации, на тайну переписки и т.п.), как раз и создается среда идеологического многообразия. В ее рамках любой гражданин, социальная группа, общественное объединение получают возможность, с соблюдением определенных правовых требований, излагать различные мнения, убеждения, концепции. В отдельном порядке происходит осуществление свободы совести и вероисповедования.

Из текста ст. 28 Конституции Российской Федерации следует, что свобода совести и вероисповедования носит прежде всего индивидуально-личностный характер, связанный с нравственным выбором индивида того или иного религиозного воззрения. Государство, обеспечивая идеологическое многообразие, гарантирует каждому право распространять религиозные и иные убеждения (пропаганда духовных ценностей) и действовать в соответствии с ними. Политическое многообразие, исходя из ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, по своему значению отделено от многопартийности и реализуется в установленных Конституцией Российской Федерации самостоятельных организационных формах. Первая форма – осуществление права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Оно позволяет учитывать индивидуально-коллективное волеизъявление граждан, которое происходит путем доведения своего политического мнения до сведения других участников публичного мероприятия, уяснения их политической позиции и выработки единой политической платформы. Вторая форма – право на объединение и свободу деятельности общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ). В данном виде политическое волеизъявление граждан происходит внутри определенной организационной структуры, имеющей уставные или программные цели. Третья форма – право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). Оно включает возможность влиять на комплектование властных органов представителями аналогичных политических взглядов и убеждений, в том числе в личном качестве претендовать на занятие государственных и муниципальных должностей.

Многопартийность, будучи органично связанной с политическим многообразием, признается его особым и основным принципом организации. Партии, в отличие от других общественных объединений, обладают самостоятельным конституционным статусом. В соответствии с п. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» (далее – Закон о политических партиях), основными целями политических партий является формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, выдвижение кандидатов (списков кан-

дидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П отмечается, что деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы.

Внутри партии происходят собственные процессы выработки политического волеизъявления. Прежде всего, обобщается и вырабатывается коллективное мнение членов партии по актуальным политическим вопросам с последующим доведением единой сбалансированной позиции до населения при ведении разъяснительной и агитационной работы (включая партийный «праймериз»). В ходе выборов партии выдвигают своих кандидатов (списки кандидатов), которые, в свою очередь, непосредственно влияют на политическое волеизъявление в органах государственной власти и органах местного самоуправления через принятие ими управленческих решений.

Законодатель наделяет политические партии обширными правами. Согласно ст. 26 Закона о политических партиях они обладают правом свободно распространять информацию о своей деятельности, пропагандировать свои взгляды, цели и задачи, участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, организовывать и проводить публичные мероприятия, учреждать средства массовой информации и т.д. Стоит отметить, что лишь применительно к партиям законодатель допускает использование понятия «идеология» при определении содержания их программных документов.

В отличие от них иные общественные объединения (профессиональные союзы, союзы работодателей, женщин, молодежи, творческие самодетельные союзы (писателей, архитекторов и т.п.) создаются для организованного выражения экономических и культурных (т.е. неполитических) интересов различных слоев населения, участия в общественной жизни, развития инициативы и самоуправления населения.

В современный период, как считает Ю.В. Филимонов, политические партии обладают максимальными организационными возможностями при реализации политического многообразия, они структурно включены в сис-

тому государственной власти, призваны обеспечивать постоянную взаимосвязь между народом и государственными органами.

Кроме того, принцип идеологического многообразия тесно связан не только с партиями, но и с общественными организациями. Так, ст. 30 Конституции РФ закрепляет, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

Основной нормативный акт, регулирующий правовое положение общественных объединений – это Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» (с изменениями от 17 мая 1997 г., 19 июля 1998 г.). Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций).

Право граждан на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений.

Граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также право вступать в такие общественные объединения на условиях соблюдения норм их уставов. Создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном Законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Таким образом, гарантии и конституционно-правовые основы принципа идеологического многообразия РФ в целом связаны с отменой цензуры, свободой информации, издательской деятельности, преподавания, реализация принципа политического многообразия, свободы мысли и слова, свобода совести, а также с многопартийностью и общественными организациями.

