

# АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

информационно-аналитическое издание  
Алтайского филиала  
Российской академии народного хозяйства и  
государственной службы при Президенте Российской Федерации

№ 16  
2018



**Следственный комитет Российской Федерации  
с самого начала своей деятельности  
стоял на острие борьбы с преступностью**

**Евгений Геннадьевич ДОЛГАЛЕВ,**  
руководитель следственного управления  
Следственного комитета Российской Федерации  
по Алтайскому краю,  
генерал-лейтенант юстиции



**УПРАВЛЕНИЕ**

**Трищ, А.В.**

*Некоторые проблемы в вопросах  
разграничения полномочий между  
уровнями власти в Российской  
Федерации*



**ПУБЛИЧНАЯ  
ВЛАСТЬ**

**Деньга С.А.**

*Перевод жилого помещения  
в нежилое и нежилого помещения  
в жилое: проблемы в реализации  
полномочий органов местного  
самоуправления*



**ЭКОНОМИКА  
И ФИНАНСЫ**

**Рожкова Д.В.**

*Методические аспекты планирования  
проектов государственно-частного  
партнерства в АПК*



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В 2018 году в отношении головного кампуса Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и филиальной сети Академии проводилась процедура государственной аккредитации образовательной деятельности. Алтайский филиал РАНХиГС первым из всех филиалов был успешно аккредитован по всем направлениям подготовки бакалавриата и магистратуры.

По результатам аккредитационной экспертизы реализуемых образовательных программ высшего образования комиссией Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки было установлено полное соответствие содержания и качества подготовки обучающихся Алтайского филиала Президентской академии.

Получение государственной аккредитации – это важнейший этап, который Алтайский филиал РАНХиГС достойно прошёл. Признание государственными органами качества образовательного учреждения и его соответствия стандартам образования открывает новые возможности для нашего вуза на ближайшие годы деятельности – до 12 марта 2024 года.



**Редакционная коллегия:**

ПАНАРИН И.А.

БАРБАШОВ В.П.

ВОРОБЬЕВ С.П.

ВОРОНОВА Л.Э.

ГОНЧАРОВА Н.П.

КАЙГОРОВОДА Т.В.

КОРОТКОВА А.А.

КУЗИКОВ А.С.

ЛЕОНТЬЕВА Д.С.

ЛЫСЕНКО Л.М.

МОСИНА И.Г.

МИНКИНА Н.И.

РАЙКИНА Т.А.

ТОРГАШОВА Н.А.

ШЛЕГЕЛЬ С.В.

ШМАКОВ А.А.

**Учредитель:**

Алтайский филиал ФГБОУ ВО

«Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации»

**Адрес редакции:**

656008, Алтайский край,  
г. Барнаул, ул. Партизанская, 187

**Электронная версия:**

[http://www.alt.ranepa.ru/about/science/  
publications/vest/](http://www.alt.ranepa.ru/about/science/publications/vest/)

E-mail: [info@alt.ranepa.ru](mailto:info@alt.ranepa.ru)

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 04.06.2018 г.

Заказ 368. 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](mailto:azbuka@dsmail.ru)

## РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Евгений Геннадьевич Долгалев. Будни следственного управления следственного комитета Российской Федерации по Алтайскому краю..... 2

## УПРАВЛЕНИЕ

Наталья Григорьевна Ломова, Кристина Олеговна Сивокосова. Территориальное общественное самоуправление как фактор развития гражданского общества (из опыта работы территориального общественного самоуправления Железнодорожного района г. Барнаула) ..... 4  
Сергей Васильевич Краснов, Валентина Григорьевна Лякишева, Инна Юрьевна Добрынина. Формирование имиджа городского округа – г. Барнаула Алтайского края: теория и практика, история и современность ..... 9  
Светлана Александровна Бондаренко. Формы реализации государственно-частного партнерства: междисциплинарный аспект..... 21  
Феликс Константинович Свободный, Борис Феликсович Свободный. Основные проблемы производства испытаний на полиграфе при отборе кадров в органы государственной власти .. 25  
Александра Сергеевна Савченко. Проблемы информационной открытости региональной законодательной власти ..... 29  
Иван Геннадьевич Бублик. Амнистия розничных заемщиков – реальность или миф? ..... 31  
Всеволод Николаевич Ильин. Триада С.С. Уварова «Православие – самодержавие – народность» ..... 33  
Артем Александрович Перекрест. Проблемы исполнения государственных полномочий в области занятости населения и защиты граждан от безработицы (на примере муниципального образования) ..... 36  
Алла Владимировна Трищ. Некоторые проблемы в вопросах разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации ..... 45  
Александр Николаевич Болтухин, Оксана Александровна Шорина, Алла Геннадьевна Кучукова, Инга Викторовна Ретивых. Создание эффективной системы профессиональной ориентации обучающихся «Лучший выбор» (на примере МОУ «Турочакская СОШ») ..... 48  
Ольга Сергеевна Гурова. Психологическое время сотрудников патрульно-постовой службы г. Барнаула ..... 52

## ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Людмила Геннадьевна Коновалова. Источники парламентского права: дискуссионные вопросы конституционно-правовой теории ..... 57  
Евгения Владимировна Ваймер, Георгий Владимирович Джихвадзе. Право на достойную жизнь и развитие человека и гражданина в контексте дотационной обеспеченности субъектов Российской Федерации ..... 61  
Юлия Владимировна Головинова, Александр Викторович Головинов. Трансформации в структуре партийного руководства Алтая в контексте истории советского государства 1930-1940-х гг. .... 64  
Светлана Анатольевна Деньга. Перевод жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое: проблемы в реализации полномочий органов местного самоуправления ..... 67  
Мария Викторовна Титаренко. Проблема возвращения соотечественников в Российскую Федерацию..... 69  
Ольга Анатольевна Гоозе. Система поддержки многодетных семей в Алтайском крае ..... 71  
Лолла Владимировна Цой. Толкование уголовного закона в судебной практике ..... 74  
Всеволод Николаевич Ильин, Антон Александрович Кисленко. Опыт формирования положительного имиджа Алтайского края через СМИ на примере государственной программы «Развитие туризма в Алтайском крае» ..... 78  
Дарья Денисовна Саранулова. Экспертиза правовых актов..... 82  
Сергей Петрович Воробьев, Ирина Вячеславовна Шипарнева, Лариса Ивановна Рыжкова. Налогообложение малого бизнеса в Алтайском крае ..... 84  
Наталья Васильевна Завьялкина. Страхование жизни в России: проблемы и перспективы развития ..... 87

## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Виктория Владимировна Воробьева, Валерия Андреевна Иванченко. Статистический анализ банкротств предприятий в Алтайском крае..... 89  
Наталья Александровна Торгашова. Влияние неравновесности на процесс ценообразования отдельных групп товаров ..... 91  
Дарья Викторовна Рожкова. Методические аспекты планирования проектов государственно-частного партнерства в АПК ..... 93  
Мария Александровна Широких. Финансовые аспекты государственного регулирования развития малого бизнеса в сельском хозяйстве ..... 97  
Виктория Владимировна Воробьева, Карина Сергеевна Кудлик, Дарья Андреевна Маматова. Статистическая оценка оптимального бюджета семьи..... 100  
Никита Святославович Зверев, Валентина Николаевна Стрижжкина. Особенности и основные направления развития агломераций (на примере Барнаульской агломерации) ..... 103  
Валентина Николаевна Стрижжкина, Ирина Викторовна Стрижжкина, Лариса Анатольевна Капустян. Попытки совершенствования налоговой системы при формировании бюджета государства и местного самоуправления ..... 107

## В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Татьяна Николаевна Самсонова. К вопросу об организации документального фонда в условиях смешанного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления ..... 111  
Книжное обозрение ..... 116  
Региональный научный симпозиум «1917 год в истории России» ..... 118



УДК 343.985

*Евгений Геннадьевич Долгалеv, руководитель следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Алтайскому краю, генерал-лейтенант юстиции (Барнаул, Россия)*

В данном интервью руководитель следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Алтайскому краю Евгений Геннадьевич Долгалеv рассказывает об особенностях работы сотрудников подчиненного ему следственного аппарата, раскрывает тонкости следственной деятельности, приводит интересные примеры из следственной практики, в том числе и по борьбе с коррупцией, обращая внимание на работу по расследованию, раскрытию преступлений прошлых лет. Делится перспективными направлениями деятельности подразделения, таких как: расследование ятрогенных преступлений и преступлений, связанных с невыплатой гражданам заработной платы.

*Ключевые слова:* Следственный комитет, борьба с коррупцией, организованная преступность.

## БУДНИ СЛЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ

### ROUTINE OF THE ALTAI TERRITORY INVESTIGATIONS DIRECTORATE OF THE RUSSIA' INVESTIGATIVE COMMITTEE

15 января 2011 г. в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» начал свою деятельность Следственный комитет Российской Федерации как самостоятельный федеральный государственный орган, осуществляющий в соответствии с законодательством РФ полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Оперативное и качественное раскрытие и расследование преступлений, эффективное противодействие коррупции, профилактика преступности, обеспечение законности при производстве предварительного следствия – это далеко не полный перечень каждодневных обязанностей сотрудников Следственного комитета, требующих полной самоотдачи и высокого профессионализма.

Следственный комитет Российской Федерации с самого начала своей деятельности стоял на острие борьбы с преступностью. Следователи СКР занимаются расследованием целого ряда

наиболее опасных преступлений против жизни и здоровья личности, половой неприкосновенности, в том числе в отношении несовершеннолетних. К подследственности следователей Следственного комитета относятся уголовные дела, связанные с трудовыми правами граждан, взяточничеством и налоговыми преступлениями, рейдерством, экстремизмом и другие. Кроме того, только Следственный комитет вправе привлечь к уголовной ответственности лиц, имеющих особый правовой статус.

Становление следственного органа было далеко непростым процессом. Необходимо было осуществить подбор высококвалифицированных кадров и завоевать должный уровень авторитета среди населения и правоохранительных органов. Постепенно сотрудники Следственного комитета, в том числе следственного управления по Алтайскому краю, с данными задачами справились, с достоинством пройдя период становления.

За этот короткий, но сложный период накоплен огромный опыт следственной работы, освоены передовые криминалистические методики, создана

современная материально-техническая база.

В настоящее время в следственном управлении Следственного комитета РФ по Алтайскому краю трудятся 156 следователей, каждый день выезжающих на места происшествий, расследующих наиболее тяжкие и особо опасные преступления. Ежегодно следователями следственного управления осуществляется порядка 5 тысяч выездов на места происшествий. За 7 лет работы ими рассмотрено более 115 тысяч сообщений о преступлениях, по каждому из которых были проведены доследственные проверки. Возбуждено 18 тысяч уголовных дел, из них порядка 13 тысяч направлено в суды для рассмотрения по существу.

Так, результатом колоссальной работы следователей следственного управления стало вынесение в Алтайском крае обвинительного приговора в отношении членов преступного сообщества. Уникальный судебный процесс завершился в апреле прошлого года. Впервые в России был вынесен приговор за создание, руководство, участие в преступном сообществе, совершенные лицом, занимающим высшее положение в преступной иерархии (части 1, 2, 4 ст. 210 УК РФ).



Именно такое обвинение следователями следственного управления СКР по Алтайскому краю было предъявлено уроженцу другого государства, известному в криминальной среде. Вместе с ним на скамье подсудимых оказались еще 20 человек за совершение многочисленных вымогательств денежных средств у граждан, а также убийства.

Расследование уголовных дел о преступлениях, совершенных в отношении социально-незащищенных слоев населения, в том числе детей, инвалидов, пожилых людей, не имеющих возможности самостоятельно защитить свои права остается приоритетным направлением органов Следственного комитета.

Большое внимание уделяется расследованию и раскрытию преступлений «прошлых лет», по которым длительное время лица, виновные в их совершении, не были установлены. За 7 лет работы следственного управления благодаря кропотливой совместной работы следователей, следователей-криминалистов во взаимодействии с оперативными сотрудниками полиции расследовано более 800 преступлений, совершенных в прошлые годы, на протяжении ряда лет оставшихся нераскрытыми, в том числе убийства и преступления против половой неприкосновенности. Ярким примером является уголовное дело в отношении жителя Рубцовска Сергея Воробьева. Следствию удалось доказать причастность мужчины к совершению более 10 лет назад в общей сложности 20-ти преступлений: создание и руководство вооруженной группы (банды) для нападения на граждан и совершении целого ряда разбойных нападений, убийство сотрудника правоохранительного органа, хищение огнестрельного оружия, хранение и перевозка взрывчатых веществ, их изготовление и хулиганство. Следователями и следователями-криминалистами была проведена колоссальная работа по сбору и закреплению



доказательственной базы, в том числе назначено и проанализировано более 400 различных судебных экспертиз (генетических, взрыво-технических, баллистических, трасологических, судебно-медицинских), допрошено более 300 лиц. В феврале 2018 г. Алтайский краевой суд оценил собранные следствием доказательства и признал подсудимого виновным в инкриминируемых деяниях, назначив наказание в виде 20 лет лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строгого режима.

Борьба с коррупцией – принципиальная задача, которая постоянно находится в поле зрения следственных органов. За 7 лет совместными действиями следователей и оперативных сотрудников УФСБ по Алтайскому краю, ГУ МВД России по Алтайскому краю были привлечены к уголовной ответственности ряд высокопоставленных должностных лиц, уличенных в совершении коррупционных преступлений. Из числа последних – уголовные дела в отношении бывшего замгубернатора региона Юрия Денисова и его супруги, бывшего главы администрации Волчихинского

района Евгения Агафонова и местного предпринимателя Дмитрия Горбова, бывшего начальника следственного управления УМВД России по Барнаулу Андрея Арестова, бывшего директора ГУП «Алтайстройзаказчик» Вадима Золотарева и его пособника – директора ОАО «Ключевской элеватор» Юрия Титова, бывшего директора реабилитационного центра для детей и подростков с ограниченными возможностями «Журавлики» Сергея Прибыткова, бывшего начальника РЭО ГИБДД МУ МВД России «Бийское» Андрея Сафронова.

В настоящее время особое внимание в деятельности следственного управления уделяется расследованию ятрогенных преступлений, а также преступлений, связанных с невыплатой гражданам заработной платы, налоговых преступлений. В этих направлениях также имеются определённые успехи.

Все это и многое другое стало возможным благодаря самоотверженности и ответственности следственных работников, которые достойно выполняют свой профессиональный долг.

*Evgeny Gennadyevich Dolgalyov, Head of Altai Territory Investigations Directorate of the Russia's Investigative Committee, Lieutenant General of Justice (Barnaul, Russia)*

In this interview Head of Altai Territory Investigations Directorate of the Russia's Investigative Committee Yevgeny Gennadyevich Dolgalyov talks about the features of the work of his subordinate investigative apparatus, reveals the peculiarities of investigative activities, gives interesting examples from investigative practice, including the fight against corruption, paying attention to the investigation process, crime detection of the past years, and discusses promising areas of activity of the unit, such as investigation of iatrogenic crimes and crimes related to non-payment of wages to citizens.

**Keywords:** *investigative committee, fight against corruption, organized crime.*





УДК 352.07

*Наталья Григорьевна Ломова, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат психологических наук*

*Кристина Олеговна Сивокозова, студент 4 курса направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)*

**В статье представлен анализ опыта работы Советов территориального общественного самоуправления Железнодорожного района г. Барнаула, рассмотрены исторические аспекты формирования, основные направления их деятельности.**

**Ключевые слова:** *территориальное общественное самоуправление, Совет ТОС, уличные комитеты, домовые комитеты.*

## **ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО РАЙОНА Г. БАРНАУЛА)**

### **TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT AS A FACTOR OF THE DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY (FROM EXPERIENCE OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT OF ZHELEZNODOROZHNIY DISTRICT OF BARNAUL)**

Барнаул – яркий пример достаточно успешного развития системы территориального общественного самоуправления не только среди городов Сибири, но и всей России. Железнодорожный район города Барнаула, основанный 80 лет назад, является одним из старейших районов города, образован постановлением президиума Барнаульского городского Совета от 7 февраля 1938 г. вместе с Центральным и Октябрьским районами.

Географически занимая центральную часть города, район является сердцем Барнаула, от центра которого расходятся дороги, трамвайные пути,

тротуары и аллеи. В районе располагается 120 улиц, общей протяженностью 142 км. Основные улицы района: проспекты Ленина, Строителей, Социалистический, Красноармейский, Павловский тракт, улицы Молодёжная, Юрина, Матросова, Северо-западная и др.

В Железнодорожном районе по данным на начало 2018 г. проживает 112 824 чел. Территория площадью 1 505 га разделена на микрорайоны, в каждом из которых работают органы ТОС.

Преимущественную часть территории Железнодорожного райо-

на занимает частный сектор и лишь на востоке находятся крупные жилые кварталы, железнодорожный вокзал, площадь Октября, площадь Сахарова, размещается Правительство Алтайского края, Алтайский государственный университет, Алтайский государственный аграрный университет и т.д. В зависимости от этого, в Железнодорожном районе территории микрорайонов имеют разные типы застройки: 6 – смешанной, 2 – многоэтажной, 1 – индивидуальной. На территории района расположено 632 многоквартирных жилых дома, 8 тепловых кооперативов, 24 детских сада, 13 об-



щеобразовательных школ, 7 высших учебных заведений, 18 медицинских учреждений, а также 27 управляющих компаний, 86 ТСЖ и ЖСК осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами.

Территориальное общественное самоуправление в Железнодорожном районе формировалось достаточно долго и нелегко.

В 1971 г. в городе по решению партийных органов были определены микрорайоны для организации работы с населением, за которыми закреплялись трудовые коллективы, были организованы первые общественные советы микрорайонов, которые за многие годы работы накопили большой опыт и явились фундаментом для создания территориального общественного самоуправления населения в Железнодорожном районе.

Уже к концу 80-х годов в районе существовали различные многочисленные общественные формирования жителей и трудящихся, к которым относились координационные советы, советы директоров, советы ответственности опорных пунктов охраны порядка и другие. Но зачастую складывалось так, что в этих общественных формированиях состояли люди, не проживающие в микрорайонах, и, по сути, не знающие проблем жилых микрорайонов, не заинтересованные в результатах своего общественного труда в закрепленном за ними микрорайоне. В большинстве случаев подобные формирования были организованы не инициативой граждан, а волей руководящих инстанций, и важным является то, что на тот момент они не имели своей правовой, организационной и экономической основы.

В июле 1989 г. на сессии исполкома Железнодорожного района был поставлен вопрос о новых подходах к решению насущных проблем жителей, которых в то время уже существовало немало. Было решено, что важнейшим звеном может стать самоуправление в лице Советов микрорайонов, избираемых на собраниях жителей, т.к. именно они могут позволить привести к гармоничному балансу интересы жителей, жилищных и коммунальных служб.

Это было вызвано тем, что депутаты районного, городского и краевого Советов объединились в депутатскую

группу под руководством Лякишевой В.Г., выступили с инициативой о создании совета самоуправления и получили поддержку исполнительного комитета. В результате практически одновременно стал создаваться Совет ТОС Червоного и Петровского микрорайона, тем самым было положено начало формированию ТОС в г. Барнауле.

Особенность Барнаульского ТОС заключается в том, что оно является частью системы городского самоуправления и призвано обеспечить поддержку инициативы граждан в решении вопросов, касающихся социально-экономического развития соответствующей территории города.

После принятия Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», где был сделан акцент на необходимости привлечения населения к решению местных проблем, в Барнауле было разработано типовое Положение о ТОС, утвержденное решением малого Совета БГСНД от 12 ноября 1992 г. № 233. В нем и отмечалась необходимость включения в систему управления городом органов ТОС, что предопределило особенность Барнаульского ТОС.

Таким образом, было положено начало формированию законодательной базы для образования в районе и городе органов территориального общественного самоуправления.

В период конституционной реформы, начавшейся осенью 1993 г., администрацией города было разработано Положение о городском самоуправлении (постановление администрации г. Барнаула от 12 января 1994 г. № 10). В ст. 15 данного положения было закреплено, что деятельность ТОС регулируется Положением о территориальных органах общественного самоуправления.

Практический опыт развития ТОС как одной из наиболее доступных для населения форм участия в МСУ подкреплялся новой законодательной базой. Был принят Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Должное внимание территориальному общественному самоуправлению уделялось и законами субъектов

РФ. Так, в Уставе (Основном Законе) Алтайского края деятельность ТОС стала регулировать ст. 104, определяющая в соответствии с ФЗ – 154 основы их деятельности<sup>1</sup>.

Далее Алтайским краевым Советом народных депутатов был принят Закон Алтайского края от 31 декабря 1996 г. № 65 – ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Алтайском крае» определяющий на то время в соответствии с ФЗ – 154, Уставом (Основным законом) Алтайского края общие принципы, формы организации, полномочия, виды деятельности, права и гарантии ТОС. Подобные законы в то время были приняты не во всех субъектах РФ, что подчеркивало прогрессивность алтайского законодательства. Однако, с принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 – ФЗ данный закон о ТОС утратил силу с 1 января 2003 г.

В настоящее время деятельность ТОС на территории г. Барнаула регулируется: Конституцией РФ, выше упомянутым 131 Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», решением Барнаульской городской Думы от 03.06.2011 № 550 «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле», подпрограммой «Содействие развитию гражданского общества в городе Барнауле на 2015-2019 годы», а также уставами ТОС.

На территории Железнодорожного района система ТОС является сложной и многоступенчатой. Она состоит из взаимодополняющих друг друга органов различного уровня, обеспечивающих согласованное решение находящихся в ведении ТОС вопросов.

Естественным и совершенно необходимым уровнем самоорганизации жителей являются Советы подъездов или уличные и домовые комитеты. Объединение жителей на уровне подъезда либо улицы органично связано с взаимопомощью и непосредственным взаимодействием соседей. Заинтересованность таких организаций сосредоточена, в первую очередь, на решении вопросов безопасности, социального климата, добрососедских отношений более, чем на вопро-





сах содержания жилищного фонда, а также управления им<sup>2</sup>.

Система ТОС Железнодорожного района включает в себя 51 уличный комитет, 1302 старших по подъездам, 528 Советов домов, 8 Советов и 1 Комитет ТОС. Как сегодня выглядит карта территориального общественного движения в Железнодорожном районе.

Как было отмечено ранее, первые Советы ТОС в Барнауле появились на территории именно Железнодорожного района. В июле 1989 г. был образован оргкомитет, который провел подготовительную работу по проведению собрания представителей общественности микрорайона. Собрание представителей от домов и организаций микрорайона было проведено 2 августа 1989 г., на котором был выбран общественный Совет самоуправления Петровского микрорайона.

4 октября 1989 г. состоялась конференция жителей в Червоном микрорайоне, на которой был избран первый совет самоуправления микрорайона. В последующие годы были сформированы Советы ТОС Матросовского, Красноармейского, Локомотивного, Привокзального, Власихинского микрорайонов, Комитет ТОС Стахановского микрорайона и Совет ТОС микрорайона «Зеленая Роща»<sup>3</sup>. Органы ТОС на территории Железнодорожного района:

- представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
- обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
- могут осуществлять хозяйственную деятельность по благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
- вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компе-

тении которых отнесено принятие указанных актов.

Совет ТОС является коллегиальным исполнительным органом ТОС, обеспечивающим организационно-распорядительные функции по реализации общественных инициатив граждан, а также участию граждан в решении вопросов местного значения<sup>4</sup>.

По решению Собрания (Конференции) граждан избирается контрольно-ревизионная комиссия в целях осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью Совета, также на нее могут быть возложены функции контроля по исполнению устава ТОС. Ежегодно на отчетных Собраниях (Конференциях) Советы ТОС отчитываются за проделанную работу, а ревизионная комиссия о результатах проверки и отчетов финансово-хозяйственной деятельности Советов перед населением.

Председатель Совета (Комитета) является единоличным исполнительным органом, руководящим деятельностью Совета (Комитета) ТОС. Он представляет интересы жителей, проживающих на определенной территории, обеспечивает исполнения тех решений, которые были приняты на собраниях (конференциях). В своей деятельности он также подотчетен собранию (конференции) ТОС и Совету ТОС.

Во исполнение возложенных на Совет (комитет) задач, председатель Совета (комитета):

- представляет ТОС в отношении с органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от их форм собственности, и гражданами;
- организует деятельность Совета;
- организует подготовку и проведение Собраний (конференций) граждан, осуществляет контроль за реализацией, принятых на них решений;
- ведет заседания Совета;
- информирует органы местного самоуправления о деятельности ТОС, о положении дел на подведомственной территории;
- обеспечивает организацию выборов членов Совета взамен выбывших;
- подписывает решения, протоколы заседаний и другие документы Совета, выдает доверенности;

- решает иные вопросы, порученные ему Собранием (конференцией) граждан, органами местного самоуправления<sup>5</sup>.

Ни одна самая совершенная нормативная база не будет работать без конкретных неравнодушных людей. Председатели Советов ТОС Железнодорожного района всегда отличались отзывчивостью, заинтересованностью и активностью.

Председатели ТОС – это инициативные, добросовестные, болеющие душой за общее дело, граждане, которые стараются изменить мир вокруг себя, обустроив территорию своего места проживания. Ярким примером заинтересованного отношения является возглавляющая деятельность Совета ТОС «Привокзальный» В.И. Бжицких, до этого руководившая Советами самоуправления Матросовского, а затем и Локомотивного микрорайонов. За активную деятельность в сфере самоуправления в 2013 г. ей была вручена краевая награда «За заслуги перед обществом», она стала победителем проводимого впервые городского конкурса «Лидер общественного самоуправления». Другим примером является председатель Петровского Совета ТОС В.Г. Юдин, являющийся с 2004 г. депутатом Барнаульской городской Думы. В 2012 г. за значительный вклад в развитие ТОС и плодотворную общественную деятельность он был награжден дипломом и памятным знаком «За заслуги в развитии города Барнаула». Многие активисты-общественники ТОС Железнодорожного района имеют награды различного достоинства.

Первичным звеном городского самоуправления и составной частью ТОС являются уличные и домовые комитеты. В Барнауле по данным за I квартал 2018 г. действуют 530 уличных комитетов, 2093 домовых комитетов.