Л.Г. Коновалова

Участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти как признак парламентаризма

В связи со 110-летием учреждения в России первого парламента (Государственной Думы 1906 г.) актуализируются исследования отечествен-

ных представительных учреждений. Однако конституционно-правовая концепция парламентаризма связывается не с формальным наличием в стране парламента, а с его позитивной деятельностью. Дело в том, что при достаточно похожем на первый взгляд правовом регулировании парламента могут играть различную роль в государственном управлении, начиная от реализации верховенства закона, признания достоинства человека и заканчивая легализацией фашистских режимов.

Достаточно часто парламентаризм определяется как особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка¹. Парламентаризм также определяется через категории «режима»², «формы государственного руководства обществом»³, «парламентарной формы правления»⁴ «политической системы»⁵, «системы государственного руководства обществом»⁶. Однако в любом случае концепция парламентаризма связывается с существенной ролью парламента в том или ином государстве на практике.

Парламентаризм призван минимизировать потенциальную угрозу узурпации власти со стороны исполнительных органов. Концепция парламентаризма позволяет понять, через какие юридические механизмы можно обеспечить реальность и эффективность реализации полномочий парламентом. На фоне разнообразия мнений, существующих в юридической

¹ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. М., 2004. С. 416; Современный словарь иностранных слов. М., 1999. С. 445; Парламентское право России: учебное пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 5; Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О.Н. Булакова. М., 2005. С. 45.

² См.: Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960. С. 326; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 2 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 2. С. 6; Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001. С. 26, 27; Могунова М.А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. Т. 3. М., 2008. С. 8-71.

³ См.: Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России. М., 2003. С. 221.

⁴ См.: Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963. С. 3; Арзамаскин Н.Н. Трансформация формы правления современного Российского государства // Вестник Башкирского университета. 2006. № 3. С. 100; Von Sydow B. *Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och utformning till 1945*. Stockholm, 1997. S. 19.

⁵ См.: Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России: автореф. дисс. ... докт. полит. наук. М., 1995. С. 29-30.

⁶ См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 1996. С. 174.

науке, представляется логичным обозначать квалифицирующие признаки парламентаризма с позиций отграничения его от элементов формы государства и недопустимости буквального понимания «верховенства парламента». Поэтому, на наш взгляд, парламентаризм как особую организацию государственной власти отличают следующие квалифицирующие признаки: 1) верховенство закона; 2) разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента; 3) участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти; 4) подотчетность исполнительной власти парламента; 5) особый статус депутата со свободным мандатом и ответственностью перед законом; 6) многопартийность, право на политическую оппозицию и обеспечение связи населения с механизмом государства; 7) независимость судебной власти и ее взаимодействие с законодательной и исполнительной властью для обеспечения баланса государственно-правового устройства. Именно эти признаки, по нашему мнению, характеризуют эффективное исполнение полномочий парламентом, позволяют ему во взаимодействии с иными ветвями власти обеспечить устойчивый внутренне регулируемый механизм стабильного развития государства.

Что касается участия парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти как признака парламентаризма, можно отметить, что избрание или назначение должностных лиц парламента (председателей, спикеров, руководителей комитетов и т.п.) является естественной и неотъемлемой прерогативой парламента. Однако для обеспечения реальности полномочий парламента в условиях действия принципа разделения властей необходимо участие представительного органа в формировании иных органов власти. Это участие с учетом национальной специфики может различаться и по формируемым органам, и по способам участия в формировании.

В парламентарных республиках или монархиях парламента путем голосования утверждают назначение на должность главы правительства. Таким образом назначаются канцлер ФРГ, премьер-министры Италии, Голландии и некоторых других стран. В ряде государств парламента избирают главу государства либо участвуют в его выборах. Так, Президент ФРГ избирается Федеральным собранием, которое состоит из членов Бундестага и такого же количества членов, избираемых народными представительствами земель¹. Президенты Италии и Чехии избираются на совместных заседаниях палат парламента. Удивительно, что порядок избрания президента парламентом может закрепляться не только в парламентарных странах. Например, в президентской республике США, согласно 12 и 20

¹ См.: Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств: учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 68-122.

поправкам к Конституции, предусматривается «резервная» процедура избрания президента Палатой представителей из трех кандидатов, набравших наибольшее число голосов выборщиков, если ни один из кандидатов в президенты не получит абсолютного большинства голосов на голосовании выборщиков. Если же не будет избран вице-президент, то Сенат будет избирать его из двух кандидатов¹.

Разнообразны формы участия парламента в формировании правительства. В США президент назначает всех министров с согласия Сената. В Италии назначенное Президентом Республики Правительство должно получить доверие обеих палат Парламента и с этой целью представляется палатам не позднее десятидневного срока после формирования. Во Франции вновь сформированное правительство должно получить согласие лишь одной нижней палаты – Национального собрания².

Парламенты, как правило, принимают участие в формировании судебной власти – избирают или назначают высших судей. В Германии Бундестаг и Бундесрат избирают равное число судей Конституционного суда ФРГ. В Болгарии и Италии парламент избирает треть судей конституционных судов. В США Сенат принимает участие в назначении судей Верховного суда. В частности, членов Верховного суда назначает президент, однако они не могут вступить в должность «без совета и согласия Сената». Согласие достигается путем голосования³.

Возможно и участие парламента в формировании органов власти, имеющих спорный статус с позиции теории разделения властей. Например, федеральные прокуроры в США назначаются президентом по представлению генерального атторнея по совету и с согласия Сената⁴. Бундестаг ФРГ избирает уполномоченного по делам обороны и президента Счетной палаты⁵.

Конечно, полномочия парламентов по формированию иных органов власти нельзя идеализировать. Отчасти справедливым остается замечание советских юристов о предопределенности многих назначений интересами финансовой олигархии⁶. Правовые нормы о назначении могут подвергаться различным толкованиям в процессе их применения. Так, В США при

¹ См.: Конституция Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. М., 2001. С. 240-257.

² См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1-2. Общая часть: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 466.

³ См.: Чудаков М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебное пособие. Мн., 2001. С. 364.

⁴ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 1-2. Общая часть: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2000. С. 677.

⁵ См.: Жалинский А., Рерихт А. Введение в немецкое право. М., 2001. С. 147.

⁶ См.: Бельсон Я.М. Современное буржуазное государство и «народное представительство». М., 1960. С. 34-38.

формально действующем правиле дачи согласия Сената на все назначения президента, в действительности утвердилась практика о недопустимости контроля Сената за назначением на должности приближенных президенту лиц. Президент также активно использует практику так называемого «патронажа», когда различные посты и «лакомые кусочки» предоставляются друзьям конгрессменов в обмен на оказание услуг представителям администрации¹. В указанной стране в результате длительного противостояния президента и парламента было по-новому интерпретировано правило о взаимообусловленности полномочий по назначению на должность и смещению с должности. В частности, согласно закону 1867 г. о сроках пребывания в должностях, президент лишался права смещать глав министерств без совета и согласия сената, а также если уволенному не удавалось найти достойной замены. Однако в 1876 г. этот закон был отменен, а в 1926 г. Верховный суд принял окончательное решение о праве президента на увольнение чиновников без согласия парламента².

Но даже с учетом «несправедливости» отдельных назначений и фактической predeterminedенностью укомплектованности должностей в системе исполнительной власти мнением главы правительства, участие парламентов в формировании иных органов власти как признак парламентаризма имеет весомое значение. Это связано с возможностью парламентом использовать политические рычаги давления для отстаивания своих интересов, а также с предотвращением признания его решений неконституционными или неправомерными высшими судами в силу политической ангажированности органами исполнительной власти. Например, в тех же США патронаж применяется не только для коррупционного лоббирования, но в отдельных случаях позволяет президенту и Сенату договориться по спорным вопросам государственного управления в процессе принятия законов. Не говоря уже о том, что Сенат за всю историю своего существования отверг около 20% кандидатур в члены Верховного суда³.

При этом для формирования парламентаризма нужно обратить внимание на возможности использования процедур назначения парламентом на отдельные должности в иных органах власти не только в парламентарных государствах, но и в странах с президентской и смешанной формой правления.

Участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти позволяет более эффективно реализовывать

¹ См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т. 2. Основные институты / отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 86.

² См.: Разделение властей: учебное пособие / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 144.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Т. 4. Часть особенная: Страны Америки и Азии: учебник / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2001. С. 96.

принцип идеологического многообразия, поскольку минимизирует монополистические позиции властной элиты по формированию аппарата управления, способствует повышению фактической роли парламента в ряду иных государственных органов.