20 декабря 1963 г. решением исполкома Железнодорожного района Совета народных депутатов трудящихся было утверждено Положение об уличных комитетах Железнодорожного района г. Барнаула. С 1971 г. в районе было сформировано 52 уличных комитета. Такое деление сохранилось и сегодня.

Цели и задачи уличных комитетов направлены на реализацию конституционного права граждан на участие



в местном самоуправлении, содействии формированию гражданского общества, самостоятельное осуществление под свою ответственность собственных инициатив, содействие созданию эффективного механизма обеспечения взаимосвязи органов местного самоуправления с населением, защиту прав и законных интересов жителей и т.д.

За время работы Советами ТОС Железнодорожного района были выбраны наиболее актуальные направления и отработаны основные формы, ставшие уже традиционными.

Одним из приоритетных направлений деятельности ТОС Привокзального микрорайона является социальная работа. Регулярно проводятся мероприятия с пенсионерами, диаспорами и молодежью, организовываются творческие выставки, занятия хороших и танцевальных коллективов, студий прикладного творчества. Важным направлением является и работа с советами домов. Одним из главных вопросов здесь стало повышение правовой грамотности в сфере ЖКХ. Совет разработал новый, первый на территории Железнодорожного района проект – Школа домкомов «Управляем сами». ТОС взаимодействует с местным отделением Союза пенсионеров Железнодорожного района и тесно сотрудничает с общественными организациями, осуществляющими свою деятельность на территории района, привлекая их к совместным мероприятиям. Микрорайон всегда занимает призовые места в городском округе по благоустройству в номинации «ТОС многоэтажной застройки».

Совет ТОСВласихинского микрорайона также делает акцент на социальной работе, направленной на принятие мер по поддержке социально незащищенных категорий граждан, в т.ч. подростков и молодежи, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. На учете в совете ТОС состоит более 1100 жителей, нуждающихся в поддержке. Обратившимся за помощью гражданам Совет ТОС оказывает посильную помощь.

Географическое расположение ТОС Красноармейского микрорайона позволяет определить в приоритете работу ТОС по вовлечению молодежи в общественную жизнь микрорайона. Это обуславливается тем, что в микро-

районе располагаются 4 высших учебных заведения, в которых проходят обучение более 10 тыс. студентов, также 11 студенческих общежитий, в которых проживает около 4 тыс. студентов. Налажено сотрудничество с молодежным парламентом и студенческими профсоюзами высших учебных заведений, совместно проводятся различные мероприятия. Красноармейский микрорайон неоднократно становился победителем районных и городских конкурсов по благоустройству. ТОС стал призером городского конкурса «Самый благоустроенный район города Барнаула» в номинации «Лучший Совет (Комитет) ТОС микрорайона смешанной застройки».

Одним из направлений Совета ТОС Матросовского микрорайона является работа с неблагополучными семьями и трудными подростками. Ежегодно ТОС и образовательные учреждения района устраивают экскурсии, спортивные соревнования и конкурсы, праздники на аллее по ул. Георгия Исакова. Совместно с КГБУСО «Краевой кризисный центр для мужчин» и «Комплексный центр социального обслуживания населения города Барнаула» проводит мероприятия для трудных подростков. Проводятся рейды по неблагополучным семьям, профилактические мероприятия по предотвращению преступлений, выявлению мест незаконной реализации алкоголя, проверке ранее судимых лиц.

Совет ТОС Червоного микрорайона уделяет больше внимания поддержке старшего поколения, в том числе его духовному просвещению. Большое значение уделяется организации досуга пожилых людей, инвалидов, участников и ветеранов Великой Отечественной войны. Ежегодно для них проводятся культурно-массовые мероприятия. Советом налажено тесное взаимодействие с образовательными учреждениями микрорайона, проводятся совместные мероприятия и различные акции. Совет ТОС занимается организацией ярмарок вещей для нуждающихся жителей микрорайона. В рамках акций ТОС Червоного микрорайона оказывает помощь ветеранам, инвалидам, одиноким престарелым жителям в уборке помещений, придомовой территории. Уделяется большое внимание поддержке дво-

ровых территорий многоквартирных домов и детских площадок частного сектора в хорошем состоянии.

ТОС Петровского микрорайона активно занимается благоустройством. За последние годы благоустроено 16 дворов микрорайона. ТОС неоднократно становился победителем конкурсов по благоустройству. Ежегодно осуществляется устройство зон отдыха, детских игровых площадок, производится расширение дворовых проездов с ремонтом асфальтного покрытия и тротуаров, оборудование спортивных площадок, парковочных мест, контейнерных площадок. Благодаря победе проекта «Место отдыха – аллея по ул. Георгия Исакова» в общегородском конкурсе НКО в микрорайоне появилась знаковая зона, которая не только привлекает жителей, но и является местом проведения мероприятий районного масштаба. По инициативе жителей на аллее по ул. Г. Исакова появился уголок отдыха – водоем, включающий в себя каскад водопадов и декоративный мостик.

Актив Совета ТОС микрорайона «Зеленая Роща» занимается поддержкой социально незащищенных категорий граждан. Ежегодно актив ТОС осуществляет сбор вещей для нуждающихся жителей в рамках акции «Соберем детей в школу». В рамках городского конкурса в 2017 г. «На лучшую организацию работы органов ТОС по созданию, благоустройству и эффективному использованию детских и спортивных площадок» Советом ТОС реализован проект «Ребята нашего двора»: по адресу: ул. Матросова, 7. Площадка оборудована спортивными снарядами.

Важным направлением деятельности Советов ТОС является организация мероприятий по улучшению экологии и охране окружающей среды. Этому направлению активно уделяет внимание Совет ТОС Локомотивного микрорайона. Ежегодно силами жителей микрорайона проводится чистка русла реки Пивоварка, экологические субботники с привлечением общественных организаций микрорайона. В целях повышения уровня благоустройства, озеленения, санитарного содержания территории микрорайона (и города в целом), обеспечения благоприятных и безопасных условий жизнедеятельности человека в микрорайоне с апреля по сентябрь





2017 г. было проведено 7 экологических акций, в которых приняли участие более 300 жителей разных возрастных категорий.

Совет ТОС Локомотивного микрорайона в 2017 г. достиг значительных успехов в рамках программы Года экологии и празднования 80-летия Алтайского края. Совету активно оказывают помощь председатели уличных комитетов, ведя работу с населением по заключению договоров на вывоз ТБО, размещения адресных табличек на домах, приведение в надлежащее состояние хозяйственных построек и ограждений и т.д.

В Комитете Стахановского микрорайона в приоритете является организация социальной работы, направленной на принятие мер по поддержке социально незащищенных категорий граждан. Совместно с общественной организацией «Новая жизнь» актив Комитета проводит субботники, оказывает благотворительную помощь малообеспеченным жителям микрорайона.

Сегодня ТОСы решают множество различных вопросов: асфальтирование улиц; сохранение и увеличение площади зеленых насаждений; организация досуга населения; проведение культурно-массовых и спортивных, праздничных мероприятий; участие в конкурсах; информирование населения; газификация жилых домов; взаимодействие с различными общественными формированиями и коммерческими организациями; привлечение молодежи в работе добровольной народной дружины; рассмотрение обращений граждан и контроль за их исполнением; оказание помощи пожилым людям, малообеспеченным и многодетным семьям; создание условий для массового отдыха населения микрорайонов, проведение совместных мероприятий с органами власти; общественный контроль и многое другое.

Важным направлением территориального общественного самоуправ-

ления стало активное участие в сфере ЖКХ. Старение жилищного фонда и инженерных сетей, усиление роли собственника, не всегда эффективная работа управляющих организаций и в то же время все возрастающие требования жителей на незамедлительное решение возникающих проблем заставляют мотивировать ТОСы на учреждение управляющих организаций. Так, ТОС Петровского микрорайона сегодня является учредителем управляющей организации ООО «ЖЭК Петровское», что позволяет совместно решать проблемы социально-экономического развития территории. Руководители Советов ТОС через советы многоквартирных домов налаживают конструктивное взаимодействие жителей с обслуживающими организациями.

В целях реализации своей деятельности в Советах ТОС созданы различные комиссии: по ЖКХ и благоустройству, социальная, земельная, по работе с детьми и подростками, спортивной работе, по санитарии, по работе с домовыми и уличными комитетами, культурно-массовая, туристическая, комиссия по работе с народной дружиной, комиссия по работе с общественными объединениями, клубами и др. Комиссии являются консультативно-совещательными органами ТОС и создаются для соответствующих целей.

Так, например, социальные комиссии созданы для содействия решению задач социальной поддержки различных категорий граждан попавших в трудные жизненные условия, вовлечение населения в культурный досуг по месту жительства. Исходя из своих целей, комиссии осуществляют организацию своей работы и создают организационные основы для деятельности клубов.

На территории Железнодорожного района при Советах ТОС создано 34 клуба неформального общения: «Клуб здоровья», «Клуб любителей народной песни», «Клуб садоводов и цве-

товодов», театр-миниатюр «Забава», туристический клуб, «Литературно-музыкальный салон», арт-галерея «Аллегория», спортивный клуб «ЛОКО-ТОС», парусный клуб «Одиссей», кружок «Азбука шахмат» и т.д.

В 2019 году ТОС Железнодорожного района будет отмечать юбилей – 30 лет. За эти годы территориальное общественное самоуправление изменялось структурно и по содержанию в соответствии с изменением правовой основы, регламентирующей его деятельность. Создание органов ТОС стало определяющим стимулом активного участия населения в управлении районом и городом. В настоящее время в районе сложилась целая система работы органов ТОС, на практике доказавшая свою востребованность у жителей района. Важное место при этом занимают Советы (комитеты) ТОС, т.к. опыт осуществления ТОС в Барнауле показал, что именно они эффективнее всего занимаются организацией и координацией всех органов ТОС на своей территории.

<sup>1</sup> Устав (Основной Закон) Алтайского края: закон Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС (ред. от 31.01. 2018 № 3-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. 1995. № 10.

<sup>2</sup> Ломова Н.Г. Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления. Монография. — М. - Берлин : Директ-Медиа, 2014. С. 78.

<sup>3</sup> Мураева Я.Н., Лякишева В.Г. Территориальное общественное самоуправление как институт взаимодействия власти и населения / Я.Н. Мураева, // Труды молодых ученых Алт. гос. ун-та. 2015. Т. 1, № 12. С. 121–130.

<sup>4</sup> Решение Барнаульской городской Думы «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле» от 03.06.2011 № 550 (ред. от 24.02.2012) // Вечерний Барнаул. 2011. № 87.

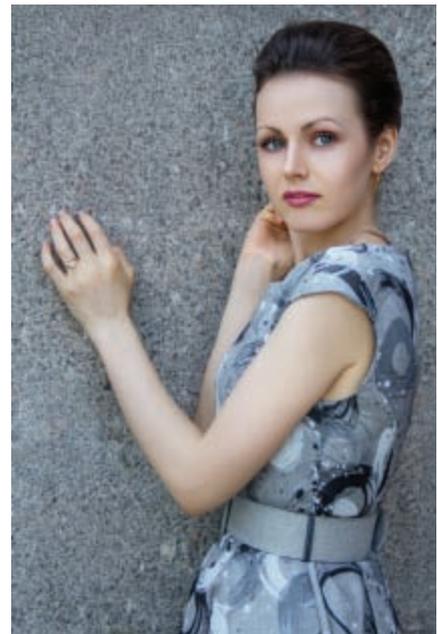
<sup>5</sup> Решение Барнаульской городской Думы «Об утверждении положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле» от 03.06.2011 № 550 (ред. от 24.02.2012) // Вечерний Барнаул. 2011. № 87.

*Natalia Grigorievna Lomova, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences*  
*Kristina Olegovna Sivokozova, fourth-year student of the Altai Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article presents an analysis of the experience of the work of the councils of territorial public self-government of Zheleznodorozhnyy district of Barnaul; the historical aspects of formation and the main directions of their activity are considered.

**Keywords:** territorial public self-government, TPS Council, street committees, house committees.





УДК 338.222

Сергей Васильевич Красов, председатель Барнаульской городской Думы IV созыва (Барнаул, Россия)

Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

Инна Юрьевна Добрынина, магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются вопросы формирования имиджа муниципального образования и региона, разработки брендов территории. В контексте исследуемой темы изучен ряд исторических и знаковых событий, освещена роль известных персон, формирующих определенный образ г. Барнаула и Алтайского края. Приводятся результаты опроса граждан, выразивших свое мнение по данной теме. На основе реальных фактов отражен взгляд на проблемы и перспективы улучшения ситуации.

*Ключевые слова:* имидж, бренд, традиции, развитие городской территории.

## ФОРМИРОВАНИЕ ИМИДЖА ГОРОДСКОГО ОКРУГА – Г. БАРНАУЛА АЛТАЙСКОГО КРАЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА, ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

### FORMATION OF THE IMAGE OF THE URBAN DISTRICT - BARNAUL OF THE ALTAI TERRITORY: THEORY AND PRACTICE, HISTORY AND PRESENT TIME

Каждый город имеет свои уникальные особенности, историю и культуру, поэтому его пространственное развитие предполагает готовность власти, населения и всего местного сообщества к активным совместным действиям по реализации стратегических и программных целей и формированию положительного имиджа территории проживания.

На территории РФ в н.в. функционирует более 22 тыс. муниципальных образований (далее МО), в Алтайском

крае их более 700; среди 267 российских городских округов в нашем регионе создано 10, в том числе столица края – г. Барнаул. Вопросы совершенствования управляемости МО, роста уровня социально-экономического развития, различные аспекты жизни современных городов и городских сообществ, повышение их имиджа постоянно вносятся в повестку дня различных форумов и дискуссий. Конкурентная борьба между российскими городами усиливается из года

в год, бороться приходится за инвестиции, информационные потоки, но, прежде всего, за людей: талантливых ученых, преподавателей, врачей, деятелей искусства, предпринимателей, менеджеров, других членов местного сообщества, туристов и, в первую очередь, за молодежь, являющуюся главным ресурсом и перспективой успешности этого процесса.

В марте 2018 г. в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ прозвучал





тезис: «Важно, чтобы развитие городов стало движущей силой для всей страны. Активная, динамичная жизнь России, с ее огромной территорией, не может сосредоточиться в нескольких мегаполисах. Крупные города должны распространять свою энергию, служить опорой для сбалансированного, гармоничного пространственного развития всей России»<sup>1</sup>. Это подчеркивает актуальность изучения темы совершенствования муниципальной политики и перспектив улучшения имиджа городов.

В основу исследования положены работы И.В. Арженковского, В.М. Белоусова, И.М. Бусыгиной, И.С. Важениной, С.Г. Важенина, Д.В. Визгалова, Н.З. Губнеловой, И.В. Князевой, Ф. Котлер, А.М. Лаврова, В.В. Мищенко, И.К. Мищенко, К.Б. Норкина, А.П. Панкрухина, Н.В. Петрова, И.В. Ретивых, А.Ю. Согомонова, В.С. Суворина, М. Фурманека, других ученых и практиков в сфере менеджмента, маркетинга, а так же труды в области исторического наследия, государственного и муниципального управления. Вместе с тем, многие аспекты выбранного нами направления представляют интерес для дальнейшего изучения. Целью работы стало изучение заявленной темы на примере городского округа – г. Барнаула Алтайского края с применением методов исторического и статистического анализа, обобщения научных, архивных, информационных материалов, включенного наблюдения с использованием личного опыта.

В современных условиях использование маркетинговых инструментов в муниципальном управлении является весьма эффективным способом повышения конкурентоспособности и привлекательности муниципального образования, формирования его позитивного имиджа, что позволяет обеспечить такой уровень социально-экономического развития территории, при котором достигается максимальное удовлетворение нужд потребителей муниципальных услуг<sup>2</sup>. Одним из таких способов, по мнению Д.В. Визгалова, является освоение маркетинга города, а одной из самых эффективных форм маркетинга – продвижение интересов территории через формирование городского бренда. Бренддинг – это тот инструмент, который делает маркетинг более примени-

мым для такой категории, как место. Он нацелен на изменение городской реальности. Маркетинг же занимается управлением имиджем территории в целом<sup>3</sup>. Далее дадим несколько определений, подчеркнув, что они не являются исчерпывающими. Имидж (от англ. *Image* – «образ», «изображение», «отражение») – искусственный образ, формируемый в общественном или индивидуальном сознании средствами массовой коммуникации и психологического воздействия. Имидж создается пиаром, пропагандой, рекламой с целью формирования в массовом сознании определённого отношения к объекту, он может сочетать как реальные свойства объекта, так и несуществующие, приписываемые ему. Бренд (от англ. *Brand* – товарный знак, торговая марка, клеймо, т.е. марка товара) – термин в маркетинге, символизирующий комплекс информации об объекте, популярная, легко узнаваемая и юридически защищённая символика какого-либо объекта; единое обозначение (название, символ, лозунг, слоган, девиз, стиль, термин, идея), узнаваемое потребителем концептуально выработанного набора товаров и услуг, обычно объединённых в направлении деятельности компании или объединения (для экономической и стратегической целесообразности), которым он принадлежит. Имидж или бренд МО – образ, идентифицируемый в сознании основных потребителей и отличающий данное МО от других. Реализация данного образа может осуществляться посредством символа (герба), слогана и прочих элементов маркетинга; один из источников создания ценности для населения; основой построения этого является уникальность.

Имидж – понятие довольно распространённое, чаще всего этот термин используется применительно: к личности (руководители, политики, актеры); к предприятиям, фирмам; к общественным организациям (партии, фонды) и пр.

В России, по мнению ряда ученых, имиджем городов занимаются чрезвычайно мало, отсюда – их безликость. Это, к нашему сожалению, характерно и для некоторых перспективных городов. Иначе говоря, в стране и мире мнение о том, что представляют собой российские города, за редким исключением, довольно туманно и практи-

чески не сформировано. Между тем, интенсивный поиск отечественных и зарубежных инвесторов для реализации крупных проектов, высокая экономическая конкуренция, борьба за квалифицированные трудовые ресурсы и благосклонность федерального центра заставляют выбирать такую стратегию позиционирования, которая бы выгодно отличала город от его конкурентов, отражая его уникальные достоинства и нивелируя недостатки.

В общем и целом имидж города можно определить как психологически формируемый образ, ориентированный на основные группы целевой аудитории. Базой для его формирования является территориальная индивидуальность, включающая совокупность особенностей и ресурсов города (природных, исторических, экономических, социально-культурных и пр.). С названным термином тесно связаны еще два – узнаваемость и репутация. Не всегда можно точно определить, где мы имеем дело с репутацией, а где говорим об имидже. Следует отметить, что в настоящее время во многих странах мира понятие «имидж» используется все реже. Важнее становится не что говорят, а что делают. Термин «репутация» начинает доминировать над понятием «имидж». Эксперты так же отмечают, что в современных условиях управление имиджем и репутацией становится одной из важных стратегических составляющих управленческого процесса<sup>4</sup>. С точки зрения И.В. Ретивых с понятием «имидж города» непосредственно связано понятие «образ»<sup>5</sup>. Образ города имеет положительную или отрицательную окраску, либо не имеет ее вовсе, что является следствием элементарного отсутствия информации о нем у его жителей. Специалисты утверждают: «Чем меньше люди знают о городе, тем хуже они к нему относятся» и одновременно подчеркивают, что репутацию нельзя создать быстро, быстро ее можно только разрушить!

Как правило, в результате целенаправленного формирования образ города становится позитивным. Если же он складывается стихийно, то вряд ли получится привлекательным. Это объясняется тем, что в процессе его сознательного конструирования создается идеальная модель, отражаю-



щая яркие достоинства города. При этом отрицательные социальные стереотипы нейтрализуются. Не всегда нужно устранять их материально, так как зачастую это и невозможно. Достаточно сделать их менее заметными, незначительными на общем благополучном фоне. В качестве примера можно привести Омск, жители которого позиционируют себя как самый спортивный город в Сибири. В то же время по числу горожан, занимающихся спортом, еще в 2010 г. он находился лишь на пятом месте, пропустив вперед Барнаул, Кемерово, Новосибирск и Томск. Проведенные в марте этого же года исследования показали еще одно достоинство Барнаула - по количеству «читающих» жителей он занял второе место в Сибири и двадцатое среди 75 крупнейших и крупных городов России.

Подходы к формированию имиджа МО могут быть различными. Можно описать его яркими красками, подчеркнуть наиболее интересные исторические и современные его достоинства; можно взять один объект и построить имидж на нем, а можно все показать в комплексе: благоприятный климат для бизнеса, экология, сервис, дороги на уровне, доброжелательные люди и пр. Специалисты в области маркетинга территории определяют имидж города как существующую в общественном сознании совокупность устойчивых представлений о городе. Он складывается на основе информации, поступающей из трех источников, - одного объективного (характеристики территории, отражающие объективную действительность) и двух субъективных (личное представление о территории, с одной стороны, и чужие мнения и слухи - с другой). Часто в разговорах о городе приходится слышать его не всегда однозначные определения, такие как яркий, живой, агрессивный, неуютный, запущенный, суматошный, таинственный, интересный... Каждый из этих эпитетов характеризует имидж города, помогает интерпретировать его. В результате город обретает имя и образ, который в одних случаях подчеркивает его характерные особенности, а в других, наоборот, сильно расходится с реальной картиной.

Специалисты подразделяют имидж на внешний и внутренний:

внешний представляет собой восприятие города населением других территорий, инвесторами, туристами и т.д.; внутренний - то, как воспринимают город собственно горожане. Формирование имиджа происходит под влиянием двух факторов: контролируемого (влияние деятельности органов местного самоуправления) и неконтролируемого (независимые СМИ, региональные власти, политики и факторы внешней среды). Имидж как совокупность эмоциональных и рациональных представлений - понятие не однозначное. Он во многом зависит от человека, возникающих у него ассоциаций по отношению к городу. В то же время имидж - понятие не статичное, он изменяется под влиянием перемен, происходящих внутри города, и его социально-экономических преобразований. И подтверждением этому служат слова о Барнауле нашего знаменитого земляка М.Т. Калашникова: «Я не был на Алтае семнадцать лет, город поразил обилием новых, красивых зданий, чистотой и зеленью улиц...». Вместе с тем, имидж невозможно изменить в одночасье, на это требуется время. Позиционирование города представляет собой процесс формирования его уникального образа, обладающего очевидными выгодами и преимуществами в глазах целевых групп. И выстраивая логику и идеологию имиджа города, необходимо обратиться к истории, в которой есть много забытого и малоизвестного, чем можно гордиться. Слабое знание собственного прошлого часто приводит к необъективной, заниженной самооценке.

Как показывает практика, имиджевый ряд, связанный с городом, может складываться годами, а ассоциативный образ выстраивается мгновенно. Приведем несколько примеров: Тула - «самовар, пряник, оружие»; Иваново - «город невест и ситцев»; Великий Устюг - «Дед Мороз»; Кострома - «Берендеевка, Снегурочка», Ростов - Великий - «Золотое кольцо, кремль», Волгоград - «Город - герой», Калининград - «Балтийский флот, янтарь», Мышкин - «музей мышки, кошки, русского валенка», Новосибирск - «самый крупный город Западной Сибири, Академ - городок, оперный театр», Заринск - «Коксохим», Бийск - «наукоград, Чуйский тракт, ворота в Горный Ал-

тай», Белокуриха и Яровое - «город - курорт» и т. д.

Рассмотрим процесс формирования и трансформации имиджа г. Барнаула в ходе его 288-летнего развития, в котором условно можно выделить несколько периодов.

Барнаул конца 18 - начала 19 вв. - горный город, культурный центр Сибири. С этим периодом связано строительство в городе медеплавильного и сереброплавильного заводов, а в связи с передачей их в казну - появление высокообразованных специалистов, в том числе горных инженеров, что, несомненно, сыграло значительную роль в формировании имиджа города. Открытие первой за Уралом обсерватории, горного училища, краеведческого музея, появление любительского, а затем профессионального театра, создание публичной библиотеки - все это позволило Семенову-Тяньшанскому написать в своей книге: «Я назвал его Сибирскими Афинами».

Барнаул конца 19 - начала 20 вв. - купеческий город. Возникает целый ряд производств, появляется речной порт. Масло из Барнаула на «ура» раскупается не только в России, но и по всей Европе. Строительство моста через Обь и прохождение недалеко от города железной дороги в Среднюю Азию, путь в Монголию и Китай способствовали развитию города. Оно было настолько мощным, что городская дума того времени рассматривает проект создания города-сада. Но за взлетом иногда случаются падения. Сегодня мало кто помнит, но с 1917 г. и до конца 30-х гг. за Барнаулом закрепилось название «черный город на Оби», так как страшный пожар уничтожил значительную его часть.

Начало сороковых - середина пятидесятых годов прошлого века - это период резкого роста промышленного потенциала за счет эвакуированных предприятий и введенного накануне войны меланжевого комбината, крупнейшего в Сибири. Каждый второй патрон калибром 7,62 мм в годы ВОВ был изготовлен на станкостроительном заводе, а шубы «Барнаулки» стали визитной карточкой города. С середины 50-х гг. в городе разворачивается промышленно-гражданское строительство. Строятся крупнейшие в Сибири предприятия сельхозмашиностроения, нефтехимии, обо-





ронного комплекса и переработки. Одновременно преобразуется город, он становится крупнейшим промышленным, научным и культурным центром. Продукция предприятий отправлялась во многие регионы России и более чем в три десятка стран мира. НИИ садоводства им. М.А. Лисавенко, Алтайские научно-исследовательские институты: земледелия и селекции, а также открывающиеся один за другим высшие учебные заведения способствовали развитию науки. Не случайно в этот период город был награжден Орденом Октябрьской революции.

Мы полностью разделяем мнение многих экспертов, что история города – одна из важнейших составляющих его имиджа, ведь нельзя выстраивать имидж только на нынешних реалиях, забывая о том хорошем, что было в прошлом. В погоне за модой можно оторваться от корней и потерять индивидуальность. К сожалению, зачастую прошлое предается забвению, но вектор «прошлое → настоящее → будущее» должен быть одной из основных составляющих имиджа территории. Считаем, что успех может иметь проведение имиджевой политики, опирающейся как на исторические традиции, так и на современные достижения, а также - на заинтересованность не только власти, но и горожан, представителей всего местного сообщества в таком ее построении.