Для Российской Федерации очевидны слабые позиции Федерального Собрания РФ по участию в назначении на отдельные должности. В частности, из всех судей лишь судьи Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ¹. Влияние на формирование органов исполнительной власти ограничивается лишь дачей Государственной Думой Федерального Собрания РФ согласия на назначение Председателя Правительства РФ Президенту РФ². Члены Счетной Палаты РФ назначаются на должность палатами парламента также по представлению Президента РФ³. Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ⁴. При этом в отношении членов Следственного комитета РФ, выведенного в 2010 г. из состава Прокуратуры, российский парламента не имеет полномочий⁵. Члены Центральной избирательной комиссии на паритетных началах назначаются Государственной Думой, Советом Федерации, Президентом РФ⁶. Уполномоченный по правам человека в РФ назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой⁷. То есть почти все кадровые полномочия отечественного парламента сопряжены с предложением Президентом РФ соответствующих кандидатур, что с учетом современного расклада политических сил нивелирует фактическую роль Федерального Собрания РФ. В юридической литературе

¹ См.: Федеральный конституционный закон от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О Конституционном Суде РФ» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (ред. от 14 декабря 2015 г.) «О статусе судей в РФ» // Российская газета. 1992. 29 июля.

² См.: Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ См.: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 41-ФЗ (ред. от 27 октября 2015 г.) «О Счетной палате РФ» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1649.

⁴ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 28 ноября 2015 г.) «О прокуратуре РФ» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁵ См.: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О Следственном комитете РФ» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

⁶ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09 марта 2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ (ред. от 31 января 2016 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.

высказываются также предложения по расширению влияния Государственной Думы и Совета Федерации и на прекращение полномочий отдельных должностных лиц, в том числе судей, министров¹.

Таким образом, конституционно-правовая концепция парламентаризма предполагает не только формально-юридическое наличие парламента в стране, но и формирование особой системы организации государственной власти, отражающей существенную роль парламента в том или ином государстве на практике. Поэтому для развития института парламентаризма в России требуется расширение функций отечественного парламента по назначению на отдельные должности в иных органах власти.

Ю.Л. Бойко

Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы сохранения и использования доказательств в ходе предварительного следствия и судебного разбирательства

Одним из наиболее дискуссионных в теории доказательств продолжает оставаться вопрос о понятии «вещественное доказательство» и «доказательство» вообще. Деятельность правоохранительных органов по расследованию и рассмотрению уголовных дел связана с собиранием, проверкой и оценкой доказательств. Значительную часть среди них в каждом уголовном деле занимают вещественные доказательства, которые, являясь эффективным средством достижения истины по делу, в литературе получили название «немых свидетелей», гораздо меньшую часть занимают вербальные доказательства, которые общепринято называть «идеальными». Требование допустимости таких доказательств является важной гарантией справедливого судопроизводства и выражается в соответствии их требованиям норм уголовно-процессуального права. Вместе с другими свойствами (относимости и достаточности) это свойство создает достаточные условия для признания сведений доказательством по делу. Отступление от установленной правовой формы может привести к недопустимости доказательства, лишению его юридической силы и возможности использования в процессе доказывания. Нам представляется достаточно нелогичным мнение некоторых авторов, которые, ссылаясь на указание в законе (ст. 75 ч. 1 УПК РФ) на то, что доказательства, полученные с нарушением закона, не могут использоваться для обоснования обвинения, утверждают на разных уровнях, что на доказательствах, полученных с нарушением закона, нельзя основывать лишь обвинение, а для доказывания обстоятельств, оправдывающих лицо, они вполне пригодны.

¹ См: Парламентское право России: учебник. М., 2006. С. 99.

В связи с этим возникает вопрос: все ли нарушения закона должны влечь за собой недопустимость доказательства, лишение его юридической силы? Процессуалисты утвердительно отвечают на этот вопрос – недопустимым следует считать любое доказательство, полученное в случае нарушения закона¹. К сожалению, сегодня достаточно часто бывает так, что важные, существенные для разрешения дела по существу сведения, предметы, найденные на месте происшествия, признаются полученными с нарушением закона и, как следствие, исключаются из перечня доказательств. А это ведет к оправданию подсудимых². Собираение доказательств происходит путем производства следственных действий и иных процессуальных действий, перечень и порядок которых указан в законе, а также материалов, полученных соответствующими органами в ходе оперативно-розыскной деятельности³, а оценка относимости доказательств на стадии судебного разбирательства осуществляется судом на основе внутреннего убеждения по общим правилам оценки доказательств.

Оперативно-розыскная деятельность «изначально нацелена на получение не только данных, важных для подготовки и проведения следственных (судебных) действий, выявление признаков преступления (становясь поводом и основанием для возбуждения уголовного дела), но и на раскрытие преступления, то есть на получение данных, подтверждающих факт совершения преступления, и сведений о лице, его совершившем»⁴. На наш взгляд, данный объем информации должен иметь статус сведений о событии преступления, а не доказательствах. Условно сбор сведений об информации, обладающих доказательственным значением, можно разделить на три блока.

А. Блок получения информации о доказательственном значении материалов (доследственная проверка). В него могут входить следующие материалы: объяснения, полученные от участников преступного события и свидетелей-очевидцев; протокол осмотра места происшествия с анализом вещественной обстановки места происшествия; отдельные материалы оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой до возбуждения уголовного дела. Данный блок информации ориентирует и следователя, и оперативного работника, занимающегося раскрытием данного преступления и, как правило, осуществляющего впоследствии сопровождение его расследования, на основные направления сбора и закрепления доказа-

¹ Воскобитова Л.А. Соотношения понятий «существенное нарушение уголовного процессуального закона» и «допустимость доказательств». Ростов н/Д, 2007.

² Кучеренко В.Н. Допустимость доказательств в судебной практике // Уголовный процесс. 2005. № 5.

³ Шейфер С.А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. Самара, 2001. С. 12, 6.

⁴ Гуцин А.Н. Оперативно-розыскная деятельность: совершенствование форм вхождения ее результатов в уголовный процесс. М., 2003. С. 54.

тельствственной информации, имеющей криминалистически значимое значение (*значимость ее обуславливается: оперативностью сбора доказательств; полнотой, основанной, прежде всего, на эмоциях участников судопроизводства; недостаточностью времени для подготовки к сбору и фиксации получаемых доказательств; обеспечением сохранности этих уже полученных доказательств – особенно наиболее весомых из всех собранных*). Здесь отсутствует стадия предварительного следствия, нет и четкой и конкретной регламентации предварительного производства, из чего «логично вытекает, что если процедура собирания доказательств досудебного разбирательства или внесудебного разбирательства почти не урегулирована, то ее и невозможно нарушить»¹. Поэтому логичным представляется вывод о том, что вся информация, собранная в ходе следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, может использоваться и в доказывании, и в качестве доказательств в суде. Именно постановляя приговор, суд, обладая исключительно властными полномочиями, проверяет в судебном заседании законность полученных сторонами уголовного судопроизводства сведений и окончательно разрешает спор между противоборствующими сторонами уголовного судопроизводства².

Б. Блок получения доказательств (предварительное расследование): протоколы следственных действий; материалы оперативно-розыскной деятельности, полученные в ходе оперативного сопровождения уголовного дела; материалы сторонних организаций (материалы ревизий, ответы на запросы следователя, характеризующий обвиняемого материал и т.д.). На этом этапе чаще всего следователем допускаются ошибки, которые имеют неоднородный характер и могут иметь различную оценку как состоящим сторонами, так и судом в ходе судебного следствия. Структура их неоднородна, в их числе можно выделить ошибки технического, методического и тактического характера. Различают ошибки на уровне стратегии расследования (неверное определение направления расследования, выдвижение версий, планирование расследования в целом) и на уровне тактики осуществления конкретного следственного или процессуального действия (неправильный выбор и использование тактических приемов и средств в определении следственных ситуаций, нарушение оптимальной последовательности этих действий). Однако у следователя есть возможность избежать ошибок на этом этапе, для чего он может использовать целый арсенал различных мероприятий (*получение консультаций у специалистов, помощь адвокатов, устранение оказания внешнего и внутреннего противодействия, предусмотреть возможность утраты имею-*

¹ Гуценко К.Ф. Уголовный процесс западных государств. М.: Зерцало-М, 2002. С. 89.

² Ургалкин А.С. Допустимость результатов оперативно-розыскной деятельности в качестве доказательств. М.: Закон и право № 8, 2010. С. 79.

щихся вещественных доказательств; проанализировать имеющиеся доказательства в целях исключения отдельных, полученных по причине недопустимости, неотносимости, недостаточной доказательственности, невозможности использовать в полном объеме в связи с оперативной заинтересованностью, сохранности тайны следствия).