Вернемся к тезису, что само по себе понятие «имидж города» - сравнительно молодое, в мировой практике используется немногим более сотни лет, а в России оно появилось недавно. Специалисты объясняют это усилением конкуренции между городами и желанием привлечь федеральные средства и крупных инвесторов для решения проблем жителей. Недостаток собственных средств, определенных Бюджетным кодексом РФ для муниципальных образований, требовал и от регионов, и от городов, как говорится, показать «товар лицом». Целенаправленно создавать имидж города, а затем управлять им непросто. В одном случае работа по созданию имиджа будет заключаться в популяризации «неизвестного» города, в другом – в борьбе с уже существующим негативным имиджем, в третьем

– в достижении конкретной цели городского развития.

Ведущие исследователи в области маркетинга города отмечают, что одной из наиболее эффективных стратегий конструирования имиджа города является брендинг. Бренд города – это впечатление, которое производит город на целевую аудиторию, сумма всех материальных и символических элементов, делающих город уникальным. Его создание способствует акцентированию и усилению привлекательности имиджа города, помогает ассоциировать город с положительными характеристиками, а впоследствии и идентифицировать его по ним. Следует отметить, что еще бытует мнение – городу достаточно иметь свой бренд и «дело в шляпе», но это заблуждение, хотя использование брендинга для создания положительного образа территории так же играет свою определенную роль. При этом бренд выступает как одно из средств коммуникации и в нашем случае рассматривается не как товарный знак, а «в паре» с имиджем представляет объект или имя, которые ассоциируются у целевых групп с чем-то уникальным. Например, швейцарские часы – точность и высокое качество; автомобили: «Вольво» – безопасность, «Мерседес» – надежность; алтайские мёд – экологичность и т.д. Исследования показали, что бренд серьезно влияет на подсознание людей, а именно там формируется соответствующий образ. Но бренд – «оружие обоюдоострое» и использовать его для создания положительного имиджа следует очень обдуманно. Практика показывает, что недостаточно просто провозгласить: «Мы придумали бренд города!» Разработка концепции бренда является лишь первой стадией в работе по его созданию. Без последующего продвижения концепции бренда – второй стадии брендинга – она бессмысленна. Поскольку общее движение культуры последних десятилетий все больше направлено к индивидуализации, то можно предположить, что в условиях конкуренции примерно равные по экономическим или демографическим показателям города будут сравнивать по впечатлению, которое они производят: по воспоминаниям, ассоциациям, интонациям, задаваемым образом города. Поэтому позитивный имидж города обяза-

тельно скажется на инвестиционных предпочтениях, а также социальной, культурной, политической сторонах его жизни, становясь не только эстетической, но и экономической категорией. Именно в этот момент и положительный имидж, и бренд становятся особенно необходимыми городу. При этом одной из основ их формирования выступает индивидуальность территории. Потенциальные преимущества Барнаула в этом плане не вызывают сомнений, так как он обладает богатейшей историей и до настоящего времени он ассоциируется у жителей других регионов как горный город, центр машиностроения, культуры и науки. Приведем несколько цитат с мнением побывавших в городе гостей: Сергей Епанчинцев, путешественник – «Если вы еще не были в Барнауле, значит у вас еще впереди такая удивительная возможность – побывать в городе, сохранившем свой стиль. Город, в котором живут рядом современные, красивые и функциональные здания, и старинные особняки, дома и домики – живут как братья»; Эван Мак Грегор, популярный актер Голливуда – «Еще помню какой-то совершенно удивительный город. Как он назывался? Барнаул, кажется... Точно! Это просто компанейский город какой-то! И женщины там особенно красивые. Я тогда подумал: надо всем англичанам, которые ездят отдыхать в Испанию, посоветовать съездить в Барнаул!». Многие гости, кто видит панораму, говорят: «Барнаул – светлый город!» Именно поэтому нужно приложить все силы, знания и умения, чтобы сохранить и украсить такой образ Барнаула.

В августе 2012 г. по результатам открытого конкурса между администрацией города и ООО «Креативная лаборатория «Презентация» был подписан муниципальный контракт «Оказание услуг по разработке (формированию) бренда города Барнаула». В техническом задании для фирмы победителя, разработанном Алтайским государственным университетом, была обозначена задача сделать город узнаваемым за его пределами<sup>6</sup>. Для этого нужно было разработать концепцию бренда, а также его графическое изображение. В результате проделанной работы компания «Презентация» представила три имиджевые концепции. Лучшей по ито-



гам голосования членов Координационного совета по развитию туризма при администрации г. Барнаула была признана концепция, соответствующая инновационному сценарию развития города – «Барнаул – деловой, культурный и туристический центр трансграничного региона Большой Алтай»<sup>7</sup>. Также участники заседания поддержали представленный слоган: «Барнаул – Большой Алтай начинается здесь!» По замыслу разработчиков слоган бренда города связывает Барнаул и Большой Алтай, а также дает понять, что все пути по Большому Алтаю начинаются с Барнаула. Визуальным элементом имиджевой концепции стал логотип города, отразивший связь современной городской экономики Барнаула и горного ландшафта на территории регионов Большого Алтая. Секторы, на которые разбит логотип, символизируют городские многоэтажные здания, график экономического роста, динамику, развитие. Горы – это самый узнаваемый символ Алтая. В фирменном знаке они символизируют единую горную территорию Большого Алтая, обозначают туризм, силу, величие. Цветовая гамма изображения также имеет значение. Переход цветов от холодного к горячему символизирует температурные режимы, свойства природы Алтая, а так же прогресс, развитие отношений, культуру.

В 2015 г. на выставке «Барнаул – туристический» в день празднования 285-летия города состоялась презентация туристической эмблемы Барнаула, разработанной при реализации гранта главы администрации Барнаула и позиционирующей столицу Алтайского края как сибирский город. Еще одним результатом оказания грантовой поддержки должно было стать размещение видеоролика «Барнаул ждёт тебя!» на уличных светодиодных экранах во многих городах России. Планировалось, что 40-секундный фильм о нашем городе увидят более 3,6 млн. человек из 4 федеральных округов: Центрального, Уральского, Сибирского и Дальневосточного<sup>8</sup>. Логотип названной эмблемы используется для маркировки сувениров, элементов дизайна, туристских продуктов. Кстати, по информации сайта ПолитСибРу Барнаул в 2017 г. занял 4 место в рейтинге городов СФО, популярных у туристов.

Такие данные приводит российский сервис бронирования отелей Tvil.ru. Рейтинг составляли, основываясь на данных брони отелей и апартаментов в 2017 г. В десятке фаворитов оказались Новосибирск, Иркутск, Красноярск, Барнаул, Чита, Омск, Томск, Кемерово, Улан-Удэ и Абакан<sup>9</sup>.

По мнению А. Согомонова города все меньше озабочены своим географическим положением, близостью к природным богатствам. Они соревнуются за людские и денежные потоки, за административные и интеллектуальные ресурсы, за инвестиции и привлекательность для бизнеса, за социальный и культурный капиталы, за чистоту своей среды и комфортную жизнь внутри городов<sup>10</sup>.

По данным 2017 г. по численности населения г. Барнаул занимает 21 место из 1113 городов России и 4 из 132 городов Сибирского Федерального округа. В декабре 2017 г. специалисты Domofond.ru опубликовали данные всероссийского опроса, проведенного с целью выяснения оценки жителями качества жизни в своих городах. В нем участвовало более 258 тыс. россиян, оценивающих по 5-балльной шкале следующие утверждения: безопасность – «Я живу в безопасном районе и не боюсь идти домой в темное время суток»; чистота – «В моем районе чисто, мусор убирают своевременно»; экология – «В моем районе достаточно зелени и чистый свежий воздух»; общественный транспорт – «Меня устраивает работа общественного транспорта в моем районе»; магазины и рынки – «Я могу купить продукты и товары первой необходимости рядом с домом»; досуг и спорт – «В моем районе достаточно мест для отдыха, есть кафе, спортивные площадки и т. д.»; инфраструктура для детей – «В моем районе есть все необходимое для детей: игровая площадка, детский сад и поликлиника, школа и т. д.»; качество работы коммунальных служб – «Я доволен работой коммунальных служб»; соотношение стоимости и качества жизни – «Моего ежемесячного дохода достаточно для комфортного проживания; меня устраивает стоимость товаров в магазинах у дома, тарифы на коммунальные услуги и другие виды расходов»; добрососедство – «Люди, с которыми я живу по соседству, в основном дружелюбные и вежливые». В результате

был составлен рейтинг 250 населенных пунктов Российской Федерации. Барнаул оказался в этом рейтинге на 60 месте, а в первую тройку вошли Анапа, Грозный и Дубна<sup>11</sup>. По результатам голосования всероссийского конкурса «Город России. Национальный выбор» по данным на начало марта 2018 г. Барнаул так же находится на 60 месте среди 83 городов – центров субъектов РФ<sup>12</sup>. В ходе исследования, проведенного Финансовым университетом при Правительстве России методом телефонного опроса населения крупных и средних российских городов в конце 2017 – начале 2018 гг., Барнаул вошел в список городов, значительная часть жителей которых готова к переезду в поисках лучшей жизни. Доля барнаульцев, которые хотели бы в ближайшие годы сменить место жительства, намного выше, чем в среднем по России – по этому показателю город вошел в первую десятку<sup>13</sup>.

Попытаемся проанализировать ряд проблем, связанных с показателями такого неоднозначного восприятия имиджа Барнаула. С точки зрения экспертов проблемы, имеющиеся в развитии инфраструктуры города, ухудшают качество жизни и не позволяют преодолеть негативно – нейтральный имидж города, что отмечено в Стратегии социально-экономического развития Барнаула до 2025 года (решение Барнаульской городской Думы от 19 декабря 2013 г. № 234). В ежегодном рейтинге Союза архитекторов России и Института территориального планирования «Урбаника», где 100 крупнейших городов ранжированы по качеству жизни, с 2012 г. Барнаул не поднимался выше 91 места. В качестве причин выдвигаются низкая обеспеченность города жильем и возможность его приобретения и аренды; высокий уровень оплаты услуг ЖКХ; загруженность автомобильных дорог; плохая экологическая обстановка<sup>14</sup>. Каковы же результаты, пути и перспективы решения подобных проблем?

Изучение ряда научных исследований показало, что в России из трех главных субъектов развития территории – власть, бизнес, население – именно власть наиболее активно занимается планированием развития территории, выступает в качестве инициатора формирования бренда. Но когда завершается этап позици-





онирования города, когда появляется идея бренда, критически важно, чтобы население идею подхватило. Если же по какой-то причине этого не произойдет, то по прошествии определенного периода времени она просто забудется<sup>15</sup>. Следовательно, решающую роль в судьбе концепции бренда г. Барнаула может сыграть уровень информированности городского сообщества о ней. В эпоху информационного общества представления людей о происходящих процессах в значительной мере формируются средствами массовой коммуникации. При этом информационно-имиджевая политика приобретает огромное значение.

В 2008 г. специалистами Алтайского филиала РАНХиГС было проведено исследование, касающееся внутреннего имиджа Барнаула. Результаты показали необходимость его совершенствования с учетом того факта, что создание имиджа – медленный процесс и изменения не будут эффективными до тех пор, пока сознание целевых аудиторий не воспримет содержание имиджа города<sup>16</sup>. В этот же период на часть средств субсидии из федерального бюджета, полученной в результате успешной реализации комплексной программы реформирования муниципальных финансов г. Барнаула в 2005–2007 гг., сотрудниками и студентами этого учебного заведения разрабатывался научно-исследовательский проект по совершенствованию имиджа городского округа. К сожалению, с этим моментом совпали события, связанные с отрешением от должности главы города в 2010 г. А так как за этим последовал ряд правовых и организационных трансформаций, не способствующих, с профессиональной точки зрения, стабилизации муниципального управления в Барнауле, а затем и отставка главы администрации города в 2015 г., этот период можно связать с репутационными потерями в имидже как городской власти, так и города в целом<sup>17</sup>. Еще в декабре 2010 г. в аналитической записке на имя главы администрации города подчеркивалась необходимость ведения целенаправленной работы по совершенствованию внешнего и внутреннего имиджа города, так как упомянутые события осени 2010 г. привели к созданию образа Барнаула как города полити-

ческой нестабильности. Известный писатель Ю. Поляков отмечает, что долг власти – улавливать сигналы неблагополучия и менять что-то в политике, экономике, социальной мифологии и т.д.<sup>18</sup>. Мы полностью разделяем мнение экспертов насчет того, что при формировании позитивного имиджа рекомендуется делать акцент на деятельности высших руководителей: необходимо переоценить значимость их для структуры в целом<sup>19</sup>.

Образ города складывается из множества элементов, образуя специфическую систему, и в той или иной степени каждый из них оказывает влияние на отношение к городу в целом. Органы местного самоуправления, несомненно, должны координировать работу по формированию позитивного имиджа, но, в оптимальном варианте, большая часть населения должна видеть как результаты этой деятельности, связанные с ней процессы, так и способствовать их совершенствованию. Мы уже отмечали, что, по мнению жителей, чистота и экология – составляющие имиджа города. Но вряд ли можно добиться его положительного образа, если администрация города ежегодно тратит несколько миллионов рублей на ликвидацию свалок мусора на берегу Оби, но они регулярно появляются снова. Это говорит о том, что, требуя от власти наведения порядка, жители забывают о своих обязанностях. Ведь, как известно, чисто не там, где убирают, а там, где не мусорят. Эти «мусорные» проблемы возникли и на новой лестнице в Нагорный парк, ставшей излюбленным местом прогулок горожан, особенно молодежи. Ресурсом для решения многих локальных проблем в Барнауле стали органы территориального общественного самоуправления (ТОС), с их помощью граждане участвуют в решении вопросов местного значения и развития территории проживания<sup>20</sup>.

Полагаем, что внутренний имидж территории более конкретен, так как на него оказывают воздействие: уровень жизни, инфраструктура, качество услуг, экологическая обстановка и другие параметры. Именно в этой части влияние муниципальных органов на имидж самое высокое и здесь непосредственно от власти зависит, как он будет сформирован. Болевые точки известны: скорейшее утвержде-

ние «зависшего» генерального плана развития Барнаула, коммунальные и жилищные вопросы, эксплуатация и ремонт жилищного фонда, вопросы архитектуры и землеустройства, работа транспорта и качество дорог. Чем более последовательно и качественно эти проблемы будут решаться, тем больше будет подниматься авторитет власти у населения, формироваться стойкое позитивное отношение к ней горожан и, соответственно, улучшаться имидж города. В городе многое делается: продолжается работа над концепцией развития туризма, идут работы по реализации проекта Барнаульской агломерации, что, на наш взгляд, должно предоставить городскому округу новые возможности. Барнаул активно участвует в различных мероприятиях межмуниципального сотрудничества, и в первую очередь, в рамках Ассоциации Сибирских и Дальневосточных городов, в которую входит с 1986 г.<sup>21</sup>. Необходимо эффективно реализовывать потенциал международных связей с Монголией, Китаем, Казахстаном, а также городами-побратимами; пользоваться возможностью искусственно создаваемых мероприятий (фестивали, исторические и историко-военные реконструкции, например, создание действующей машины Ползунова и его музея и пр.). В тоже время, при организации мероприятий требуется не забывать об их имиджевой составляющей, так часто муниципальные органы проводят конференции, круглые столы и пр., но освещают их слабо. Считаем необходимым выстроить более тесное взаимодействие с региональными и федеральными СМИ, довести до логического завершения официальный сайт Барнаула, введя в него постоянно обновляемую информацию для инвесторов, бизнесменов, предпринимателей и для гостей города, сделать его более удобным для горожан, так как некоторую информацию на нем трудно найти. В большей мере это относится и к сайту Барнаульской городской Думы. Полагаем, что более тщательного и креативного подхода требует разрабатываемая видеопродукция, демонстрирующая преимущества края и его столицы. Так, графическим элементом имиджевой концепции региона стал логотип в форме сердца, в центре которого расположена буква «А» – заглавная



буква наименования края, дополняемая изображением цветка маральника. Такая форма, с точки зрения разработчиков, повторяет контуры края на карте России, говорит о радушии и гостеприимстве местных жителей. Для продвижения названного бренда в феврале 2016 г. на официальном туристическом канале Алтайского края в сети «Интернет» был размещен видеоролик «Настоящие эмоции в Алтайском крае», однако, за прошедшие 2 года он набрал всего 8,5 тыс. просмотров. Это дает основания полагать, что туристический бренд Алтайского края не в полной мере способствует повышению узнаваемости региона, укреплению его конкурентных позиций, привлечению дополнительных ресурсов на его территорию, он также слабо влияет на развитие чувства единства, ответственности и патриотизма у жителей края, т.е. не выполняет своего предназначения. Названный выше видеоролик «Барнаул ждёт тебя!» 2015 г. видели даже не все горожане, а появившийся летом 2017 г. сюжет о «деде – медведе» вызвал у барнаульцев неоднозначную реакцию. Красочные буклеты, каждый из которых рекламирует по 10 достопримечательностей Барнаула; его архитектурных памятников; легенд о городе и людей, внесших вклад в развитие Барнаула, к сожалению, изданы малым тиражом. Вместе с тем, богатый опыт городского самоуправления и ценнейшую информацию о развитии Барнаула хранят многие архивные документы, различные сборники и музейные экспонаты, календари знаменательных и памятных дат «Барнаульский хронограф», издаваемые с 1996 г. Эти моменты мы подчеркивали ранее<sup>22</sup>.

Последние 15-20 лет эксперты-экономисты, а также главы крупных городов обоснованно замечают, что имидж становится таким же важным фактором экономического развития города, как земля, материальные активы, кадры и т.д. Позитивное мнение о городе имеет благотворные последствия для городского бюджета, а плохой имидж вредит благосостоянию города. Специалисты отмечают, что бытующие представления о городе ложатся в основу инвестиционных рейтингов, принимаются во внимание при размещении инвестиционных проектов, часто являются главным

критерием при принятии решения о месте жительства или отдыха<sup>23</sup>. Мы поддерживаем сформировавшийся взгляд, что основная цель имиджа – создание, распространение и обеспечение общественного признания положительного образа территории. Следовательно, для ее достижения требуется решить ряд задач: формирование инвестиционной привлекательности города, включая дифференциацию от других городов, продвижение потенциальных объектов инвестирования; увеличение товарооборота и объема продаж городской продукции за счет продвижения местных производителей, а также услуг и идей, создаваемых в городе; миграционная политика, препятствующая оттоку населения и привлекающая иногородних лиц; формирование уважения жителей к малой Родине; привлечение туристов, если существует потенциал и в городе планируется активно развивать соответствующую индустрию, и др.

Стратегия формирования имиджа города должна быть направлена на: пропаганду конкурентных преимуществ для привлечения ресурсов и инвестиций, способствующих решению актуальных социально-экономических проблем населения и тем самым улучшающих его благосостояние и условия жизни. Проведенный анализ показал, что в Барнауле имеется значительная база роста не только для внешнего, но и внутреннего имиджа города. Основываясь на выводах экспертов, можем отметить, что для продвижения города в первую очередь необходимо осуществление работ по его переустройству. Основа бренда – идентичность города – должна быть воплощена в городской среде и в повседневной жизни, для чего необходима кропотливая и постоянная работа. Данный вид деятельности имеет четыре направления (сферы) реализации: городское пространство; городская инфраструктура; сфера управления; культурная жизнь города. Все они, согласно результатам анализа стратегических и программных документов, находят отражение в различных направлениях развития Барнаула. В первую очередь это зафиксировано в Стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года. Еще одним механизмом реализации концепции

бренда города являются принятые в развитие стратегии городские программы, одни из которых обеспечивают развитие конкретных сфер (например, муниципальные программы «Развитие дорожно-транспортной системы города Барнаула на 2015-2020 годы», «Развитие культуры города Барнаула на 2015-2018 годы» и др.), иные оказывают комплексное воздействие (например, муниципальная программа «Барнаул – комфортный город на 2015-2025 годы», программа «Развитие туризма в городе Барнауле на 2014-2018 годы» и др.)<sup>24</sup>.

Актуальность затронутой нами темы подчеркивается тем, что она поднимается на различных форумах, где на повестке дня стоят вопросы эффективности социально-экономического развития территории. Так, в июле 2017 г. в Барнауле прошел семинар Комитета гражданских инициатив «Право на город – город как общий дом». На нем при рассмотрении темы пространственного развития России и перспектив агломерационного сценария обсуждались вопросы брендинга и формирования позитивного имиджа территории при активном взаимодействии власти, экспертного сообщества и населения. В рамках празднования 80-летия Алтайского края в сентябре 2017 г. в Барнауле прошел масштабный городской форум развития «Уютный Барнаул». Депутаты, представители власти, эксперты вместе с горожанами обсуждали ход реализации 6 городских проектов, направленных на улучшение качества жизни барнаульцев. Проекты, запущенные при активном участии общественности, затрагивают все ключевые сферы жизни города. Это видно по их названиям: «Комфортная городская среда», «Качественная медицина», «Эффективное коммунальное хозяйство», «Безопасные дороги», «Современная школа» и «Забота о старшем поколении». Полагаем, что успешная реализация подобных проектов будет способствовать улучшению имиджа не только краевого центра, но и всего региона<sup>25</sup>.

Глава Барнаула С.И. Дугин подписал постановление от 22 января 2018 г. № 98 об утверждении муниципальной программы «Формирование современной городской среды города Барнаула» на 2018-2022 годы», принятой в целях повышения





качества и комфорта городской среды, создания благоприятных условий для жизнедеятельности населения города. Общий объем финансирования программы за счет всех источников – федерального, краевого и городского бюджетов в 2018-2022 гг. составляет 1 149 829,4 тыс. руб. С 15 января по 15 февраля т.г. в Барнауле проходило открытое голосование с целью определения жителями приоритетности благоустройства общественных территорий города, в результате которого из 55 территорий было выбрано 10. А в соответствии с постановлением от 20 февраля 2018 г. № 346 18 марта в Барнауле проведено голосование по отбору 6 общественных территорий, подлежащих первоочередному благоустройству в 2018 г. по данной программе<sup>26</sup>.

Вышеизложенное дает основание полагать, что применение маркетинга в управлении социально-экономическим развитием городского округа позволит Барнаулу быстрее справиться с проблемами, решение которых традиционными управленческими способами требует большого количества времени (одной из таких проблем является создание позитивного имиджа города). Решение задачи по формированию и продвижению положительного имиджа г. Барнаула позволит увеличить инвестиционную и социально-культурную привлекательность города, обеспечить усиление его конкурентной позиции, повысить его рейтинг. Анализ ряда ресурсных возможностей, формирующих позитивный имидж территории, показал, что это могут быть многие компоненты: яркая история и современные события, архитектура и культура, достижения в медицине и в спорте, природа и другие объекты, привлекательные для туристов. Важным элементом является и имидж управляющей городом «команды», ее связь с местным сообществом. Приведенные примеры являются свидетельством того, что работа по формированию имиджа г. Барнаула должна вестись органами местного самоуправления городского округа постоянно. Однако, маркетинг города, исходя из теоретических положений маркетинга территорий, может осуществляться только на основе социального партнерства. И чем шире круг партнеров, тем лучше. Поэтому работа с рядовыми жителями города

в процессе брендинга имеет особое значение. Она преследует несколько целей, главная из них – развитие местного патриотизма, т.е. повышение градуса влюбленности горожан в свой город, без чего невозможно увлечь их идеей бренда.

Имиджгорода, с точки зрения А.П. Панкрухина, в значительной мере определяется имиджем выдающихся личностей, проживавших и живущих, работавших и работающих на благо и во славу города. И примеров, подтверждающих данное суждение, множество. Широкую известность Барнаулу и Алтаю принесли представители различных сфер жизнедеятельности: В. Баварин, А. Мельников, И. Налетов – в местном самоуправлении; Г. Титов и В. Лазарев – в космонавтике; З. Баркаган, И. Неймарк, Я. Шойхет – в медицине; Р. Коркина, Р. Овсиенская – в образовании; Е. Борисов, В. Золотухин, С. Талалаева, В. Шукшин – в искусстве; В. Башунов, Р. Рождественский, М. Юдалевич – в литературе; А. Каштанов, М. Лисавенко – в развитии сельского хозяйства и сибирского садоводства; Т. Журавлева, П. Кулагин, Н. Ярыгин – в промышленности и строительстве; М. Калашников; И. Ползунов, Г. Сакович – в науке и изобретательстве; В. Метелица, А. Смертин, С. Шубенков – в спорте, а также еще многие – многие талантливые люди, внесшие свою яркую лепту в образ города и края. По мнению экспертов, «большая история» может восприниматься через «микро-истории», происходящими с отдельными людьми, а через них передается «дух эпохи», формирующий городскую среду, что подтверждает выражение: «Города освещают не фонари! Города освещают люди!».