В. Блок получения и оценки доказательств (судебное следствие): использование полученных на предварительном следствии доказательств и их проверка и оценка участниками судебного следствия; получение в ходе судебного следствия новых доказательств от участвующих сторон; исключение доказательств из судопроизводства. Поскольку судебное разбирательство носит состязательный характер, то этот блок может быть представлен следующими видами доказательств: **доказательства, представляемые государственным обвинителем:** по его мнению, невозможно использовать в ходе судебного следствия; **доказательства, полученные им же или ставшие ему известны после окончания предварительного следствия;** **доказательства, представляемые стороной защиты:** доказательства, полученные на предварительном следствии, со ссылкой на нарушение закона; предъявление доказательств, полученных на предварительном следствии, но отклоненных и исключенных следователем; новые доказательства, добытые самим защитником; **доказательства, полученные в ходе оперативно-розыскной деятельности при сопровождении уголовного дела, как на предварительном следствии, так и в обеспечении сопровождения в ходе судебного разбирательства;** **доказательства, полученные самим судом в результате проведения судебных действий, – перечень следственных действий, проводимых судом, определен УПК РФ.**

Изучение материалов следственной и судебной практики позволяет нам сделать вывод о том, что следственные ошибки по-прежнему носят распространенный характер, а ошибки следователя находятся в тесной связи с ошибками судов первой инстанции, нередко следующих выводам предварительного следствия.

Рассматривая качество осуществления правосудия по уголовным делам с позиций досудебного производства, следует отметить, что на предварительном расследовании делается все «до суда и для суда». Судебное следствие занимает важнейшую роль в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовным делам, а также в устранении и исправлении ошибок, допущенных в ходе досудебного расследования. Возможным же это становится только при условии применения криминалистических знаний.

Помимо доказательств, собранных в следственном производстве, суд и заинтересованные стороны вправе привлечь для проверки и оценки, представленных предварительным следствием в суд доказательств, и иные любые допустимые доказательства, которые не были предметом рассмотрения на предварительном следствии либо недостаточно исследованы сле-

дователем. Полномочия суда по собиранию дополнительных доказательств обусловлены тем, во-первых, что только суд разрешает дело окончательно, во-вторых, тем, что действующее уголовное судопроизводство не предусматривает возвращение уголовного дела для дополнительного расследования¹.

Судебное разбирательство уголовных дел, являясь сложным видом специфической уголовно-процессуальной и криминалистической деятельности, требует использования криминалистических знаний содержания доказательств для решения судом вопросов, возникающих при постановлении приговора.

¹ Воробьев П.Г., Балугина Т.С. Тактический аспект порядка исследования доказательств на судебном следствии // Российская юстиция. 2008. № 10. С. 63.

Содержание

<i>Е.Н. Барышников, И.В. Москвитина</i> Оценка результативности и эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти (на примере Территориального органа Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Алтайскому краю)	3
<i>В.Н. Ильин</i> Основные направления и перспективы развития внутреннего туризма в Алтайском крае.....	13
<i>Ю.А. Честнова, И.В. Ретивых</i> Актуальные вопросы реализации программ государственно-частного партнерства в Алтайском крае	25
<i>А.О. Гришина, Т.Н. Самсонова</i> Организационные основы документационного обеспечения управления в Главном управлении МЧС России по Алтайскому краю.....	31
<i>В.Н. Ильин</i> Особые экономические зоны в Российской Федерации	41
<i>В.Г. Лякишева, А.О. Марченко</i> О некоторых исторических, организационных и правовых аспектах градостроительства в России	53
<i>В.О. Хитрий</i> Имидж и репутация территории в региональной конкуренции: теоретический аспект	66
<i>А.Г. Цыбенко</i> Оптимизация системы лицензирования медицинской деятельности в рамках административной реформы	70
<i>А.А. Кочевков</i> Проблемы разграничения государственной собственности на землю	79
<i>Р.С. Галеев</i> Интеграция организаций в подготовке спортивного резерва	87
<i>В.Н. Ильин</i> «Старообрядческий вопрос» в Российской империи 1666-1905 гг.....	89
<i>Ю.В. Лебедева</i> Роль руководителя в повышении качества государственного и муниципального управления.....	110