Считаем, что имидж каждого муниципального образования обязательно и неразрывно связан с имиджем своего региона, а в современном мире имидж региона выступает одним из ключевых ресурсов, предопределяющих экономическую, политическую, социальную перспективу его развития. Проведенный ранее анализ позволил нам сделать вывод, что региональные органы власти и органы местного самоуправления, стремясь улучшить конкурентные позиции территории, должны уделять особое внимание формированию и поддержке её привлекательности. В сен-

тябре 2017 г. исполнилось 80 лет со дня образования Алтайского края, его выделения из Западно-Сибирского края как отдельного региона. Последние территориальные изменения, в результате которых регион приобрел современные очертания, произошли в 1991 г., когда из его состава была выведена Горно-Алтайская автономная область (в настоящее время – Республика Алтай). При этом, как отмечают эксперты, в масштабах страны данные субъекты РФ все еще воспринимаются как единый туристско-рекреационный район «Алтай». Специалисты подчеркивают динамично развивающуюся отрасль специализации Алтайского края – туризм. Регион осуществляет культурное и экономическое сотрудничество с постсоветскими государствами и территориями ряда стран дальнего зарубежья: Францией, Южной Кореей, Китаем. Новым перспективным направлением выступает налаживание более тесных контактов с одной из горных автономных провинций северной Италии – Больцано-Южный Тироль. Ключевая задача на перспективу – рост несырьевого экспорта продукции и услуг, произведенных организациями территории<sup>27</sup>. Мы уверены, что Алтайский край и Республика Алтай – одни из самых ярких, своеобразных и необыкновенных регионов России. Алтай с незапамятных времен был благодатным краем, в разное время он участвовал в событиях мирового масштаба, на его территории принимались ключевые для страны решения. В годы войны сюда были эвакуированы более 100 предприятий, а в память об участниках войны здесь была поддержана инициатива томичей и 9 мая проходит одна из самых массовых в стране акция «Бессмертный полк Алтая». На территории края реализуются крупные инвестиционные проекты в различных сферах и направлениях. Эксперты отмечают поиск новых инструментов развития региона<sup>28</sup>. Регион является родиной пантового мараловодства, элитного сыроделия и лучших сортов облепихи. В Алтайском крае развиваются различные виды туризма, в том числе событийного и аграрного, здесь широко развивается музейное дело, а неотъемлемым достоянием культуры Алтая стали выставки – ярмарки местной сувенирной продукции. Алтайские



ремесленники вносят значимый вклад в формирование бренда края на общероссийском и международном уровне. Край гордится теми, кто родился на алтайской земле, и теми, кто связал себя с ним жизненными узами и теперь помогает привлекать к нему внимание. Статус административного центра налагает на г. Барнаул не только большую ответственность, но и необходимость постоянного совершенствования совместной деятельности и конструктивного диалога органов государственной и местной власти, всего населения по повышению имиджа города в целом и репутационного рейтинга во всех сферах, формирующих городскую среду и ее внутренний и внешний образы.

С целью подтверждения (или опровержения) наших доводов по исследуемой теме была составлена анкета, состоящая из 10 вопросов, и в январе – марте 2018 г. проведен опрос 210 респондентов, большинство из них составили представители целевой аудитории – студенты и магистранты специальности «Государственное и муниципальное управление», т.е. будущие менеджеры в изучаемой сфере. Данный опрос проведен в качестве опробования метода исследования, поэтому мы не претендуем на репрезентативность выборки, но анализ полученных ответов позволяет представить следующие результаты.

На 1-ый вопрос анкеты: «С какой территорией Вы связываете слово «Алтай»?» у 61,5% респондентов «Алтай» ассоциируется с территориями Алтайского края и Республики Алтай; 22,5% определяет его принадлежность к Алтайскому краю; 4% соотносят со сложным территориальным образованием, расположенным на территории Российской Федерации, Казахстана, Монголии и Китая; 7% отождествляют с Республикой Алтай. Отсутствие четкого представления о привязанности данного слова к определенной территории отметило 5% опрошенных, указав несколько вариантов ответа. Показательно, что для большинства опрошенных «Алтай» выступает единым туристско-рекреационным районом (61,5%), объединяющим территории самостоятельных субъектов РФ – Алтайского края и Республики Алтай (рис. 1). Данное обстоятельство является подтверждением бытующего экспертного мнения

о восприятии данных территорий как единого целого.

Анализ ответов на 2-ой вопрос: «Как Вы оцениваете имидж Алтайского края?» показал, что по совокупности представленных субъективных оценок имидж Алтайского края является скорее позитивным, чем негативным (52,5%). Немаловажно, что 19% опрошенных однозначно оценивают его как «позитивный», тогда как «негативным» считают лишь 2,5% респондентов. По мнению 16% участников опроса имидж края «скорее негативный, чем позитивный». Количество респондентов, испытывавших затруднения при ответе на данный вопрос, составило 10% (рис. 2). Таким образом, большинством опрошенных (71,5%) имидж территории проживания оценивается положительно, что как нельзя лучше отражает отношение жителей Алтайского края к своей малой Родине.

Отвечая на 3-ий вопрос: «Какие ассоциации возникают у Вас при упоминании Алтайского края?», большинство опрошенных однозначно определяют Алтайский край как сельскохозяйственный регион (38%), тогда как туристическим его считают только 3,5%. «Уникальный природный комплекс» данной территории отмечают 23,5% респондентов; «Богатое культурно-историческое наследие» – 2%, причем у 2,5% при упоминании края возникает образ Нагорного парка Барнаула. Почти треть участников опроса (30,5%) указали несколько вариантов ответа, посчитав наш край одновременно сельскохозяйственным и туристическим регионом, обладающим уникальным природным комплексом (рис. 3). Таким образом, представления участников опроса о территории проживания прочно связаны с ключевыми отраслями специализации Алтайского края – сельским хозяйством и туризмом, а также основаны на впечатлении, производимом природой данной местности.

При ответе на 4-ый вопрос: «Имена каких известных личностей, родившихся в Алтайском крае и прославивших его, Вам известны?» были названы: В. Шукшин – 182 чел.; В. Золотухин – 119; М. Евдокимов – 92; Г. Титов – 76; М. Калашников – 56; Р. Рождественский – 29; А. Смертин – 18; И. Ползунов – 17, А. Панкратов-

Черный – 14; С. Шубенков – 10; А. Демидов – 8; Е. Савинова – 8; Н. Усатова – 6; И. Стебунов – 5; А. Матросов – 4; А. Булдаков – 4; И. Мирошниченко – 3; Н. Ядринцев – 3 чел. Также были отмечены: И. Пырьев, Г. Бачинский, А. Черепанов, А. Ракшин, М. Юдалевич, Л. Квин, С. Хорохордин, В. Высоцкий, И. Нифонтов, А. Гречин, В. Бианки, С. Клевченя, Н. Рерих, Е. Росс, А. Подпальный, А. Лазарев, М. Лисавенко, Л. Мерзликин, В. Алентова, И. Ортман, С. Талалаева, Р. Овсиевская, В. Баварин, А. Суриков, А. Карлин, Я. Шойхет, А. Неймарк.

Согласно предложенным ответам на 5-ый вопрос: «Эвалар» – самый узнаваемый бренд Алтайского края. Под какими еще товарными брендами выпускается продукция алтайских товаропроизводителей?» мы выявили, что наиболее известными торговыми марками, по мнению респондентов – потребителей, являются: «Алейка» (64 чел.), «Молочная сказка» (47), «Малавит» (20), «Бочкари» (19), «Белый Замок» (16), «Мельник» (15), «Мария-Ра» (14), «Алтайская буренка» (12), «Касмаинская» (11), «Алтайвитамины» (10), «Волчихинские напитки» (9), «Биолит» (9), «Лакт» (9), «Савинов» (8), «Коровкино» (7), «Киприно» (7), «Алтайский букет» (6), «Алфит» (6), «Барнаульский пивоваренный завод» (6), «Granmulino» (6), алтайский сыр (в т.ч. «Ламбер») (6), «Сибирское здоровье» (5), «Алтайские продукты + 100 к здоровью» (5), алтайский мед (5), «Столица молока» - (4). Также были названы: «Алтайвагон», «Алтай-Форест», «Алтайский шинный комбинат», «Алтайские закрома», «Модест», «Мария», «Алфит», «Секреты Алтая», «Арго», «Batel», «Барнаульский Пищевик», «Гудвилл», «Усладов», «Алтай», «Ротор», «Ворсин», «Алмак», «Юг Сибири», «Янтарь Алтай», «Бирюзовая Катунь», «Алтайская продовольственная компания», «Алтайский бройлер», «Две линии», «Силапант», «Святой Источник», «Дары Алтая», «Алтайские сыровары», «Никитка», «Любазар», «Алтайская сказка», «AVEO», «Зимаречье», «Золотые горы», «Вкусная жизнь», «Алтайский медовый пряник», «Русский холод», «Барнаульский патронный завод», «Плавыч», «Алтай-кокс», «Роса», «Плати меньше – живи луч-





ше!», «Брюкке», «AltaiBio», СиСорт, «Новэкс», «Грильница», парк-отель «Чайка», Белокуриха, Лебединое озеро, водка «Алтай», «ПантоПроект», «Завьяловская», «Сибирия», «Иткульский спиртзавод», «Колывань», «Голубое озеро», «Барнаульский машиностроительный завод», «Алтайские семечки», «Старая кондитерская фабрика».

Анализ ответов на 6-ой вопрос: «Бренд территории – это совокупность уникальных, своеобразных и оригинальных характеристик данной местности, получивших официальный статус и общественное признание. Существует ли бренд у Алтайского края?» показал, что 19,5% опрошенных отметили наличие такого бренда. Согласно предложенным вариантам, респонденты считают краевым брендом продукцию торговой марки «Эвалар», Белокуриху, Бирюзовую Катунь, Нагорный парк, «Алтайвагон», сеть продовольственных магазинов «Мария-Ра»,obleпиху, мед, сыр, медведя, природу Алтая; 43,5% респондентов склонились к варианту «скорее да, чем нет»; 13% – «скорее нет, чем да»; 3,5% опрошенных указали на отсутствие бренда у Алтайского края. Дать ответ на поставленный вопрос оказалось затруднительным для 20,5% респондентов (рис. 4). Показательно, что большинство (63%) отмечает наличие бренда, но лишь 1,5% респондентов верно указали его название. Данное обстоятельство приводит к выводу, что уровень осведомленности местного населения о бренде территории все еще невысок.

На вопрос 7: «Что, по Вашему мнению, оказывает наибольшее влияние на формирование благоприятного имиджа Алтайского края, города Барнаула?» большинство респондентов ответили, что ключевым фактором считают развитие туристической отрасли (22%), а 18% - социально-экономическую ситуацию в регионе/муниципальном образовании. Роль органов государственной и муниципальной власти отметили 10% опрошенных. «Развитие инфраструктуры» как фактор формирования благоприятного имиджа края указало 10%; 6% отметили «проведение крупных спортивных и социально-культурных мероприятий». Немногим меньше трети опрошенных (29%) вы-



Рис. 1. Результаты ответов на вопрос «С какой территорией Вы связываете слово «Алтай»?»

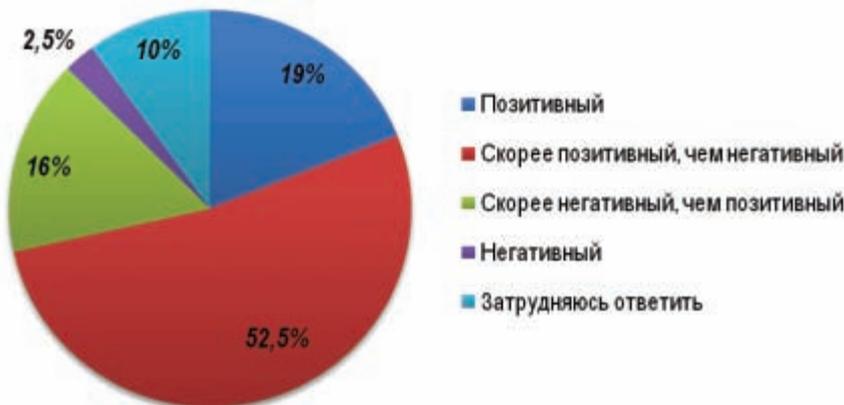


Рис. 2. Результаты ответов на вопрос «Как Вы оцениваете имидж Алтайского края?»

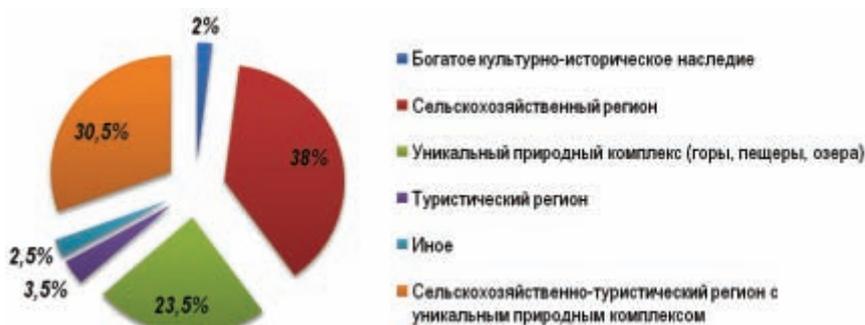


Рис. 3. Результаты ответов на вопрос «Какие ассоциации возникают у Вас при упоминании Алтайского края?»

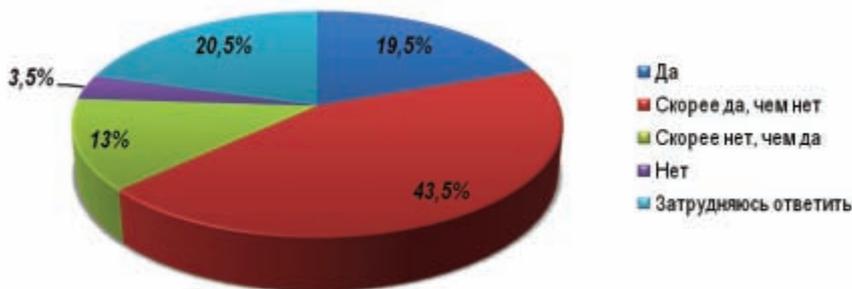


Рис. 4. Результаты ответов на вопрос «Бренд территории – это совокупность уникальных, своеобразных и оригинальных характеристик данной местности, получивших официальный статус и общественное признание. Существует ли бренд у Алтайского края?»





Рис. 5. Результаты ответов на вопрос «Что, по Вашему мнению, оказывает наибольшее влияние на формирование благоприятного имиджа Алтайского края, города Барнаула?»

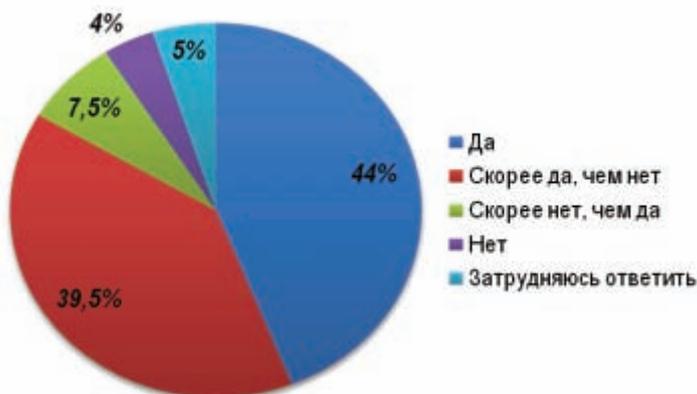


Рис. 6. Результаты ответов на вопрос «Рекомендовали бы Вы своим друзьям, коллегам, родственникам посетить Алтайский край, город Барнаула?»

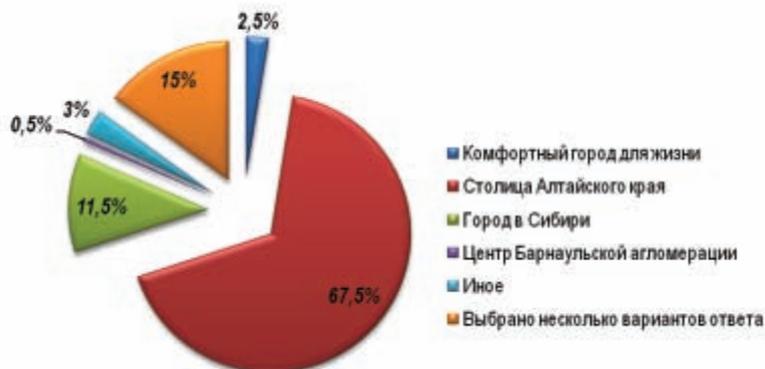


Рис. 7. Результаты ответов на вопрос: «Какие ассоциации возникают у Вас при упоминании города Барнаула?»

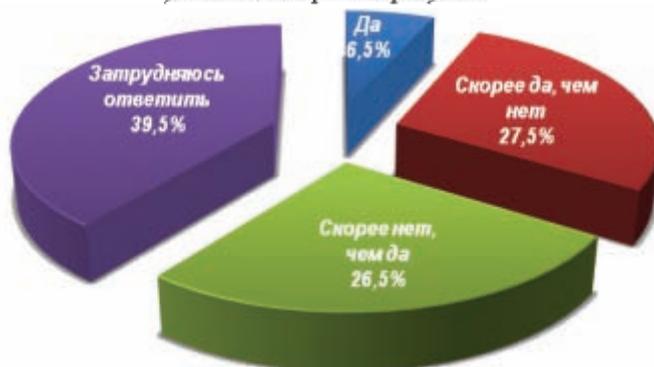


Рис. 8. Результаты ответов на вопрос: «Существует ли концепция бренда города Барнаула?»

брали несколько вариантов ответов, что лишний раз указывает на сложность процесса формирования имиджа территории (рис. 5).

При ответе на вопрос 8: «Рекомендовали бы Вы своим друзьям, коллегам, родственникам посетить Алтайский край, город Барнаула?» подавляющее большинство (83,5%) рекомендовало бы их посетить, причем 44% респондентов однозначно бы дали такой совет. В качестве причины отказа от подобной рекомендации (11,5%) было названо отсутствие достопримечательностей. Поставленный вопрос оказался затруднительным для 5% респондентов (рис. 6).

Ответы на вопрос 9: «Какие ассоциации возникают у Вас при упоминании города Барнаула?» показали, что 67,5% считают Барнаула столицей Алтайского края; 11,5% – городом в Сибири; 2,5% – комфортным городом для жизни. Для 15% он является не только столицей края, но и территориально расположенным в Сибири комфортным городом, а 1,5% респондентов называют Барнаула местом своего рождения (рис. 7).

При ответе на 10-ый вопрос анкеты «Существует ли концепция бренда города Барнаула?» 6,5% полагают, что подобная концепция существует; 27,5% респондентов склонились к варианту «скорее да, чем нет»; 26,5% – «скорее нет, чем да». Предложенный вопрос вызвал затруднения у 39,5% респондентов (рис. 8). Это подтверждает наши доводы о необходимости целенаправленной работы в исследуемой сфере.

Графически результаты обработки данных анкет представлены на рисунках 1-8.

Важность темы формирования привлекательного имиджа и бренда территории подчеркивает факт ее обсуждения в марте 2018 г. в Томске на круглом столе «Медиастратегия Сибири: СМИ и университеты». На нем полномочный представитель Президента России в Сибирском федеральном округе Сергей Меняйло предложил создать бренд Сибири для привлечения туристов и увеличения числа людей, которые хотели бы жить в регионе. По его мнению, основной движущей силой в распространении позитивной информации о Сибири должны стать местные СМИ, которым нужно выступать единым фронтом<sup>29</sup>.





В заключение приведем известную фразу основателя современного менеджмента Филипа Котлера: «Каждому месту нужно сочинить историю про себя и последовательно и талантливо её рассказывать». Поэтому для привлечения к себе внимания современный город, как и регион, должен обладать искусством «быть самим собой» и развиваться в соответствии со стратегией идентичности, ведь в наше время люди едут туда, где хочется жить. А привлекательность территории достигается как путем плановых и информационно обеспеченных имиджевых мероприятий, так и в ходе иных событийных моментов, различных дискуссий и соглашений, направленных на пространственное развитие городов. На примере Барнаула мы видим, что сегодня городское развитие – это совокупность стратегий, программ и проектов, но в 21 веке, с точки зрения экспертов, город сам становится проектом и этот проект только тогда будет успешным, когда в его реализации активно и сознательно участвуют представители всего местного сообщества и их партнеры.

<sup>1</sup> Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.

<sup>2</sup> Петрова Е.М. Маркетинговые инструменты в управлении социально-экономическим развитием / Е.М. Петрова // Terra Economicus. 2010. № 4. С. 69-72.

<sup>3</sup> Денис Визгалов: пусть города живут / сост. М. Губергриц и др. – Москва: Сектор, 2015. – 272 с.

<sup>4</sup> Хитрий В.О. Имидж и репутация в региональной конкуренции: теоретический аспект / 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. С. 69.

<sup>5</sup> Ретивых И.В. Имидж города в его социально-экономическом развитии // Государственная служба. 2014. № 2. С. 20-25.

<sup>6</sup> АлтГУ обошел рекламистов: разработка техзадания брэнда Барнаула поручена университету [Электронный ресурс]. URL: <http://altapress.ru/story/altgu-oboshel-reklamistov-razrabotka-tehzadaniya-brenda-barnaula-poruchena-universitetu-85077>.

<sup>7</sup> Бренд города: Барнаул представляет «трансграничным деловым центром Большого Алтая» [Электронный ресурс]. URL: <http://altapress.ru/story/brend-goroda-barnaul-predstavyat-transgranichnim-delovim-tsentrom-bolshogo-altaya-96224>.

<sup>8</sup> Видео. Туристический ролик о Барнауле покажут на уличных экранах страны [Электронный ресурс]. URL: <http://altapress.ru/story/video-turisticheskiy-rolik-o-barnaule-pokazhut-na-ulichnih-ekranah-strani>.

<sup>9</sup> Барнаул вошел в ТОП-10 туристических городов Сибири [Электронный ресурс]. – URL: <http://politsib.ru/news/101244>.

<sup>10</sup> Согомонов А. Новое качество городов – новое качество политики // Муниципальная власть. 2015. № 3. С. 26–36.

<sup>11</sup> Полный рейтинг 250 городов России по качеству жизни [Электронный ресурс]. URL: [https://www.domofond.ru/statya/polnyy\\_reyting\\_250\\_gorodov\\_rossii.../6764](https://www.domofond.ru/statya/polnyy_reyting_250_gorodov_rossii.../6764).

<sup>12</sup> Город России – национальный выбор 2018 [Электронный ресурс]. URL: <http://город-россии.рф/rating>.

<sup>13</sup> Исход очевиден: каждый восьмой барнаулец готов уехать из города в ближайшие пару лет [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bankfax.ru/NEWS/115914/>.

<sup>14</sup> Жидких Н.В. Проблемы развития социальной инфраструктуры крупного города // Вестник алтайской науки. 2015. № 2. С. 242-245.

<sup>15</sup> Панкрухин А.П. Маркетинг территорий. СПб.: Питер, 2006. – 416 с.

<sup>16</sup> Ретивых И.В., Кайгородова Т.В. Исследование социального самочувствия населения в общей оценке имиджа г. Барнаула // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 3. С. 16-21.

<sup>17</sup> Краснов С.В., Лякишева В.Г. Устав Барнаула: история процесса разработки, принятия и трансформации // Известия Алтайского гос. ун-та. – 2018. – № 2 (100).

<sup>18</sup> Поляков Ю.М. Собрание сочинений: В 4 т. Т. 1: Повести. – М.: Мол. гвардия. 2001. С. 24.

<sup>19</sup> Сабына Е.Н., Сабына М.Н. Имидж муниципального служащего в современной России // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2017. № 15. С. 5-7.

<sup>20</sup> Территориальное общественное самоуправление: теория и практика формирования и функционирования: монография / В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, Л.А.Капустян, Я.Н. Мураева; под ред. В.В. Мищенко. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. – 237с.

<sup>21</sup> Лякишева В., Шлегель А. Становление и развитие правовых и организационных основ межмуниципального сотрудничества в России // Государственная служба. 2016. № 2 (100). С. 50-52.

<sup>22</sup> Краснов С.В., Лякишева В.Г. Об эволюции Барнаульского городского самоуправления, его исторических и местных традициях // Известия Алтайского гос. ун-та. 2016. - № 2 (90). С. 91-95.

<sup>23</sup> Визгалов Д.В. Маркетинг города. М.: «Институт экономики города», 2008. 110 с.

<sup>24</sup> Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org/strategy/programme>.

<sup>25</sup> Лякишева В.Г., Добрынина И.Ю. Имидж Алтайского края: влияние региональных брендов на уровень социально-экономического развития территории // Экономика. Профессия. Бизнес. 2017. № 4. С. 42-47.

<sup>26</sup> Выбор жителей // Вечерний Барнаул. 2018. № 39 (4755). С. 4.

<sup>27</sup> Мищенко Вал. В. Регионы в поиске новых инструментов выхода из кризиса / Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края: сборник статей // под ред. В.В. Мищенко. – Вып. 8. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. С. 3-6.

<sup>28</sup> Мищенко В.В., Мищенко И.К. Импортзамещение в Алтайском крае: промежуточные результаты и перспективы развития // ЭКО. 2017. № 5 (515). С. 125-141.

<sup>29</sup> Полпред Президента Сергей Меняйло предложил регионам Сибири объединиться под единым брендом [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.bankfax.ru/NEWS/115917/>.

*Sergey Vasilevich Krasnov, Chairman of the Barnaul City Duma of the IV<sup>th</sup> Convocation (Barnaul, Russia)*

*Valentina Grigorievna Lyakisheva, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia)*

*Inna Yuryevna Dobrynina, Master's degree student of Altai State University (Barnaul, Russia)*

The article examines the formation of the image of the municipal formation and the region, the development of the brand of the territory. In the context of the topic studied, a number of historical and iconic events have been studied, the role of well-known persons forming a certain image of the city of Barnaul and the Altai Territory has been highlighted. The results of the survey of citizens who expressed their opinion on this topic are given. Based on real facts, a glance at the problems and prospects for improving the situation is reflected.

**Keywords:** *image, brand, traditions, development of the urban territory.*





УДК 347.1

Светлана Александровна Бондаренко, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат педагогических наук, доцент

**В статье автор приводит классификацию форм (видов) государственно-частного партнерства, выделяет основные теоретические проблемы характера правового регулирования, показывает дискуссионность правовой природы соглашений.**

**Ключевые слова:** формы реализации государственно-частного партнерства, соглашение о государственно-частном партнерстве, концессионное соглашение.

## ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА: МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЙ АСПЕКТ

### FORMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IMPLEMENTATION: INTERDISCIPLINARY ASPECT

В исследуемой сфере до сих пор остается дискуссионным понимание государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) как правового института, несмотря на принятие федерального закона о государственно-частном партнерстве<sup>1</sup>, вступившего в законную силу с 1 января 2016 года (далее – закон о ГЧП). Одним из полемичных вопросов в доктрине является определение форм, моделей и видов ГЧП, решение которого имеет практическое значение, что позволяет нам выделить несколько проблем.

Первая проблема связана с неоднозначностью подхода к определению теоретических основ государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Законом дано легальное определение государственно-частного партнерства как юридически оформленного на определенный срок и основанного на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничества публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны. Указанное

сотрудничество осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, заключенном в соответствии с законом о ГЧП в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Следует обратить внимание, что основной формой ГЧП в законе называется соглашение о ГЧП. При толковании легального определения закономерно появляются вопросы: партнерство может быть оформлено только путем соглашения, предусмотренного федеральным законом? Относятся ли в таком случае к государственно-частному партнерству иные формы взаимодействия государства и бизнеса, предусмотренные другими законодательными актами<sup>2</sup>, формально подпадающие под указанные в определении признаки? Следует согласиться с С.Ф. Попондопуло<sup>3</sup> и А.В. Белицкой<sup>4</sup> по поводу необходимости решения данной проблемы в пользу более широкой

трактовки понятия ГЧП без ограничения юридического оформления только соглашением о ГЧП.

Второй проблемой можно назвать проблему определения характера правового регулирования отношений государственно-частного партнерства, которое основывается на закрепленных в законе принципах данного института: открытость и доступность информации о государственно-частном партнерстве за исключением сведений, составляющих государственную тайну и иную охраняемую законом тайну; отсутствие дискриминации, равноправие сторон государственно-частного партнерства и равенство их перед законом; обеспечение конкуренции; добросовестность; справедливое распределение рисков и обязательств между партнерами; свобода заключения соглашения о ГЧП.

Данные принципы гармонизируют с гражданско-правовыми принципами, такими как автономия воли, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, юридическое ра-





венство сторон, свобода договора и др. Вместе с тем, отношения по поводу экспертизы проектов, сопровождению проектов, регулированию соответствия реализации проекта техническим, экологическим нормам и т.п. – носят уже публичный характер и не предполагают равноправия сторон. Это позволяет говорить о том, что государственно-частное партнерство является междисциплинарным правовым институтом. Однако сложности вызывает то, что единое правоотношение фактически имеет дуалистическую природу, поскольку контрольные функции имеет публичный партнер в отношении частного лица.

Следующей проблемой, имеющей существенное значение для определения вектора правового регулирования института государственно-частного партнерства, является установление правовой природы его основных форм – концессионного соглашения и соглашения о ГЧП. В доктрине преобладают два основных подхода, рассматривающие указанные соглашения как публично-правовой либо как гражданско-правовой договор. Анализ судебной практики<sup>5</sup> показал, что неопределенность правовой природы соглашений в сфере государственно-частного партнерства порождает ряд проблем, среди которых нарушение принципа юридического равенства сторон, влекущее повышение правовых рисков, как частного, так и публичного партнера.

Сказанное позволяет говорить о концессионном соглашении как о самостоятельном гражданско-правовом договоре и считать теории публично-правовой природы концессионного соглашения несоответствующими реалиям нормативного регулирования, а также складывающейся практики. Ввиду этого целесообразно закрепить в ФЗ о концессионных соглашениях легально, что концессионное

соглашение является самостоятельным гражданско-правовым договором государственно-частного партнерства по аналогии с законом о ГЧП, который в качестве такового определяет соглашение о ГЧП. Сравнительно-правовой анализ указанных форм ГЧП позволяет судить об их схожей, однако, самостоятельной правовой природе.

Ключевым пограничным аспектом является возникновение права частной собственности на объект соглашения. С одной стороны, благодаря возможности возникновения права частной собственности на объект соглашения, оно приобретает самостоятельное место в системе государственно-частного партнерства и не становится «дублером» концессионного соглашения. С другой стороны, такое положение существенно ограничивает сферу применения данной договорной формы ГЧП. Оптимальным было бы предусмотреть возможность возникновения как частной, так и публичной собственности на объект соглашения без указания в законе о ГЧП в качестве обязательного условия соглашения о государственно-частном партнерстве приобретение права частной собственности.

Обозначенные выше проблемы позволяют нам говорить о формах (видах) государственно-частного партнерства в широком и узком значении. В широком понимании государственно-частное партнерство может быть представлено двумя формами: корпоративная (институциональная) и договорная.

Институциональная форма предполагает не простое существование компании с государственным и частным участием, а создание юридического лица под конкретный проект, в виде, так называемой компании специального назначения, поэтому сюда не подпадают случаи участия на стороне частного партнера юридического лица со сме-

шанными активами публичного и частного сектора. Институциональные формы ГЧП, по мнению В.Г. Варнавского, – это все виды совместных организаций между государственными и частными участниками, а также продажа долей государственных компаний частным лицам для привлечения финансирования и качественного управления проектами<sup>6</sup>. В акционерных обществах степень свободы частного партнера в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале.

В договорной форме ГЧП с формально-юридической точки зрения, можно выделить два законодательно регламентированных вида договора: концессионное соглашение и соглашение о ГЧП и иные виды договорной формы, которые в экономической и юридической литературе называют квази-ГЧП<sup>7</sup>. Условно последние можно разделить на следующие группы – инвестиционные соглашения и гражданско-правовые договоры с инвестиционными обязательствами, отвечающие признакам ГЧП и которые регламентированы многочисленным законодательным массивом. Наряду с инвестиционными соглашениями гражданско-правовые договоры, обремененные инвестиционными обязательствами представляют собой, по сути, искусственные конструкции ГЧП. Классификацию форм (видов) ГЧП в широком значении с указанием источником правового регулирования можно представить в виде таблицы (таб. 1):

Нам представляется, что, во-первых, в основе государственно-частного партнерства в широком значении, прежде всего, лежат административные акты, а затем система различных договоров. Во-вторых, функционирование различных форм (видов) государственно-частного партнерства



Таблица 1

**Классификация форм (видов) ГЧП и их правовое регулирование**

| Форма (вид) ГЧП                                                                                                                                                    | Правовое регулирование                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Договорная форма</b>                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Собственно ГЧП (узкое значение)</b>                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                          |
| Концессионное соглашение                                                                                                                                           | Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О концессионных соглашениях»                                                                                                                                              |
| Соглашение о государственно-частном партнерстве                                                                                                                    | Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» |
| <b>Инвестиционные соглашения, обладающие признаками ГЧП</b>                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                          |
| Договор о развитии застроенной территории<br>Договор о комплексном освоении территории<br>Договор об освоении территории в целях строительства жилья эконом.класса | Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 31.12.2017)                                                                                                                                               |
| Соглашение об осуществлении деятельности в особой экономической зоне                                                                                               | Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»                                                                                                                     |
| Соглашение об осуществлении деятельности на территории, опережающего социально-экономического развития.                                                            | Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»                                                                                      |
| <b>Гражданско-правовые договоры с инвестиционными обязательствами</b>                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                          |
| Договор аренды государственного имущества с инвестиционными обязательствами арендатора;                                                                            | Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017)                                                                                                                                        |
| Долгосрочный договор на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг с инвестиционными обязательствами исполнителя.                                          | Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»                                                                                                       |
| Контракты жизненного цикла                                                                                                                                         | Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»                                                                               |
| Операторское соглашение                                                                                                                                            | Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О концессионных соглашениях»                                                                                                                                              |
| <b>Институциональная (корпоративная) форма</b>                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                          |
| Специализированные организации с участием государственного и частного капитала (компания специального назначения)                                                  | Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.12.2017)                                                                                                                                       |
| Социально-предпринимательские корпорации с участием государственного и частного капитала                                                                           | Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017)<br>Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О защите конкуренции»                                                                |

вапредполагает различного рода налоговые и административные преференции.

Таким образом, сегодня необходимо рассматривать ГЧП в широком значении не только как форму инвестирования, а также как междисциплинарный правовой институт. Анализ понятия, признаков и принципов государственно-частного партнерства позволяет сделать вывод, что исследуемый институт сегодня находится на стадии своего развития, характери-

зуется скорее как комплексный, имеющий гражданско-правовую основу, но не ограничивающийся частноправовым регулированием.

Специфические признаки, свойственные государственно-частному партнерству в собственном, узком значении: удовлетворение публичного, общественного интереса, решение общественно значимых задач, объединение ресурсов партнеров, распределение рисков, особый субъектный состав, длительность отношений,

особый юридический порядок оформления отношений позволяют отграничить его от других видов взаимодействия государства и бизнеса, таких как государственный контракт, сдача в аренду имущества, находящегося в публичной собственности и др.

Вывод о частноправовой природе рассмотренных соглашений с участием публично-правового образования имеет не только теоретическое, но и практическое значение<sup>8</sup>. Исходя из частнопра-





вой природы таких соглашений, в законодательстве, регулирующем указанные соглашения, включая закон о ГЧП, следует последовательно проводить принцип равенства участников соглашений, свободы договора, надлежащего исполнения возникших обязательств. Гражданско-правовое регулирование отношений партнеров в рамках соглашения о ГЧП и концессионного соглашения расширяет инвестиционные возможности, гарантии партнеров, делает сферу ГЧП эффективной и привлекательной в социально-экономическом плане. Так, в Барнауле по данным Стратегии социально-экономического развития степень износа инфраструктуры ЖКХ составляет 74 %, здравоохранения 50 % – данные сферы нуждаются в привлечении частных капиталовложений в рамках ГЧП, окупаемость данных объектов возможно только в долгосрочной перспективе, частный партнер должен ощущать паритетность взаимоотношений с контрагентом, что возможно только в рамках частнопубличного регулирования отношений. С июля 2017 года в городе Барнауле вступило в действие концессионное соглашение в отношении объектов теплового хозяйства города Барнаула. Оно было подписано Правительством Алтайского края, администрацией города Барнаула и АО «Барнаульская теплосетевая компания». Срок действия концессионного соглашения рассчитан на 15 лет, в рамках соглашения планируется реконструкция создание теплосетевого хозяйства города на сумму 1,6 млрд руб.<sup>9</sup> Кроме этого благодаря перераспределению средств внутри тарифа еже-

годно планируется направлять до 200 млн руб. на капитальный ремонт сетей и оборудования за счет средств тарифа. Также было заключено концессионное соглашение между Правительством Алтайского края, УК «Росводоканал» и ООО «Барнаульский водоканал» на 2017-2030 годы предусматривает дальнейшее обеспечение надежного и бесперебойного водоснабжения и водоотведения потребителей Алтайского края в рамках расширения государственно-частного партнерства. Губернатор Алтайского края Александр Карлин предложил руководству ГК «Росводоканал» рассмотреть вопрос о заключении концессии по Чарышскому водопроводу протяженностью 2 тыс. км, обеспечивающий водой 73 населенных пункта с более чем 180 тыс. жителей<sup>10</sup>.

В заключении следует отметить, что в последнее время тема государственно-частного партнерства в нашей стране приобрела большую актуальность. Это обусловлено в основном с двумя аспектами: во-первых, необходимостью модернизации, инновационного развития социально-экономической сферы при ограниченности бюджетных средств и привлечения частных капиталовложений. Во-вторых, бизнес также заинтересован в новых объектах для инвестирования, оптимизации издержек и увеличении прибыли. Оптимальным и эффективным решением данных вопросов может стать государственно-частное партнерство.

<sup>1</sup> О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный

закон от 13 июля 2015г. № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О концессионных соглашениях: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений федеральный закон от 25 января 1999г. № 39-ФЗ (ред. от 26.07.2017) // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Попондопуло В.Ф. Публично-частное партнерство: понятие и правовые формы [Электронный ресурс]. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=4035>

<sup>4</sup> Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: Монография. М.: Статут, 2012. С. 191; Белицкая А.В. Специальный инвестиционный контракт как правовая форма государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. 2016. № 3. С. 25.

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22.05.2017 № 304-ЭС17-5271 по делу № А67-3589/2016 // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 18.10.2017 № 16-АПГ17-8 // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opes.ru>.

<sup>7</sup> Ковригина С.В. Государственно-частное партнерство: подходы и классификация // Фундаментальные исследования. 2014. № 11-12. С. 2681-2685.

<sup>8</sup> Качкин Д.В., Репин Р.Р. Соглашение о государственно-частном партнерстве как гражданско-правовой договор // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Официальный сайт города Барнаула // [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org>.

<sup>10</sup> Официальный сайт Водоканала // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosvodokanal.ru>.

*Svetlana Aleksandrovna Bondarenko, Associate Professor of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Pedagogical Sciences*

In the article the author gives the classification of forms (types) of public-private partnership, highlights the main theoretical problems of determining the nature of legal regulation, shows the debatable legal nature of agreements.

**Keywords:** forms of public-private partnership implementation, public-private partnership agreement, concession agreement.





УДК 343.148.33

Феликс Константинович Свободный, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат психологических наук, доцент

Борис Феликсович Свободный, студент 2 курса направления подготовки «Психология» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются следующие проблемы производства исследований с применением полиграфа при отборе кадров в органы государственной власти: формальный характер исследования; невозможность оценки соблюдения методических требований при производстве исследования; невозможность перепроверки результатов исследования; отсутствие юридической ответственности специалиста за заведомо ложное заключение по результатам исследования. Выносятся предложения по решению обозначенных проблем.

**Ключевые слова:** полиграф, заключение специалиста, отбор кадров, правоохранительные органы.

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОИЗВОДСТВА ИСПЫТАНИЙ НА ПОЛИГРАФЕ ПРИ ОТБОРЕ КАДРОВ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

### THE MAIN PROBLEMS OF PRODUCTION OF POLYGRAPH TESTS IN THE SELECTION OF PERSONNEL IN PUBLIC AUTHORITIES

Процедура, методы и проблемы кадрового отбора занимают важное место среди вопросов повышения эффективности деятельности органов государственной власти России. Отбор кадров в правоохранительные органы отличается особыми требованиями, предъявляемыми к кандидатам. Необходимо, чтобы на службу в органы поступали люди, обладающие не только высоким уровнем интеллекта, образования, годные по состоянию здоровья, но также обладающие высокими моральными качествами, честные, добросовестные.

Любой кандидат, желающий поступить на службу в правоохранительные органы, подвергается ряду проверочных мероприятий, проведение которых регламентировано законодательством, а также внутриведомственными инструкциями. В структуре указанных проверочных мероприятий важное место занимает профессиональный психологический отбор.

Так, Инструкция по организации и проведению профессионального психологического отбора в органах федеральной службы безопасности указывает, что психологический отбор является составной частью системы психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности в органах безопасности, одним из видов профессионального отбора кадров<sup>1</sup>.

Целями психологического отбора являются: определение профессиональной пригодности кандидатов к конкретным видам служебной деятельности, работы и обучению в образовательных организациях по конкретным специальностям; определение наличия у кандидатов факторов риска, препятствующих поступлению в правоохранительные органы на службу, работу или на обучение в образовательные организации.

Психологический отбор включает в себя подготовительную стадию (регистрацию кандидатов, вводный

инструктаж, оформление учетной документации); психодиагностическое тестирование; индивидуальную психодиагностическую беседу; описание и анализ результатов психологического обследования; психофизиологическое исследование – опрос с использованием полиграфа; завершающую стадию (описание и анализ результатов обследования, оформление документации).

Похожие Инструкции действуют и в других правоохранительных органах (МВД РФ, Следственный Комитет РФ и т.д.)

Так, согласно п. 15 Временной инструкции о порядке проведения опросов с использованием компьютерного полиграфа в таможенных органах Российской Федерации, в таможенных органах такой опрос проводится в целях оценки достоверности сведений, сообщаемых опрашиваемым лицом, и выявления факторов риска<sup>2</sup>. Фактором риска, согласно п. 13 указан-





ной инструкции, являются признаки, препятствующие поступлению лица на службу (работу) или продолжению выполнения должностным лицом служебных обязанностей в таможенных органах. К факторам риска относятся:

- наличие отрицательных мотивов поступления на службу (работу);
- наличие алкогольной, наркотической или игровой зависимости;
- наличие иных противопоказаний к службе (работе) медицинского характера;
- искажение анкетных данных и сокрытие сведений, препятствующих прохождению службы;
- сокрытие криминального прошлого, связей с преступными сообществами или сообществами, имеющими преступные намерения;
- участие в экстремистских организациях, религиозных и общественных объединений деструктивного типа;
- наличие фактов злоупотребления служебным положением.

В современной России, практически во всех правоохранительных органах, проверка на полиграфе при трудоустройстве представляет собой завершающую стадию психологического отбора и может сыграть решающую роль в судьбе кандидата. Зачастую именно полиграф выступает в качестве «суда последней инстанции», определяя пригодность кандидата к службе.

В Алтайском крае, например, «кадровые проверки на полиграфе» проводят при трудоустройстве в таких организациях как Управление Федеральной службы безопасности по Алтайскому краю, Управление Министерства внутренних дел по Алтайскому краю, Следственное управление Следственного Комитета России по Алтайскому краю, Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю.

Несмотря на широкое распространение «метода полиграфных проверок», среди ученых и практиков, занимающихся данной проблематикой, до сих пор нет единого мнения относительно теоретических основ данного метода, методических правил его применения, пределов его компетенции, интерпретации его результатов и их последующей правовой оценки.

Так, Я.В. Комиссарова с соавторами призывают граждан осознать опас-

ность бесконтрольного расширения практики использования полиграфа в России, а также недопустимость узаконения проверок на полиграфе взамен комплекса мероприятий по профессиональному психологическому отбору кадров<sup>3</sup>.

Использование полиграфа при кадровом отборе по-прежнему вызывает большое количество актуальных научных, практических, правовых и нравственных вопросов.

Целью данной работы является выявление проблем производства исследований с применением полиграфа при отборе кадров в правоохранительные органы.

Используемые методы: метод анализа научной литературы, метод выборочного интервьюирования граждан (тестируемых на полиграфе при отборе кадров), метод логического рассуждения.

Большинство теорий, объясняющих принцип работы полиграфа, в качестве основополагающих (в т.ч. диагностируемых) явлений рассматривают психологические феномены (внимание, эмоции, память, установки, личностный смысл и т.д.).

Например, Ю.И. Холодный, объясняя механизмы, лежащие в основе опроса с использованием полиграфа, предложил теоретическую концепцию целенаправленного исследования памяти. Она заключается в том, что в ходе испытания на полиграфе образы событий (явления), хранящиеся в памяти человека, могут быть намеренно актуализированы с помощью целевой установки и далее обнаружены по регистрируемым физиологически реакциям, возникающим в ответ на предъявляемые человеку специальным образом подобранные и сгруппированные стимулы<sup>4</sup>.

А.П. Сошников и А.Б. Пеленицын подчеркивают, что «состояние и динамика внимания обследуемого лица – вот то психическое явление, которое оказывает определяющее влияние на эффективность обследований с использованием полиграфа»<sup>5</sup>.

С.И. Оглоблин и А.Ю. Молчанов в качестве теоретической основы опроса с использованием полиграфа предлагают теорию «направленной актуализации динамических личностных смыслов сознания»<sup>6</sup>.

А.П. Детков и Ф.К. Свободный полагают, что методически грамотно произведенное исследование с использованием полиграфа позволяет выявить особенности информированности (степень информированности; источники получения информации; время и место ее получения и т. д.) личности о расследуемом событии. Информированность личности о расследуемом событии определяется данными авторами как когнитивно-эмоциональный феномен в структуре субъективного опыта личности, выражающийся в наличии у человека системы объективных знаний и субъективных представлений о конкретном случае, произошедшем в его жизни, а также эмоционально-оценочных отношений человека к данному случаю<sup>7</sup>.

Таким образом, на сегодняшний день не существует единой научной теории, которая бы смогла объяснить сущность полиграфных проверок. Отсутствие цельной, непротиворечивой, научно обоснованной и доказанной на практике «теории полиграфа» является одной из главных проблем применения полиграфа при профессиональном психологическом отборе кадров.

Известно, что ключевая роль при проведении проверки на полиграфе принадлежит полиграфологу. От профессионализма, компетентности и особенно, честности полиграфолога зависит результат тестирования, и этот фактор решающий. Дело в том, что физиологическую реакцию при предъявлении того или иного стимула можно вызвать искусственно, например, задав неожиданный вопрос, либо незначительно повысив голос при предъявлении вопроса. Даже вопрос, сформулированный с обвинительным уклоном («Вы намеренно исказили свои анкетные данные?») способен вызвать «значимую» физиологическую реакцию.

Как показывает анализ современной практики кадрового отбора в правоохранительные органы в Алтайском крае, при производстве исследований с использованием полиграфа не осуществляется видеозапись процедуры исследования, что не позволяет оценить соблюдение правил производства такого исследования, увидеть, воз-



можно, допущенные полиграфологом в ходе исследования ошибки.

Сама методика применения полиграфа при кадровом отборе (т.н. – «скрининг») предполагает последовательное предъявление испытуемому ряда вопросов перечисляющих факторы риска. Вопросы при этом формулируются как правило именно с обвинительным уклоном («Вы употребляете наркотики?; Вы совершали преступления, оставшиеся нераскрытыми? Вы храните незарегистрированное огнестрельное оружие?; Вы получали взятки на своей должности?» и т.д.). Наличие реакции на какой-либо вопрос принимают как доказательство выявления у кандидата соответствующего фактора риска. Часто при этом, полиграфологи (особенно в условиях временного цейтнота при проверке на полиграфе большого количества кандидатов) ограничиваются только обозначенным выше «скрининговыми тестами» и не проводят детализацию полученной ориентирующей информации о факторах риска другими методиками, например, методикой выявления скрываемой информации, предполагающее более длительную и серьезную работу с испытуемым. Очевидно, что в таких случаях исследования с использованием полиграфа при отборе кадров носят поверхностный и формальный характер, что также является серьезной практической проблемой.

Проверка на полиграфе в системе психологического освидетельствования кандидата проводится только после того, как проведена так называемая спецпроверка (проверка представленных документов, проверка по соответствующим базам учета, ряд оперативных мероприятий и т.д.). Выявление в ходе исследования на полиграфе факторов риска, препятствующих трудоустройству, имеет только ориентирующее значение и должно служить основанием для проведения дополнительных проверочных мероприятий. Однако на практике такие мероприятия проводятся лишь в исключительных случаях. Инициатору опроса достаточно, чтобы полиграфолог сделал соответствующее заключение о выявлении факторов риска. На основании данного заключения принимается решение о негодности кандидата.

Восприятие результатов исследования на полиграфе как «истины в последней инстанции», а не как ориентирующей дальнейшие проверочные мероприятия информации, отсутствие методов и мероприятий по перепроверке «результатов полиграфа» является, по мнению авторов данной статьи, недопустимым и представляет собой серьезную проблему применения полиграфа при кадровом отборе в правоохранительные органы.

Еще одной важной, на наш взгляд, проблемой является проблема независимости (непредвзятости) полиграфолога при формулировании заключения по результатам исследования с использованием полиграфа в системе кадрового отбора.

Практически все правоохранительные органы имеют штатных полиграфологов, осуществляющих кадровые проверки на полиграфе. Очевидно, что штатный полиграфолог, работая в коллективе, в некоторых случаях не может быть абсолютно объективным по отношению к сотрудникам или кандидатам на службу. Иногда руководство пытается использовать полиграфолога, чтобы не принять на службу того или иного кандидата. При этом необязательно отдавать полиграфологу распоряжение о том, чтобы тот написал благоприятный отзыв по результатам тестирования, достаточно руководителю проявить свое отношение к тому или иному сотруднику, и не каждый полиграфолог сможет пойти против начальника. В другом случае, когда полиграфолог работает в штате, может возникнуть ситуация, при которой после долгих поисков кандидата у руководителя появляется желание повлиять на результаты тестирования с тем, чтобы эта вакансия была обязательно закрыта как можно скорее. В этих случаях руководитель обращается к полиграфологу с просьбой смягчить какие-то моменты в заключении или вовсе не писать негативную информацию, выявленную в ходе обследования, иначе нужно будет снова приниматься за поиски специалиста.

По нашему мнению, проблему «зависимости» штатного полиграфолога можно решить, привлекая для производства «кадровых» исследований с использованием полиграфа тех специалистов, которые не работают

в организации, проводящей кадровую проверку кандидата. В таких случаях полиграфолог «со стороны» может себе позволить быть абсолютно объективным и беспристрастным в своих выводах.

С обозначенной выше проблемой тесно связана проблема представления результатов «кадрового» исследования с использованием полиграфа в виде заключения специалиста.

В настоящее время, заключения по результатам исследования на полиграфе при отборе кадров являются служебными документами, оформляются в соответствии с ведомственными инструкциями и не предоставляются самому кандидату или третьим лицам. Зачастую кандидату только в устной форме сообщают «прошел» он полиграф или «не прошел». При отрицательном результате кандидат не имеет возможности получить заключение полиграфолога, не имеет возможности проверить выводы в заключении путем привлечения независимых специалистов, не имеет возможности оспорить (обжаловать) «отрицательное» заключение полиграфолога в установленном законом порядке, в том числе, через суд.

Указанную проблему, на наш взгляд, можно решить через аналогию, воспользовавшись юридической регламентацией производства судебных экспертиз с использованием полиграфа, которые тоже достаточно широко распространены сегодня в России.

Согласно ст. 204 УПК РФ в Заключении эксперта, среди прочего, должны быть указаны: «сведения о предупреждении эксперта об ответственности за дачу заведомо ложного заключения; вопросы, поставленные перед экспертом; содержание и результаты исследований с указанием примененных методик; выводы по поставленным перед экспертом вопросам и их обоснование». Также к Заключению должны быть приложены материалы (графики), иллюстрирующие заключение<sup>8</sup>.

Для повышения качества исследований с использованием полиграфа при отборе кадров в правоохранительные органы, на наш взгляд, необходимо указанные выше требования к заключению эксперта перенести и на заключение специалиста-поли-





графолога, производящего «кадровую проверку» кандидата на полиграфе.

Предоставление кандидату официального текста заключения по результатам исследования на полиграфе, оформленного в соответствии с требованиями закона, с приложением графиков зарегистрированных реакций (полиграмм), с указанием о предупреждении специалиста-полиграфолога о юридической ответственности за дачу заведомо ложного заключения будет способствовать не только реализации законных прав кандидата на перепроверку и оспаривание «отрицательного» заключения, но и определенным образом дисциплинирует специалистов-полиграфологов, заставляя их более качественно проводить исследования на полиграфе, обобщать результаты этих исследований и формулировать выводы на их основе.