<i>В.И. Бжицких, В.Г. Лякишева, Я.Н. Мураева</i> Об опыте работы Совета территориального общественного самоуправления Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула	113
<i>Л.А. Пацукова</i> Влияние реформы местного управления на развитие образования и культуры России	121
<i>А.М. Сергиенко</i> Возможности и ограничения социологии в исследовании современных социальных процессов	127
<i>И.В. Титова</i> Влияние тенденции прогрессирующего потепления климата на состояние ледников (на примере ледников Горного Алтая)	138
<i>А.А. Черных, Е.А. Крякина</i> Проблема занятости населения в России	144
<i>С.И. Межов</i> Проблемы новой индустриализации российской экономики: инновационный аспект	148
<i>В.Н. Стрижкина, И.В. Стрижкина</i> Опыт городского округа – города Барнаула Алтайского края в повышении открытости бюджета	159
<i>В.Н. Стрижкина, И.В. Стрижкина</i> Основные направления и подходы к собираемости налоговых и неналоговых доходов в бюджет городского округа	166
<i>С.В. Пакшенкова, И.В. Стрижкина</i> Финансовый менеджмент как инструмент повышения эффективности управления средствами бюджета города Барнаула	174
<i>С.П. Воробьев</i> Проблемы системной трансформации аграрной экономики Алтайского края	180
<i>С.В. Пакшенкова, В.Н. Стрижкина</i> Повышение эффективности использования энергетических ресурсов в муниципальном бюджетном секторе городского округа – города Барнаула	184
<i>В.В. Воробьева</i> Пчеловодство в России: состояние и место в мире	191

<i>Т.И. Валецкая</i> Специализация аграрного производства как основа для развития кооперации и интеграции	194
<i>И.В. Куликова</i> Особенности формирования учетной политики в страховых организациях	197
<i>А.Ю. Тарасова</i> Сценарное планирование как инструмент формирования регионального стратегического развития	203
<i>С.П. Воробьев, А.А. Черных, В.В. Воробьева</i> Агрострахование с государственной поддержкой как фактор повышения инвестиционной привлекательности региональной экономики	209
<i>А.Ю. Максимачев, А.В. Таненкова</i> Система кредитования сельхозпредприятий ПАО «Россельхозбанк».....	213
<i>Н.М. Сурай, А.А. Майоров, Н.А. Торгашова</i> Резервы молочной промышленности Алтайского края	218
<i>А.А. Паульзен</i> Правовые проблемы ипотечного страхования в России и пути их решения	223
<i>Е.Ю. Кузнецова</i> Местный бюджет как инструмент решения задач социально-экономического развития территории (на примере бюджета муниципального образования «Турочакский район»)	228
<i>Е.Е. Каримова</i> Муниципальное регулирование потребительского рынка (на примере города Барнаула).....	234
<i>М.А. Писарева</i> Личные финансы: возможность инвестирования свободных средств домохозяйств в российских условиях	238
<i>И.Н. Донских, Т.И. Валецкая</i> Обеспеченность здравоохранения сельских территорий Алтайского края медицинскими работниками	246
<i>А.А. Васильев</i> Консервативная правовая идеология в России и Западной Европе: сравнительный анализ	250
<i>И.Н. Васев</i> Самосуд в крестьянском правовом быту	261

<i>А.А. Васильев, В.В. Мухомов</i> Концепция права в трудах Н.Н. Алексева	273
<i>Ю.А. Зеленин</i> К вопросу о принадлежности Л.Н. Толстого к народничеству	276
<i>Ю.В. Головинова</i> Национальный состав политико-управленческих кадров Алтайского края в 1930-1950-х гг.	282
<i>Н.А. Кандрина</i> О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы субъекта РФ (на примере Алтайского края)	285
<i>Л.Г. Коновалова</i> Право судебного пристава-исполнителя входить в жилое помещение должника: нормативное регулирование и проблемы применения	291
<i>С.Ю. Чудинов</i> Некоторые методические аспекты проверки благонадежности государственного (муниципального) служащего (на примере проверки достоверности и полноты сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера)	295
Проблемы правового статуса судебных приставов-исполнителей в Российской Федерации	299
<i>Н.Н. Чашикова</i> Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских и муниципальных служащих: организационно-правовые аспекты	308
<i>А.В. Головинов</i> К вопросу определения конституционных гарантий принципа идеологического многообразия в РФ	312
<i>Л.Г. Коновалова</i> Участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти как признак парламентаризма	315
<i>Ю.Л. Бойко</i> Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы сохранения и использования доказательств в ходе предварительного следствия и судебного разбирательства	321

Подписано в печать 05.07.2016
Бумага офсетная. Усл. п. л. 19,6.
Заказ 283. 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