В качестве основных проблем производства исследований с применением полиграфа при отборе кадров в правоохранительные органы обозначается следующее:

- отсутствие цельной, непротиворечивой, научно обоснованной и доказанной на практике «теории полиграфа»;

- невозможность оценки соблюдения методических требований при производстве исследования на полиграфе (отсутствие видеозаписи исследования);

- формальный и «поверхностный» характер производства исследований на полиграфе при отборе кадров;

- восприятие результатов исследования на полиграфе как «истины в последней инстанции», а не как ориентирующей дальнейшие проверочные мероприятия информации, отсутствие методов и мероприятий по перепроверке «результатов полиграфа»;

- невозможность привлечения для производства «кадровых» исследований с использованием полиграфа тех специалистов, которые не работают в организации, проводящей кадровую проверку кандидата;

- отсутствие официального, оформленного в соответствии с требованиями закона (по аналогии с заключением эксперта) заключения по результатам исследования, доступного для изучения по запросу кандидата самому кандидату и «сторонним» специалистам;

- невозможность перепроверки выводов специалиста-полиграфолога, проводившего «кадровую проверку» на полиграфе;

- отсутствие юридической ответственности специалиста-полиграфолога за заведомо ложное заключение по результатам исследования с использованием полиграфа при отборе кадров.

Для решения указанных проблем считаем необходимым хотя бы на уровне ведомственных инструкций закрепить положения, обеспечивающие кандидату при трудоустройстве (перемещении по службе и т.д.) защиту от дискриминации. Прежде всего, необходимо закрепить следующее:

- обязательную видеofиксацию процедуры исследования с применением полиграфа при отборе кадров;

- включение в структуру заключения специалиста-полиграфолога по результатам исследования с применением полиграфа при отборе кадров сведений о предупреждении специалиста-полиграфолога о юридической ответственности за дачу заведомо ложного заключения;

- приложение к заключению специалиста-полиграфолога графиков зарегистрированных реакций (полиграмм);

- право кандидата на получение официального заключения специалиста-полиграфолога, оформленного в соответствии с требованиями закона (по аналогии с заключением эксперта);

- право кандидата на оспаривание результатов полиграфической проверки;

- обязательное проведение повторной проверки по инициативе кандидата с возможностью привлечения независимого полиграфолога.

<sup>1</sup> Приказ ФСБ РФ от 13 апреля 2011 г. №151 г. Москва «Об утверждении инструкции по организации и проведению профессионального психологического отбора в органах федеральной службы безопасности» (в редакции от 22.12.2016) (рег. № 20926) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 28.

<sup>2</sup> Временная инструкция о порядке проведения опросов с использованием компьютерного полиграфа в таможенных органах Российской Федерации (приложение к Приказу ФТС России от 25 сентября 2007 г. № 1196).

<sup>3</sup> Комиссарова Я.В., Мягких Н.И., Пеленицын А.Б. Полиграф в России и США: проблемы применения. М., 2012. С. 124.

<sup>4</sup> Холодный Ю.И. Опрос с использованием полиграфа и его естественнонаучные основы // Вестник криминалистики. 2005. Вып. 1 (13). С. 39.

<sup>5</sup> Сошников А.П., Пеленицын А.Б. Оценка персонала: психологические и психофизиологические методы. М. 2009. С. 98.

<sup>6</sup> Оглоблин С.И., Молчанов А.Ю. Инструментальная детекция лжи (проверки на полиграфе): Академический курс. М. 2004. С. 410.

<sup>7</sup> Детков А.П., Свободный Ф.К. Определение предмета, объектов и компетенции судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии // Известия Алтайского государственного университета. Барнаул, 2015. № 2/2. С. 32.

<sup>8</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 03.04.2017).

*Felix Konstantinovich Svobodnyy, Associate Professor of the Department of Psychology and Sociology of Management of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences*

*Boris Feliksovich Svobodnyy, student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article deals with the following problems of research with the use of polygraph in the selection of personnel in public authorities: the formal nature of the study; the inability to assess compliance with methodological requirements in the production of the study; the inability to recheck the results of the study; the lack of legal responsibility of a specialist for knowingly false conclusion on the results of the study. Proposals are made to address the problems identified.

**Keywords:** polygraph, expert opinion, selection of personnel, the law enforcement agencies.





УДК 328.187  
Александра Сергеевна Савченко, магистрант направления подготовки «Социология» ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

**Важность государственной информационной политики определена тем фактом, что государство с ее помощью обеспечивает процессы поддержания определенной стабильности, развивает политику открытости органов власти, обеспечивает участие населения в принятии общественно значимых решений. Наиболее эффективным инструментом доступа к полной и достоверной информации о функционировании государства являются официальные сайты государственных органов власти.**

*Ключевые слова:* законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, взаимодействие, органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

## ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

### PROBLEMS OF INFORMATION OPENNESS OF THE REGIONAL LEGISLATURE

Практика показывает, что информационное пространство все чаще используется для реализации общественных и политических целей, влияет на государственную политику путем ускорения принятия государственных решений. В связи с этим граждане и организации получают больше возможностей участвовать в управлении обществом, политические системы становятся более открытыми, качественно изменяются отношения между государством и гражданским обществом<sup>1</sup>.

Российская Федерация находится в списке тех стран, которые самым активным образом стремятся формировать информационное общество. В стране происходит постепенный переход к использованию передовых информационных технологий.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2013 г. был отмечен очень важный аспект – это открытость и прозрачность деятельности органов государственной власти, то есть власть должна быть доступна гражданам в целях реализации их конституционных прав и свобод<sup>2</sup>.

На сегодняшний день работа органов власти в режиме информационной открытости представляется не правом, а обязанностью, которой необходимо следовать и исполнять. Развитие коммуникации между обществом и государственными органами власти позволит создать государст-

во, которое будет максимально удобным для своих граждан.

Информационная открытость власти представляет собой гарантированное право на получение необходимой информации о деятельности органов власти с помощью доступа к носителям информации, на которых фиксируются решения, затрагивающие общественно значимые вопросы.

На сегодняшний день информационную политику властей, осуществляемую путем предоставления информации о деятельности органов власти в сети Интернет, принято называть «электронным правительством».

Развитие массовых коммуникаций способствует тому, что Интернет зачастую является первым и единственным источником официальной информации для гражданина. Поэтому создание информационных сайтов органов власти – один из первых шагов в развитии «электронных правительств». Именно такие сайты сегодня наиболее распространены в России на всех уровнях – от федерального до муниципального.

Решить задачу законодательного закрепления режима информационной открытости органов власти и управления на всех уровнях призван принятый в 2009 г. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Основными целями закона являются обеспечение открытости

деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, активное использование информационных технологий, объективное информирование граждан и структур гражданского общества о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления<sup>3</sup>.

В силу статьи 13 Федерального закона № 8-ФЗ информация о деятельности государственных органов, размещаемая в сети «Интернет», в зависимости от сферы деятельности государственного органа должна содержать:

- 1) общую информацию о государственном органе;
- 2) информацию о нормотворческой деятельности государственного органа;
- 3) информацию об участии государственного органа в международном сотрудничестве, а также о мероприятиях, проводимых государственным органом, в том числе сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа;
- 4) информацию о результатах проверок, проведенных государственным органом в пределах полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в государственном органе;
- 5) тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей государственного органа;
- 6) статистическую информацию о деятельности государственного органа;





7) информацию о кадровом обеспечении государственного органа;

8) информацию о работе государственного органа с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления<sup>4</sup>.

Статья 67 Устава (Основного закона) Алтайского края устанавливает, что Алтайское краевое Законодательное Собрание (далее по тексту – АКЗС) является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края и осуществляет все полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти Алтайского края<sup>5</sup>.

В процессе развития информационной открытости АКЗС было принято постановление «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Алтайского краевого Законодательного Собрания в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», которое регулирует спектр правоотношений возникающих при использовании официального сайта Алтайского краевого Законодательного Собрания. Положение определяет основные цели и задачи сайта, порядок организации работы по ведению и информационному наполнению сайта, требования к программным, технологическим и лингвистическим средствам обеспечения пользования сайтом, к защите информации и технической поддержке сайта, ограничения по содержанию размещаемой на сайте информации.

В целях информационного обеспечения деятельности АКЗС в Аппарате АКЗС создан и функционирует информационно-аналитический отдел.

Основные направления деятельности отдела:

- анализ и выявление наиболее актуальных проблем социально-экономического развития края, требующих правового разрешения;
- выявление и систематизация проблем реализации федеральных и краевых законов;
- подготовка информационно-аналитических материалов (обзоров, докладов, аналитических записок и т.п.) для

руководителей краевого Законодательного Собрания;

- подготовка информационно-иллюстративных аналитических материалов по отдельным вопросам, вносимым на сессию краевого Законодательного Собрания;
- обеспечение информационного взаимодействия краевого Законодательного Собрания с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- анализ и систематизация законодательных и иных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- информатизация краевого Законодательного Собрания и его аппарата.

Принцип информационной открытости законодательных органов реализуется посредством освещения их деятельности в печати, на радио, телевидении и в сети Интернет через официальные сайты органов законодательной власти. Функция по информационному освещению законодательской деятельности, как правило, отводится информационно-аналитической службе при законодательном органе власти<sup>6</sup>.

Следует отметить, что сайт регионального парламента – основной источник информации о его деятельности, основной канал связи депутатов с избирателями. Однако на сайте не всегда можно найти актуальную информацию по тем или иным вопросам, не отображается информация о результатах индивидуальной деятельности депутата. Многие разделы сайта несовершенны, содержат устаревшую информацию, ненужные сведения, достаточно неудобный поиск по сайту, отсутствуют многие важные сведения (раздел биографии; отсутствует информация о депутатах, сложивших полномочия в течение созыва; сложный поиск законопроектов в материалах сессии). Особое внимание следует обратить на содержание официального сайта Законодательного Собрания и оперативности обновления информации, так как при территориальной отдаленности депутатов и высокой закрытости Парламентского центра он выступает основным источником информации о деятельности АКЗС. В целях информирования населения об эффективности деятельности отдельных депутатов можно вводить систему отображения результатов его деятельнос-

ти (участие в сессиях, выступления, внесенные законопроекты, участие в разработке законопроектов и т.п.), по аналогии с сайтом Государственной Думы.

Можно говорить о том, что официальные сайты в ближайшем будущем должны занять место основного источника полной и достоверной официальной информации о деятельности органов законодательной власти. Развитие официальных сайтов законодательных органов государственной власти субъектов РФ – обязательное условие планомерного развития информационной открытости законодательной власти и конструктивного взаимодействия с населением, способствующего экономическому и общественному процветанию страны.

<sup>1</sup> Андрианова И.В. Информационная политика федерального органа исполнительной власти: особенности и механизмы реализации: на примере МЧС России: автореферат дис. ... кандидата политических наук: 23.00.02 / Андрианова Ирина Валентиновна; [Место защиты: Моск. гос. техн. ун-т им. Н.Э. Баумана]. Москва, 2013. С. 4.

<sup>2</sup> Кочнева Д.Г. Информационная политика МЧС России – открытая политика // Пожарная безопасность: проблемы и перспективы. – 2013. – №1 (4). – С. 209.

<sup>3</sup> Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // Российская газета. 13.02.2009. № 25. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

<sup>4</sup> Виняр В.А. Информационная открытость муниципальных органов власти: современное состояние и проблемы // Дискуссия. 2012. № 9. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionnaya-otkrytost-munitsipalnyh-organov-vlasti-sovremennoe-sostoyanie-i-problemy> (дата обращения: 09.04.2018).

<sup>5</sup> Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС, (принят АКЗС 26.05.1995) // Алтайская правда. 14.06.1995. № 100. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: закон Алтайского края от 08.05.2001 № 22-ЗС, (ред. от 02.03.2017) // Алтайская правда. 2001. № 123-124. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

**Aleksandra Sergeevna Savchenko, Master's Degree student of Altai State University (Barnaul, Russia)**

The importance of the state information policy is determined by the fact that the state with its help provides the processes of maintaining a certain stability, develops the policy of openness of the authorities, ensures the participation of the population in making socially important decisions. The most effective tool of access to complete and reliable information about the functioning of the state is the official websites of public authorities.

**Keywords:** legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation, interaction, state authorities of the subject of the Russian Federation.





УДК 347.4

Иван Геннадьевич Бублик, начальник кафедры гражданско-правовых дисциплин ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт МВД России» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

**В статье критической оценке подвергнуты попытки квалификации отдельных мер антикризисной политики коммерческих банков в качестве мер, прекращающих кредитное обязательство прощением долга.**

**Ключевые слова:** прощение долга, амнистия розничных заемщиков, антикризисный план.

## АМНИСТИЯ РОЗНИЧНЫХ ЗАЕМЩИКОВ – РЕАЛЬНОСТЬ ИЛИ МИФ?

### AMNESTY OF RETAIL BORROWERS – REALITY OR MYTH?

Существующая в гражданском праве презумпция возмездности гражданско-правового договора (п. 3 ст. 423 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>1</sup> – далее ГК РФ, ГК) и в науке, и в условиях правоприменительной практики способствует особому восприятию и отношению ко всякого рода исключениям и отходам от общего правила. Более того, принцип надлежащего исполнения договорного обязательства предполагает исполнение его в полном объеме и в соответствии с условиями, определенными соглашением сторон.

В связи со сказанным, на наш взгляд, не может не представлять исследовательского интереса такой способ прекращения договорного гражданско-правового обязательства, как прощение долга. Отсюда совершен-

но неслучайно наше внимание привлекли рассуждения президента ПАО «Сбербанк России» Г. Грефа на страницах «Ведомостей»<sup>2</sup> об отдельных элементах антикризисного плана, принятого в 2015 году и последовавшими за ним публикациям в специальных изданиях. По данным Центрального Банка РФ, на 1 мая 2015 года задолженность россиян перед банками составляла 10,8 трлн. рублей. Из них задолженность по кредитам, обеспеченным ипотекой – 3,6 трлн. рублей, еще более 6 трлн. рублей – это необеспеченные потребительские кредиты.

Действительно, в условиях заметного падения платежеспособности населения, уровня его доходов, а также при увеличении масштабов скрытой безработицы такой план должен быть принят в крупнейшем государ-

ственном банке Российской Федерации.

Указанное интервью послужило основой для появившихся позднее публикаций о том, что один из пунктов рассматриваемого документа предусматривает амнистию розничных заемщиков, где предусматривается прощение долгов частным заемщикам, которые не способны к погашению своей задолженности по кредиту<sup>3</sup>. При этом внутренние бюджетные ассигнования ПАО «Сбербанк» на эти цели составили 2 млрд. рублей.

По своей правовой природе прощение долга относится к договорным способам прекращения обязательств и допускается только по соглашению между кредитором и должником. Как отмечается в литературе, предметом договора прощения долга может выступать любое





обязательственное право (требование) как договорного, так и внедоговорного характера. Исключения составляют лишь требования, обладающие особым целевым назначением (о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, об уплате алиментов). По смыслу закона они не могут прекратиться иным, нежели исполнение обязательства, способом.

Статья 415 ГК РФ не устанавливает правил относительно формы договора прощения долга. Поэтому данный договор может быть заключен в любой форме, предусмотренной для совершения сделок (абз. 1 п. 1 ст. 434 ГК РФ)<sup>4</sup>.

Однако есть ли действительные поводы для квалификации рассматриваемых банковских инициатив именно как основания прекращения обязательства заемщика прощением долга со стороны банка в порядке ст. 415 ГК РФ?

Вот что поясняет сам Г. Греф в анализируемом интервью: «Мы понимаем, что иногда происходят такие ситуации, когда нам нужно пойти навстречу нашим клиентам – в силу сложных жизненных обстоятельств, возникших по независящим от них причинам. Мы такого рода ситуации рассматриваем и стараемся прийти на помощь клиентам. Но это не имеет отношения к амнистии, эта практика была в банке и до кризиса».

Далее. На следующий вопрос журналиста о том, какую сумму долга банк готов простить заемщикам, попавшим в сложную жизненную ситуацию, руководитель государственного банка не стал связывать себя определенным ответом, пояснив, что в банке есть выделенные лимиты, в пределах которых соответствующие уполномоченные органы банка вправе принимать решения об отсрочках, рассрочках и т.д. Наконец, было отмечено, что это будут индивидуальные предложения и, по сути, последний шанс для клиента, погасить задолженность в добровольном порядке.

Как видно, предполагаемые банком в качестве антикризисных мер отсрочки и рассрочки платежей (а фактически – изменение графика платежей) отнюдь не влечет полного освобождения заемщика от исполнения кредитного обязательства. Максимум, что может в данном случае предложить банк клиенту, попавшему в сложную жизненную ситуацию это «замораживание» на определенный период штрафных санкций за просрочку в погашении задолженности, либо пересмотр их количественных показателей. В исключительных, напомним, единичных случаях.

Таким образом, внимательное прочтение указанных формулировок, наряду с анализом норм общей части ГК РФ о про-

щении долга, дают основание полагать, что в данном случае нет ни юридических, ни экономических оснований согласиться с имеющей место формулировкой о вводимой ПАО «Сбербанк» практике прощения долгов розничным заемщикам. Более того, в противном случае у данной кредитной организации неизбежно возникли бы сложности с правоспособностью, реализуемой в рамках уставных целей, непосредственно связанных, как известно, с систематическим извлечением прибыли. Опасна такая практика, на наш взгляд, и с точки зрения последствий, возможных уже после нескольких прецедентов «амнистии» заемщиков, когда исключительные случаи неизбежно будут стремиться к правилу.

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая. // [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Греф Г. У нас такого за всю историю не случалось // Ведомости. 2015. 27 мая.

<sup>3</sup> Сбербанк простит частным клиентам долги по кредитам [Электронный ресурс]. URL: <http://myslo.ru/news/mir/2015-05-28-sberbank-prostit-chastnim-klientam-dolgi-po-kreditam>

<sup>4</sup> Гражданское право: учебник. В 3 т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. М.: ТК Велби, 2008. С. 992-993.

**Ivan Gennadevich Bublik**, Head of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (Barnaul, Russia), Candidate of Legal Sciences

The article critically analyzes the attempts to qualify certain measures of the anti-crisis policy of commercial banks as measures that cancel the credit obligation by forgiving a debt.

**Keywords:** debt forgiveness, amnesty of retail borrowers, anti-crisis plan.





УДК 340.12

Всеволод Николаевич Ильин, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

**Уваров С.С. – типичный представитель консервативного лагеря, который обосновывал необходимость сохранения в России империи абсолютистского типа в неизменном виде. Именно с этой целью и была создана его триада «православие – самодержавие – народность». Уварова по праву можно назвать одним из первых политических технологов в России. Идеологическое содержание триады было востребовано властью и по своей значимости сыграло важную роль, как в политической, так и в интеллектуальной истории до-революционной России. Концепция министра народного просвещения оставила заметный след в истории русской общественной мысли.**

*Ключевые слова: православие, самодержавие, народность.*

## ТРИАДА С.С. УВАРОВА «ПРАВОСЛАВИЕ – САМОДЕРЖАВИЕ – НАРОДНОСТЬ»

## TRIAD OF S.S. UVAROV «ORTHODOXY - AUTOCRACY – NARODNOST»

Политическую мысль первой половины XIX в. невозможно представить без анализа идей графа Сергея Семеновича Уварова и его триады. Многие исследователи в своих работах неоднозначно характеризуют данного государственного деятеля. «Личность этого человека уже при жизни вызывала разноречивые оценки, – отмечают В. Хотеевков и В. Чернета – одни считали его ярким защитником устоев самодержавия, другие видели в нем политика с ультралиберальными взглядами; одни называли его фанфароном и карьеристом, другие – радетеlem российской самобытности, патриотом, для которого просвещение народа являлось смыслом всей его жизни»<sup>1</sup>.

С.С. Уваров в возрасте 24 лет назначается попечителем Санкт-Петербургского учебного округа. В 1821 г. Уваров переходит на службу в Министерство финансов. Одновременно продолжается его деятельность в области наук и просвещения. В 1818 г. он становится президентом Петербургской академии наук. В 1833 г. его назначают министром народного просвещения. П.В. Акульшин отмечает, что «хотя Россия стала одним из первых государств Европы, в котором было создано специальное ведомство образования, впервые его возглавил

человек, для которого это назначение было итогом 25-летней профессиональной деятельности в области образования и науки»<sup>2</sup>.

Политика Николая I требовала новой идеологии, которая бы объясняла самобытный, уникальный путь России, ее непохожесть на другие страны, а потому и невозможность в ней всяческих волнений и революций. Вследствие заключения Адрианопольского мирного договора утратила свое значение идея об особой исторической миссии Российской империи на Востоке, а революции в Европе сделали невозможным следование западным ценностям. Восстание декабристов способствовало усилению охранительных тенденций в политике Николая I.

Уваров С.С. сумел внушить императору, что просвещение само по себе не есть зло, все зависит от его конкретного содержания. Оно может быть источником зла, революционных потрясений, как это случилось в Европе, а может превратиться в элемент системы чисто охранительной, к чему и следует стремиться в России. Россия «отжила период безусловного подражания», пришло время «применять плоды образования к своим собственным потребностям»<sup>3</sup>.

Задача, которую поставил перед собой министр, состояла в том, чтобы «... укрепить любезное Отечество на верном якорю, на твердых основаниях спасительного начала ... Образование настоящего и будущих поколений в соединенном духе Православия, Самодержавия и Народности составляет ... одну из лучших надежд и главнейших потребностей времени»<sup>4</sup>.

Уваров С.С. исходил из положения, что Россия – особое государство, отличное от Восточных и Западных стран. Ее специфика определяется не только «срединным» географическим местоположением, но и особенностью политических, экономических, религиозных, социальных и национальных черт, присущих народам Российской империи. Россия «со своими особыми учреждениями, с древней верой, – пишут В. Хотеевков и В. Чернета, – сохранила патриархальные добродетели и прежде всего народное благочестие, полное доверие народа к предрержавим власти и беспрекословное повиновение: такова простота нравов и потребностей, не избалованных роскошью и не нуждающихся в ней. На этих основаниях Россия процветает, наслаждаясь внутренним спокойствием»<sup>5</sup>. Идея о том, что Россия прокладывает свой собственный,





совершенно особый путь, была созвучна умонастроениям этого периода. После победы в Отечественной войне 1812 г. у русского народа возникло чувство национального самоуважения, гордости своей страной. Сказалось также связанное с романтизмом и новыми течениями в науке возрастание интереса к идеям народности, национальной самобытности, имевшее место и на Западе, и в России.

Содержание формулы «православие — самодержавие — народность» Уварова не было новым для того времени. «Идеи, определявшие ее суть, носились в воздухе с первых дней восшествия на престол Николая I, — считает А.А. Левандовский. — Их проповедовал молодому царю Н.М. Карамзин, они пронизывали манифест царя о восшествии на престол и другие официальные акты этого времени»<sup>6</sup>.

На первом месте в триаде поставлено православие. Это не случайно, ведь «православная церковь являлась одной из сильнейших опор традиционализма и консерватизма в России»<sup>7</sup>. В православии были заложены такие ценности, как смирение, покорность воле Божьей и установленным свыше властям. Это вполне вписывалось в охранительную идеологию императорской власти и отвечало ее требованиям. С.С. Уваров отмечал, что вера обеспечивает кровную связь между поколениями, преемственность традиций, поэтому без любви к вере предков народ, как и частный человек, должен погибнуть.

Вторая составляющая триады — самодержавие. С.С. Уваров смотрел на этот институт власти как на единственно возможную форму правления в России: «Самодержавие составляет главное условие политического существования России. Русский колосс опирается на нем, как на краеугольном камне своего величия»<sup>8</sup>. Прочность, сила и единство общества достигается тем, что император стоит выше сословных интересов, правит ради всеобщего блага. Поэтому все действия его императорского величества «отражают не субъективное мнение какой-либо социальной группы, а субъективное мнение самого самодержца. Но государь должен выполнить все вышеперечисленные обязательства перед народом в целом, что придает субъективному взгляду самодержца черты всенародного взгляда на развитие страны»<sup>9</sup>. Самодержавие как целостная система, как институт является оптимальным условием для развития русского общества. Самодержавие традици-

онно для России и обусловлено самим происхождением русского государства. «На Западе государство было результатом завоеваний, и поэтому там правитель был зависим от тех людей, которые командовали отрядами завоевателей. А на Руси совсем по-иному, — народ сам призвал князя, и он не зависим — он ставленник народа, и отсюда — народ покорен, доверчив и предан самодержцу»<sup>10</sup>. Именно особенности русского народа, специфика народного характера определили форму правления. Кроме того, самодержавие, по мысли Уварова, обусловлено географическими и климатическими особенностями Российского государства. Он считал, что «такое государство, как российское, столь обширное и разнообразное, требует сильной централизованной власти. Огромные просторы создают диспропорции в стране ... И для выравнивания этих диспропорций ... необходимо самодержавие»<sup>11</sup>. Творец официальной идеологии полагал, что именно самодержавие поднимет Россию на современный уровень развития и в политическом, и в экономическом, и в социальном плане, тем более, что, по мысли Уварова, оно уже вступило в стадию просвещения.

Третий элемент формулы Уварова — народность. Трактовка данного понятия вызывает больше всего разногласий у исследователей. Если первые два компонента уже были хорошо известны всему русскому обществу, то заслуга в выработке третьей ценности принадлежит министру просвещения. Именно благодаря дополнению первых двух элементов теории третьим получилась целостная система. Народность явилась синтезирующей основой, соединившей в себе такие самодостаточные явления, как самодержавие и православие. «Дабы Трон и Церковь оставались в их могуществе, — пишет С.С. Уваров, — должно поддерживать и чувство народности, их связующее»<sup>12</sup>. Таким образом, получилась триединая формула, включающая единство духовного, политического и национального начал. С.С. Уваров под народностью понимал происхождение власти из народного характера, народного сознания. Он писал: «Вопрос о Народности не имеет того единства, какое представляет вопрос о Самодержавии; но тот и другой проистекают из одного источника и сокупаются на каждой страничке Истории Русского народа»<sup>13</sup>. Именно народ сохраняет традиции, формирует нормы поведения, в том числе

и касательно политической сферы. «Мы должны следовать за своими судьбами, — утверждает Уваров, — свыше нам указанными, и в своем начале, в своей личности народной, в своей Вере, преданности престолу, в языке, словесности, в истории, в своих законах, нравах и обычаях — мы обязаны утвердить живительное начало русского ума, русских доблестей, русского чувства. Вот исконное начало народное ... чисто русское, непоколебимое в своем основании — собственно наша народность»<sup>14</sup>. Народность у Уварова была подчинена самодержавию. «Грановский был ближе к истинной либеральности, чем Уваров, и если высшую цель прогресса для профессора представляла свободная человеческая личность, то министр, — утверждает Ц.Х. Виттекер, — склонен был подчеркивать важность развития государства, в котором эта личность могла бы процветать»<sup>15</sup>. Взгляды творца официальной идеологии расходились как с романтическими националистами с их теорией, построенной на идеализации русского народа, так и со славянофилами, чью идею соборности как основы государственного устройства он отвергал. Ц.Х. Виттекер делает вывод: «Народность никогда не становилась для Уварова самоцелью, основой для национального суверенитета, результатом свободного и произвольного народного созидания или различием по расовому признаку. Нет, он хотел идеей народности цементировать империю, поставить эту идею на службу государству и сделать синонимом преданности трону и алтарю»<sup>16</sup>.

Формула С.С. Уварова выходила далеко за рамки функциональных задач министерства просвещения, которое он возглавлял, и оказала влияние на все стороны общественной жизни. Цель своей политики в области министерства народного просвещения Уваров видел в том, чтобы «усвоить развитие умов потребностям государства»<sup>17</sup>.

Однако, несмотря на то, что Уваров был идеологом охранительной, реакционной политики Николая I, все же нельзя умалять и тот факт, что он много сделал для просвещения, «был человеком действия»<sup>18</sup>. Министр преобразовал Главный педагогический институт в Санкт-Петербургский университет. Он создал систему учебных заведений с едиными программами и требованиями к результатам обучения и воспитания. Большое внимание уделялось повышению уровня преподавательского состава



ва, поощрялись научные командировки лиц в лучшие зарубежные университеты, что в итоге подготовило тот расцвет университетской науки в России, который начался во второй половине XIX века. С.С. Уваров заложил основы отечественного востоковедения. Поэтому совершенно справедливой представляется оценка его заслуг А.А. Корниловым. «Роль Уварова в деле народного просвещения по значительности проведенных при нем преобразований, – отмечает историк, – почти столь же важна, как роль Канкрин в истории русских финансов и роль Киселева в истории крестьянского законодательства»<sup>19</sup>. Хотя министр просвещения и высказывался в пользу сословного характера образования, однако, вопреки его пожеланиям, во всех учебных заведениях росло число учащихся недворянского происхождения.

С.С. Уваров был политическим деятелем «широких и разносторонних интересов»<sup>20</sup>. Он занимался переводческой деятельностью, интересовался этнографией, археологией, античной культурой и историей, современной политикой. Министр просвещения знал немецкий, английский, древнееврейский, древнегреческий и латинский. В 1810 г. Уваров был избран почетным членом Петербургской академии наук, членом Геттингенского общества наук, Академии словесности и надписей в Париже, Королевского общества наук в Копенгагене. Положительное отношение Уварова к просвещению, даже в том модифицированном варианте, который он предложил, не могло не вызвать подозрения со стороны Николая I. Когда в ответ на европейские революции император перешел к «самой настоящей реакции ... бряцал оружием полицейского государства»<sup>21</sup>, тогда даже мнения министра просвещения оказались слишком смелыми и либеральными. В 1849 г. Уваров был вынужден подать в отставку, которая была принята.

Теория министра просвещения имела конкретное практическое во-

площение. Примером реализации идей Уварова на практике можно назвать пропаганду «официальной народности» посредством печати, образования, науки, искусства. На триаду Уварова Российская империя опиралась в области своей национальной, религиозной, экономической политики. Следовательно, формула Уварова имела общегосударственное, а не локальное, ведомственное значение.

Для Уварова в его формуле главной ценностью явилось самодержавие, но с течением времени на первый план вышла другая ценность – народность. «Настало время, – заключает Е.Н. Цимбаева, – и молодое поколение, воспитанное в духе официальной идеологии, с легкостью отбросило идею самодержавия, приняло как неосуждаемую данность православие и, поставив во главу угла народность, вывело из старой формулы новое учение – народничество»<sup>22</sup>. Следовательно, теория С.С. Уварова, идеолога имперского государственного охранительства, дала толчок к появлению новой идеологии.

1 Хотеевков В., Чернета В. Граф С.С. Уваров – министр и просветитель // Высшее образование в России. 1996. №1. С. 146.

2 Акульшин П.В. Граф С.С. Уваров и его роль в жизни российского общества // Педагогика. 1993. № 4. С. 94.

3 Виттекер Ц.Х. Граф Сергей Семенович Уваров и его время. СПб., 1999. С. 124.

4 Уваров С.С. О некоторых общих началах, могущих служить руководством при управлении Министерством Народного Просвещения // Река времён. Книга 1. М.: Река времён – Эллис Лак, 1995. С. 72.

5 Хотеевков В., Чернета В. Граф С.С. Уваров – министр и просветитель // Высшее образование в России. 1996. №2. С. 150.

6 Левандовский А.А. Т.Н. Грановский в русском общественном движении. М.: Изд-во МГУ, 1989. С. 6.

7 Русский консерватизм XIX столетия: идеология и практика. М.: Прогресс-традиция, 2000. С. 124.

8 Цит. по ст.: Познанский В.В. «Православие, самодержавие, народность» // Очерк формирования русской национальной

культуры. Первая половина XIX века. М.: Мысль, 1975. С. 143.

9 Горохов А.А., Широкова М.А. Триада С.С. Уварова как исторический опыт создания государственной консервативной идеологии в России // Вопросы политологии. Барнаул: Изд-во АГУ, 1999. Вып. 3. 2005. С. 33.

10 Горохов А.А., Широкова М.А. Триада С.С. Уварова как исторический опыт создания государственной консервативной идеологии в России // Там же. С. 31.

11 Горохов А.А., Широкова М.А. Триада С.С. Уварова как исторический опыт создания государственной консервативной идеологии в России // Там же. С. 32.

12 Уваров С.С. О некоторых общих началах, могущих служить руководством при управлении Министерством Народного Просвещения // Река времён. Книга 1. М.: Река времён – Эллис Лак, 1995. С. 71.

13 Уваров С.С. О некоторых общих началах, могущих служить руководством при управлении Министерством Народного Просвещения // Река времён. Книга 1. М.: Река времён – Эллис Лак, 1995. С. 70.

14 Цит. по ст.: Горохов А.А., Широкова М.А. Триада С.С. Уварова как исторический опыт создания государственной консервативной идеологии в России // Вопросы политологии. Барнаул: Изд-во АГУ, 1999. Вып. 3. 2005. С. 35

15 Виттекер Ц.Х. Граф Сергей Семенович Уваров и его время. СПб., 1999. С. 125.

16 Виттекер Ц.Х. Граф Сергей Семенович Уваров и его время. С. 128.

17 Уваров С.С. Отчет «Десятилетие Министерства народного просвещения, 1833-1843» // Антология мировой политической мысли: в 5-ти т. Т. 3. Политическая мысль в России. X – первая половина XIX в. М., 1997. С. 683.

18 Акульшин П.В. Граф С.С. Уваров и его роль в жизни российского общества // Педагогика. 1993. № 4. С. 96.

19 Корнилов А.А. Курс истории России XIX в. М.: Высшая школа, 1993. С. 175.

20 Акульшин П.В. Граф С.С. Уваров и его роль в жизни российского общества // Педагогика. 1993. № 4. С. 93.

21 Виттекер Ц.Х. Граф Сергей Семенович Уваров и его время. С. 106.

22 Цимбаева Е.Н. Русский католицизм. Забытое прошлое российского либерализма. М.: Эдиториал УРСС, 1999. С. 129.

**Vsevolod Nikolaevich Ilyin**, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

S.S. Uvarov is a typical representative of the conservative camp, which justified the need to preserve the empire of the absolutist type in Russia in an unchanged form. It was for that purpose that his triad «Orthodoxy – autocracy – nationality» was created. Uvarov can be rightly called one of the first political technologists in Russia. The ideological content of the triad was claimed by the authorities and played an important role both in the political and intellectual history of pre-revolutionary Russia. The concept of the Minister of Education has left a notable mark in the history of Russian social thought.

**Keywords:** Orthodoxy, autocracy, nationality.





УДК 352/354-1

Артем Александрович Перекрест, директор муниципального бюджетного учреждения дополнительного образования «Детский оздоровительно-образовательный центр Родинского района» (Алтайский край, Россия)

В статье проводится анализ деятельности КГКУ ЦЗН Родинского района по основным направлениям. По итогам анализа автор выделяет основные проблемы, оказывающие влияние не только на эффективность работы центра занятости, но и на развитие муниципального образования в целом, высказывает мнение по решению данных проблем.

**Ключевые слова:** занятость, общественные работы, содействие самозанятости.

## ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В ОБЛАСТИ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ГРАЖДАН ОТ БЕЗРАБОТИЦЫ (НА ПРИМЕРЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ)

### PROBLEMS OF EXECUTION OF THE STATE POWERS IN THE FIELD OF EMPLOYMENT AND PROTECTION OF CITIZENS FROM UNEMPLOYMENT (ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPALITY)

Трудовые ресурсы являются главным фактором производства, от наличия и использования которого зависит развитие муниципального образования в целом.

Развивающийся рынок труда требует более тщательного отслеживания и контроля, протекающих на нем процессов, поэтому регулирование рынка труда, содействие занятости населения являются важными направлениями деятельности органов власти в экономике.

Основное направление изменений в современных российских условиях развития государственной службы занятости населения – это повышение надежности, ассортимента и доступности оказываемых государственных услуг, защита граждан от безработицы.

Для практической реализации миссии службы занятости – от социального обеспечения гражданина к его профессиональной самореализации с учетом потребностей и интересов рынка труда, необходимо определить направления развития услуг, предоставляемых службой занятости, а также принципы эффективных взаимоотношений госучреждений, граждан муниципальному образованию и работодателей.

Родинский район – расположен в западной части Алтайского края. Му-

ниципальное образование представлено 12 сельсоветами, в которые входят 20 сел. Район является одним из крупнейших сельскохозяйственных районов Алтайского края.

Численность населения Родинского района на протяжении 2012–2016 гг. постепенно снижается. Так, за 5 лет произошло снижение жителей района на 1315 чел. или на 6,5% (Рис. 1)<sup>1</sup>.

Также стоит обратить внимание на число трудоспособного населения в Родинском районе (Рис. 2).

Динамика численности трудоспособного населения Родинского района так же меняется не в лучшую сторону

Из рисунка видно, что численность населения трудоспособного возраста за рассматриваемый период снизилась – на 1781 человека. Таким образом, для Родинского района характерна тенденция к уменьшению численности населения и уменьшению доли трудоспособного населения.

В каждом муниципальном районе и городском округе Алтайского края созданы службы занятости населения в форме краевых государственных казенных учреждений. Центры занятости обеспечивают реализацию гарантированного государством права граждан на защиту от безработицы,

оказание государственных услуг населению и работодателям в сфере труда, содействия занятости населения.

Учредителем «Центр занятости населения Родинского района» и собственником его имущества является Алтайский край.

Целями деятельности Учреждения являются<sup>2</sup>:

- обеспечение государственных гарантий в области занятости населения и защиты граждан от безработицы;
- оказание в соответствии с законодательством Российской Федерации и Алтайского края государственных услуг в сфере труда, содействия занятости населения и защиты граждан от безработицы

Списочная численность сотрудников КГКУ ЦЗН Родинского района на 01 мая 2017 г. составила 10 человек. Из них:

- Административно – управленческий персонал – 2 человека;
- Основной персонал – 6 человек;
- Иной персонал – 2 человека.

Организационная структура КГКУ ЦЗН Родинского района представлена на рисунке 3.

Согласно комплексной оценке результатов деятельности краевых госу-



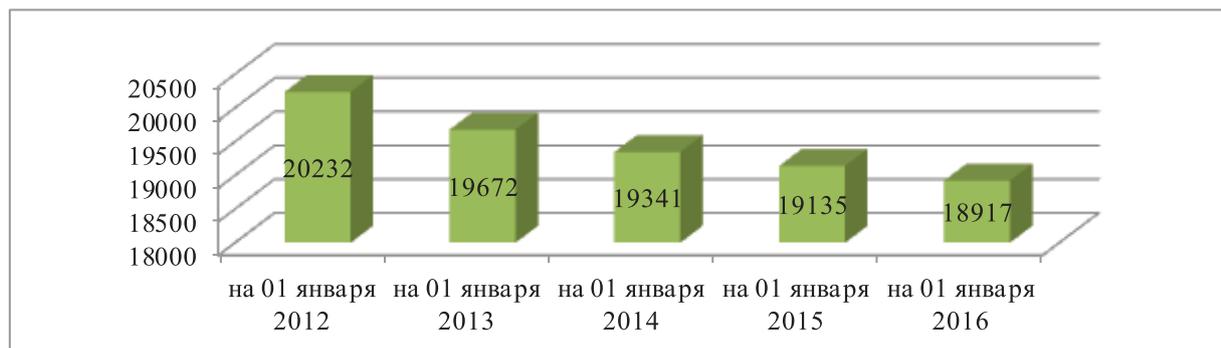


Рис. 1. Динамика численности населения Родинского района Алтайского края в 2012–2016 гг.

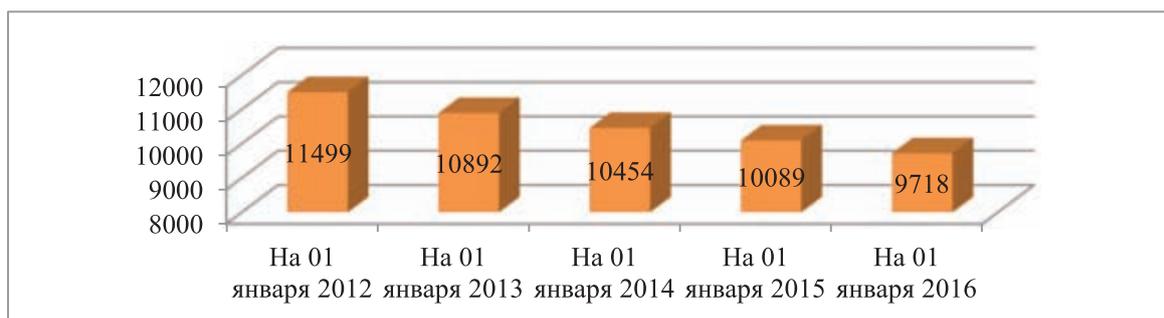


Рис. 2. Динамика численности трудоспособного населения Родинского района

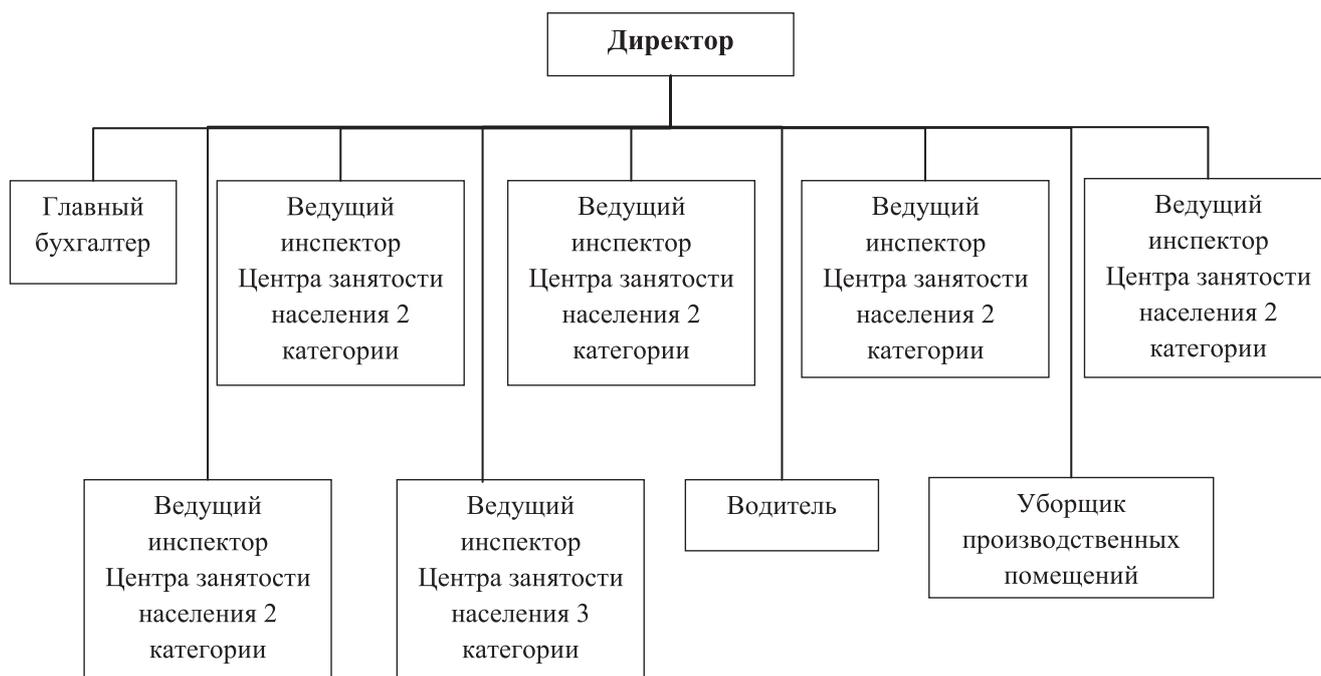


Рис. 3. Организационная структура КГКУ ЦЗН Родинского района

дарственных казенных учреждений центров занятости населения, КГКУ ЦЗН Родинского района по итогам 2016 г. занял 34 место, опустившись на 5 пунктов (в 2015 КГКУ ЦЗН Родинского района занимал 29 место, в 2014 - 34, в 2013 - 18).

Так, по итогам 2016 г., по показателям деятельности краевых государственных казенных учреждений центров занятости населения, КГКУ ЦЗН Родинского района занял следующие позиции:

1. Уровень востребованности СЗН - 7 место.

2. Уровень трудоустройства граждан при содействии СЗН - 43 место.

3. Уровень трудоустройства граждан на постоянные рабочие места - 50 место.

4. Уровень повышения конкурентоспособности безработных граждан - 44 место.





5. Уровень трудоустройства граждан после профессионального обучения - 49 место.

6. Уровень трудоустройства инвалидов - 34 место.

7. Уровень трудоустройства граждан в десятидневный срок - 20 место.

8. Обеспеченность вакансиями на постоянные рабочие места с уровнем з/п выше ПМ, ед./100 чел. - 51 место.

9. Уровень заполнения вакансий на ПРМ по направлению СЗН - 6 место.

10. Средняя продолжительность безработицы, мес. - 15 место.

11. Темп роста (снижения) охвата работодателей - 28 место.

12. Нагрузка на специалиста, чел./1 спец. КГКУ ЦЗН - 11 место.

Таким образом, лишь по двум позициям центр занятости Родинского района вошел в 10 лучших, что свидетельствует о наличии ряда причин для достижения более высокого уровня деятельности учреждения.

Рассмотрим некоторые показатели деятельности центра занятости.

За 2016 г. в районный центр занятости населения в целях поиска работы обратились 1234 человека, что на 584 человека меньше, чем в 2012 г. (Рис. 4).

Доля трудоустроенных граждан, обратившихся за помощью и нашедших работу при содействии КГКУ ЦЗН Родинского района отражена на рисунке 5.

Можно заметить, что наиболее эффективной работа в данном направлении была в 2013 г., когда из 1621 обратившегося в центр занятости населения 63,73% нашли работу, и в частности 40,9% из числа обратившихся были трудоустроены на постоянную работу.

Снижение доли трудоустроенных граждан связано с уменьшением численности работодателей, снижением количества вакансий.

На 1 января 2017 г. численность безработных граждан, состоящих на регистрационном учете составляет 450 человек, из них получают пособие 436 человек (Рис. 6).

Отметим снижение численности безработных граждан, зарегистрированных в КГКУ ЦЗН Родинского района. Но здесь важно учитывать и тот факт, что за последние 5 лет, как было указано ранее, сократилось и число

трудоспособных граждан района, поэтому можем увидеть прямую зависимость.

Уровень безработицы в 2012 – 2016 гг. снизился с уровня 5,8 до 4,1% (Рис. 7).

Легализация трудовых отношений в Алтайском крае – одно из направлений работы, в котором принимают участие и специалисты КГКУ ЦЗН Родинского района. Ежегодно с 01 июля по 31 июля КГКУ ЦЗН Родинского района проводит акцию «Скажи – «Да» легализации труда!» Главной целью является донесение до всех участников трудовых отношений преимуществ и необходимости прозрачной работы и привлечения их к взаимовыгодному сотрудничеству. Планом проведения месячника предусмотрено:

- оказание правовой помощи гражданам по защите их прав и интересов по вопросам трудовых отношений по мере обращения;

- проведение информационно-разъяснительной работы о требованиях трудового законодательства, последствиях и мерах ответственности за его нарушение;

- организация информационной кампании среди молодежи с целью формирования положительной мотивации к летальной трудовой деятельности;

- проведение информационных акций в местах наибольшего скопления людей;

- размещение информационных материалов по теме месячника в электронных и печатных СМИ, на стендах службы занятости, размещенных в других организациях.

Стоит отметить, что в районе сформирована рабочая группа, включающая сотрудников Администрации Родинского района, КГКУ ЦЗН Родинского района, а также при необходимости сотрудников Прокуратуры Родинского района.

За январь-май 2017 г. рабочей группе «удалось найти» 152 гражданина фактически работающих, но официально не трудоустроенных. Более того 34 их них еще и получали пособия по безработице!

Услуги по профессиональному обучению (профобучение) и дополнительному профессиональному образованию (ДПО) в центре занятости

в 2016 г. получили 74 человека, что на 47,9% меньше чем в 2012 г. (Рис. 8).

Снижение услуг по оказанию профессионального обучения связано со снижением финансирования. Финансирование необходимо для оплаты обучения. Также доведенный показатель по количеству граждан, направляемых на профессиональное обучение, считается по определенной формуле и напрямую зависит от численности трудоспособного населения, количества безработных граждан, обратившихся в центр занятости и потребности работодателей в выпускаемых специалистах.

Еще одной довольно важной государственной услугой, предоставляемой КГКУ ЦЗН Родинского района является услуга по профессиональной ориентации граждан.

Динамика предоставления услуги по профессиональной ориентации представлена на рисунке 9.

Таким образом, за последние 5 лет получателями данной услуги стали 4699 человек.

Результатом предоставления государственной услуги является выдача гражданину заключения о предоставлении государственной услуги, содержащего рекомендуемые виды профессиональной деятельности, занятости и компетенции, позволяющие вести профессиональную деятельность в определенной сфере и (или) выполнять работу по конкретным профессиям, специальностям; возможные направления прохождения профессионального обучения и (или) получения профессионального образования.

Организация и проведение общественных работ является еще одним основным направлением деятельности КГКУ ЦЗН Родинского района.

Наглядно данные по привлечению граждан на общественные работы представлены на рисунке 10.

Снижение численности привлеченных на общественные работы граждан связано с оптимизацией расходов краевого бюджета, а также неготовностью работодателей «взять на себя» часть оплаты труда граждан.

Содействие самозанятости безработных граждан – еще одна не менее важная государственная услуга. Самозанятость – организация собственного дела с оформлением государственной



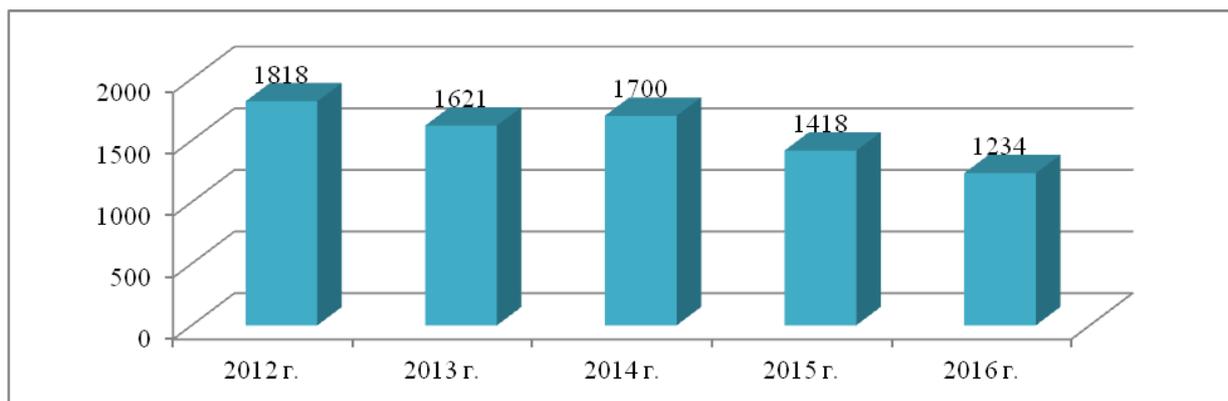


Рис. 4. Динамика обратившихся в Центр занятости населения Родинского района, чел.

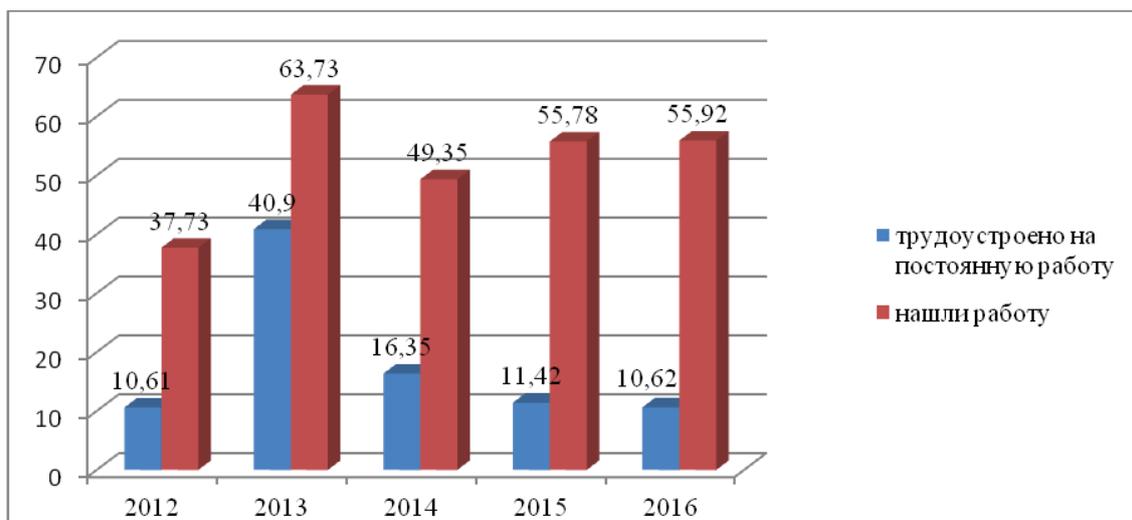


Рис. 5. Доля трудоустроенных граждан, обратившихся за помощью в КГКУ ЦЗН Родинского района, %

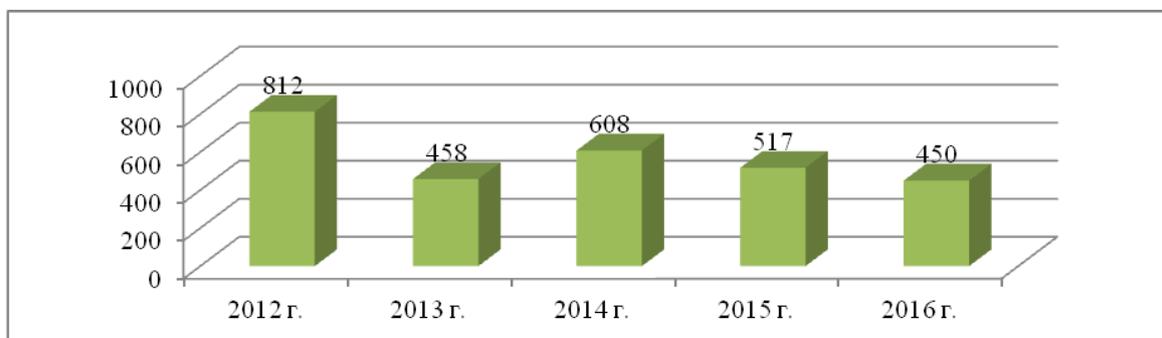


Рис. 6. Динамика безработных граждан в Родинском районе Алтайского края, чел.

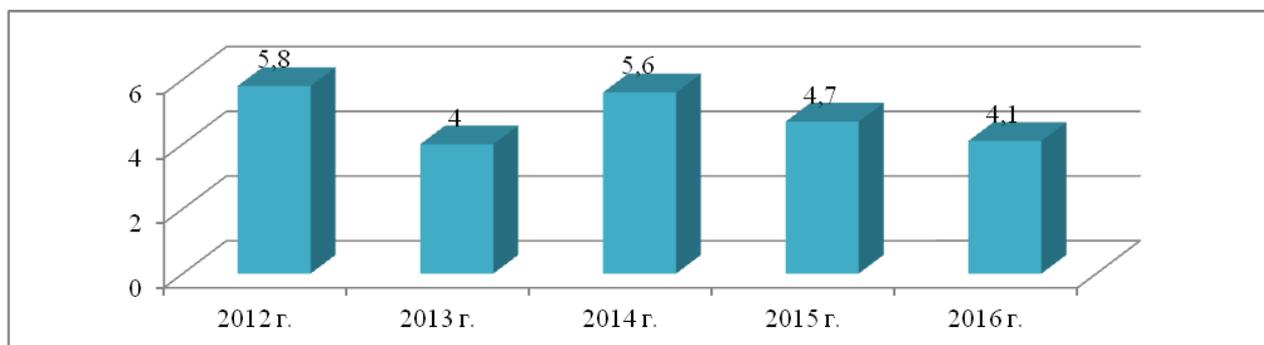


Рис. 7. Динамика уровня безработицы в Родинском районе, %





регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, юридического лица либо крестьянского (фермерского) хозяйства.

В районе создана и работает комиссия по отбору бизнес-планов безработных граждан и осуществления контроля за использованием финансовых средств. Динамика числа граждан, воспользовавшихся субсидией в размере 58800 при государственной регистрации можно увидеть на рисунке 11.

Произошло значительное сокращение по данной статье финансирования, вследствие отсутствия поддержки из краевого бюджета. В 2017 г. выделено также лишь 1 субсидия.

Количество получателей единовременной финансовой помощи снизилось, но в целом число граждан, которым была предоставлена государственная услуга по содействию самозанятости увеличилось с 22 в 2015 г. до 30 в 2016 г.; на 01 мая 2017 данной государственной услугой воспользовались 17 граждан. Специалисты центра занятости информируют обратившихся о том, как лучше организовать собственное дело, помогают в выборе сферы деятельности, оказывают помощь в подготовке документов для государственной регистрации и т.д.

Рассмотрев основные направления деятельности КГКУ ЦЗН Родинского района можно выделить ряд проблем.

Оптимизация расходов, снижение числа вакансий, неформальная занятость - одни из главных проблем не только развития Родинского района, но и причины снижения эффективности работы КГКУ ЦЗН Родинского района.

Снижение числа вакансий

КГКУ ЦЗН Родинского района периодически сталкивается с проблемами трудоустройства граждан. С одной стороны, это абсолютно объективное явление. Во многих бюджетных организациях за последние 10 лет постоянно происходит процесс оптимизации, вследствие чего происходит сокращение рабочих мест. Другие организации и предприятия района в силу несостоятельности проводят процессы реорганизации, а порой и ликвидации, т.е. происходит попросту уменьшение численности работодателей.

С другой стороны, работодатели не всегда считают нужным обращаться

в центр занятости в случае наличия вакансий для подбора персонала. Многие отдают приоритет рекламам в газете, социальным сетям, либо ищут сотрудника через знакомых и родственников. Не все считают нужным соблюдать требования Закона о занятости населения в Российской Федерации.

Согласно статье 25 Закона Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032 - 1 «О занятости населения в Российской Федерации», работодатели обязаны активно принимать участие в обеспечении занятости населения. Работодатель должен ежемесячно представлять в орган службы занятости информацию о наличии вакантных рабочих мест (должностей).

Опыт работы службы занятости говорит о том, что на деле не все руководители организаций и предприятий строго следуют букве Закона и не всегда добросовестно выполняют требования.

С целью осуществления контроля Центр занятости населения Родинского района совместно с органами местного самоуправления и контрольно-надзорным органом намерен проводить постоянный мониторинг и ввести в практику инициирование проведения внеплановых проверок соблюдения работодателями действующего законодательства.

Основаниями для проведения таких проверок являются сообщения и заявления физических и юридических лиц, государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций о факте нарушения работодателем обязательных требований, предусмотренных ст. 25 Закона о занятости. После проверки будет составлен акт о результатах проверки соблюдения законодательства о занятости населения.

В случае выявления признаков правонарушения, предусмотренного соответствующими статьями КоАП, работодатель понесёт административную ответственность.

Согласно статье 19.7 КоАП РФ, непредставление работодателями информации о наличии вакантных рабочих мест (должностей) влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц – от трехсот до пятисот ру-

блей; на юридических лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

На практике же привлечь работодателя или должностного лица, к административной ответственности довольно сложно. Как правило, такие проверки – редкость, т.к. было сказано ранее, для них необходимы основания. Более того для проведения подобных проверок необходимо взаимодействие Центра занятости населения Родинского района с органами местного самоуправления и контрольно-надзорным органом. Также, предупреждение и, по сути, небольшой административный штраф – это недостаточно жесткие меры ответственности работодателей.

Важно совсем другое. Работодатели сами должны понимать, что «общение» с центром занятости будет являться для них выгодным. Подавая информацию о наличии свободных рабочих мест, они сокращают объем работы для кадровой службы организации (кадрового работника), а также экономят денежные средства на подачу объявлений в газету, телевидение и т.д. Большую часть работы по подбору сотрудников, удовлетворяющих всем требованиям, проведет центр занятости, причем абсолютно бесплатно. Работодателям остается лишь выбрать.

Более того, взаимодействие с КГКУ ЦЗН Родинского района повлияет в лучшую сторону и на престиж самого работодателя. Каждый год КГКУ ЦЗН Родинского района обращается с благодарностью в районной газете к своим партнерам, направляет благодарственные письма.

Неформальная занятость

Одной из основных проблем, с которой сталкивается не только Центр занятости населения Родинского района, но и сами граждане, является неформальная занятость.

Главная цель работы по данному направлению – легализации трудовых отношений – побудить выйти из тени работодателей, которые не соблюдают трудовое законодательство, и работников, которые работают без оформления трудового договора. Необходима совместная системной работы краевых и муниципальных органов власти, а также федеральных структур, представленных в регионе и территориях края.



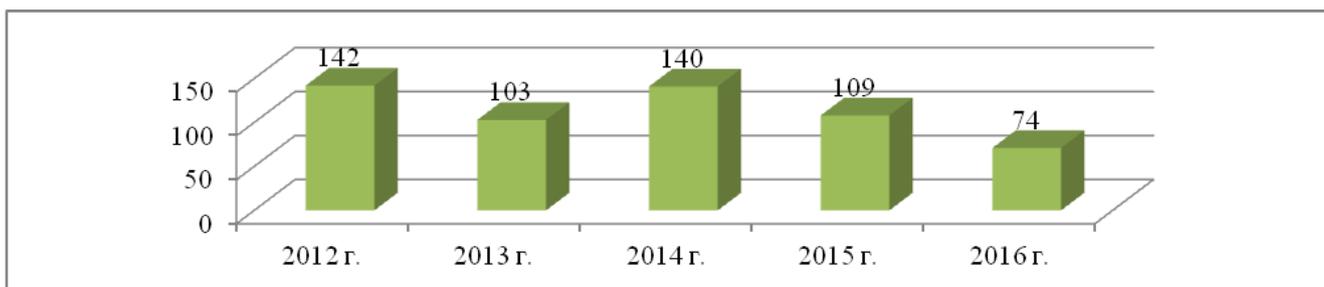


Рис. 8. Услуги по профессиональному обучению (профобучение) и дополнительному профессиональному образованию (ДПО) в центре занятости, чел.

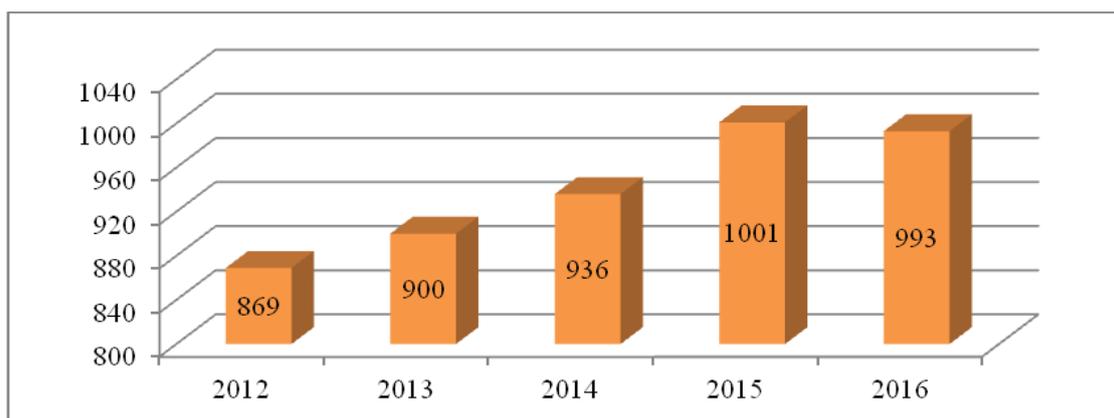


Рис. 9. Динамика предоставления услуги по профессиональной ориентации, чел.

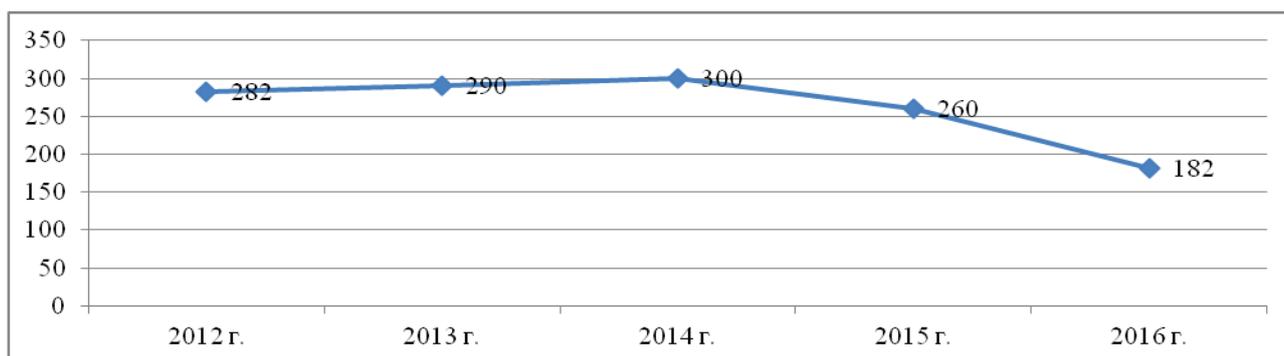


Рис. 10. Привлечено граждан на общественные работы в Родинском районе Алтайского края в динамике, чел.

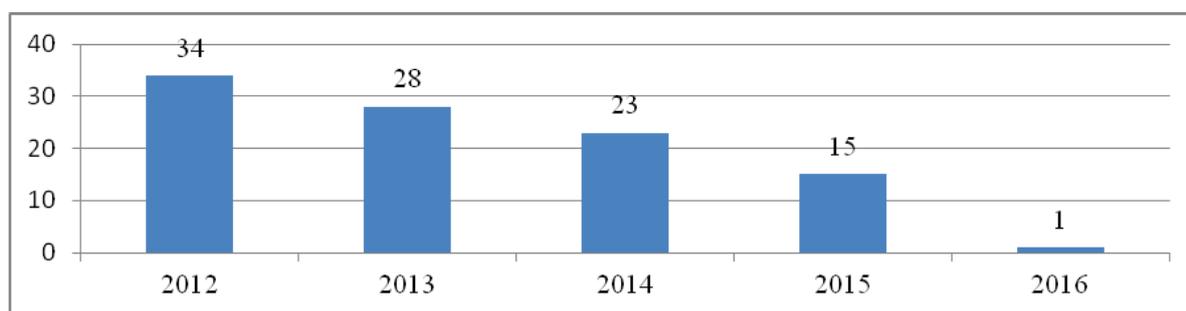


Рис. 11. Динамика числа граждан, воспользовавшихся единовременной финансовой помощью при их государственной регистрации, чел.

Неформальная занятость позволяет организациям уйти от уплаты страховых взносов во внебюджетные фонды (в т.ч. на обязательное пенсионное страхование) и налога на доходы физических лиц. Уклоняясь от уплаты

этих налогов и взносов, организации не только обманывают государство, но и ухудшают социальное обеспечение своих сотрудников. Ведь от размера официальной заработной платы зависит размер будущей пенсии рабо-

тающих граждан, оплата больничных листов, в том числе по беременности и родам, сумма налоговых вычетов при приобретении сотрудником квартиры или затратах на обучение детей.





Можно выделить ряд минусов и для работодателя. Это отсутствие мотивации работников к труду, низкая эффективность труда, высокая текучесть кадров, высокая вероятность индивидуальных трудовых споров, обращений работников в органы власти, контролирующие органы, суды с жалобами на нарушения трудового законодательства, привлечение к ответственности, отрицательная репутация работодателя.

С теневой заработной платой можно и необходимо бороться, но успех данной борьбы зависит от действий каждого. Однако решить эту проблему без участия самих работников, получающих заработную плату по «серым» схемам, практически невозможно. Поэтому Министерство труда и социальной защиты Алтайского края постоянно просит граждан анонимно докладывать по телефонам горячей линии обо всех ситуациях получения работниками «зарплаты в конверте».

Не менее важным аспектом данной проблемы является тот факт, что зачастую граждане состоят на учете в Центре занятости населения, получают пособие, а фактически являются неофициально трудоустроенными. Стоит отметить, что рабочей группе за январь-май 2017 г. «удалось найти» 152 гражданина фактически работающих, но официально не трудоустроенных. Более того 34 гражданина еще и получают пособия!

Органами службы занятости населения осуществляются мероприятия по снятию с учета таких граждан и по возврату незаконно полученных средств (пособий по безработице). Более того, гражданин может быть привлечен к уголовной ответственности по статье 159.2 «Мошенничество при получении выплат» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Чаще всего выездная группа, состоящая из сотрудников Администрации Родинского района и сотрудников КГКУ ЦЗН Родинского района пытается «идти навстречу» таким гражданам, заставляя добровольно обратиться в Центр занятости и «сняться с учета», тем самым отказавшись от статуса безработного и получения пособия.

Если же гражданин отказывается от этого, что является довольно редким явлением, то вся необходимая ин-

формация направляется в Прокуратуру Родинского района. В дальнейшем проводятся необходимые проверки, заканчивающиеся тем, что граждане, официально работающие, но не трудоустроенные обязаны возратить незаконно полученные средства (пособия по безработице).

В ходе выявления и ликвидации неформальной занятости работников возникают некоторые проблем:

- отсутствие полномочий сотрудников центров занятости и администраций районов проводить проверки субъектов бизнеса и координации трудовых отношений;

- ограничения, наложенные федеральным законом № 152-ФЗ от 27.07.2006 «О персональных данных», препятствующие истребованию трудовых договоров;

- невозможность проникновения на территорию собственника, в случае его отказа в доступе на данную территорию (в т.ч. при инвентаризации владельцев имущества, сдающих площади в аренду);

Сокращение сферы неформальной занятости непосредственно зависит от степени благоприятности условий, созданных работодателю и работнику в формальном секторе экономики. В нашей стране в формальном секторе экономики условия для честного бизнеса и добросовестных работников не создают у них должных мотивов и стимулов к полной реализации своих возможностей. До тех пор, пока работники и работодатели, находящиеся в неформальной занятости, не увидят реальной работы по созданию в формальном секторе условий для достойного труда, невозможно успешное решение задачи значительного снижения масштабов неформальной занятости<sup>3</sup>.

Работники и работодатели «уходят» в неформальную занятость, прежде всего, потому, что формальной экономике распространены зарегулированность трудовых отношений, низкие заработные платы, высокие налоги на предпринимателей и другие неблагоприятные условия, которые побуждают их искать пути «выживания» за счет экономии на налогах и страховых взносах, гибких режимах занятости и др<sup>4</sup>. Кроме того, работники, часто, не имеют возможности найти, хотя бы какие-то, рабочие места в формаль-

ной экономике, особенно, в сельской местности и в малых городах, потому соглашаются работать неофициально.

Таким образом, стоит еще раз заметить, что неформальная занятость – это важная и серьезная проблема и для ее решения необходимо комплексное взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, работодателей и работников.

Оптимизация расходов краевого бюджета

Наиболее серьезно это сказывается на таких направлениях деятельности как организация и проведение общественных работ, а также на содействии самозанятости безработных граждан.

Организация и проведение общественных работ

Динамика плановых ассигнований на организацию проведения оплачиваемых общественных работ отражена на рисунке 12.

Как говорилось ранее, происходит сокращение численности привлеченных граждан и как следствие расходов по данному направлению. Так, если в 2014 г. было привлечено и выделено ассигнований для 300 человек, то в 2016 г. по данному направлению оказалось возможным привлечь лишь 182 человека. Серьезную роль играют и работодатели, т.к. часть расходов они должны «брать на себя», заключая срочный трудовой договор с безработным.

Стоит отметить, что граждан, желающих участвовать в общественных работах, становится с каждым годом все больше (в 2015 г. выразили согласие 319 человек, в 2016 – 354).

Поэтому, конечно же, хотелось бы рассчитывать не только на финансовую поддержку из краевого бюджета, но и готовность работодателей взаимодействовать с Центром занятости по данному направлению. Необходимо понимать, что общественные работы это не только материальная, но и дополнительная социальная поддержка граждан. Участие гражданина в общественных работах зачастую приносит бесценные результаты для самого безработного: предоставляется возможность себя показать; после длительного перерыва в работе появляется уверенность в своих силах. Работодатель же, в свою очередь, по результатам работы может обратить внимание на того или



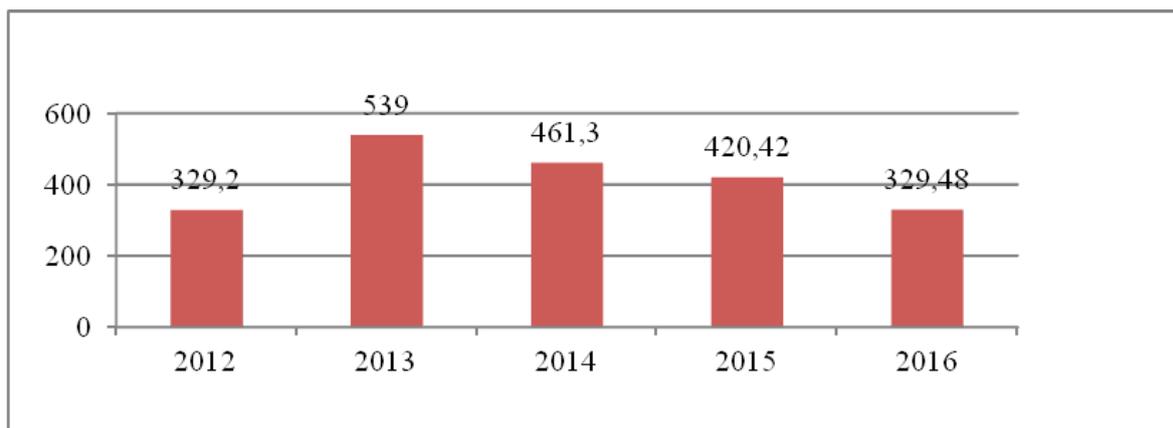


Рис. 12. Динамика расходов на организацию и проведение оплачиваемых общественных работ, тыс. руб.

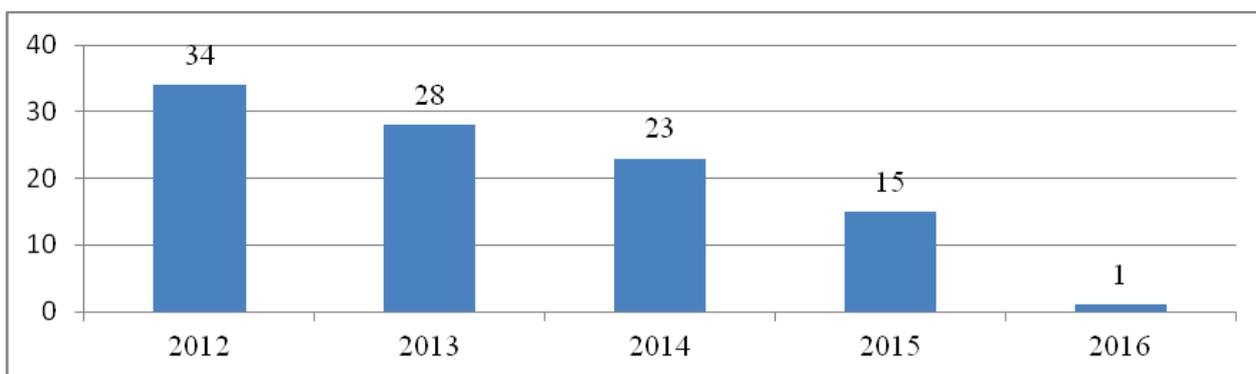


Рис. 13. Динамика числа граждан, воспользовавшихся единовременной финансовой помощью при их государственной регистрации, чел.

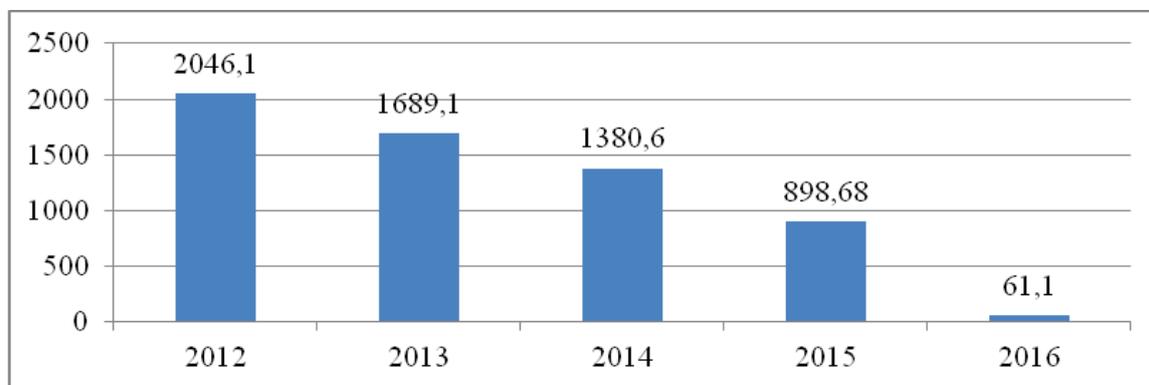


Рис. 14. Динамика расходов по организации содействия самозанятости безработных граждан, тыс. руб.

инного работника и в дальнейшем сотрудничать с ним, а возможно и предоставить ему постоянное рабочее место.

Оптимизация расходов на содействие самозанятости безработных граждан

Содействие самозанятости безработных граждан – довольно важная государственная услуга. Самозанятость – организация собственного дела с оформлением государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, юридического лица

либо крестьянского (фермерского) хозяйства.

Как было сказано ранее, в районе работает комиссия по отбору бизнес-планов безработных граждан и осуществления контроля за использованием финансовых средств. Динамика числа граждан, воспользовавшихся субсидией в размере 58800 представлена на рисунке 13.

Произошло значительное сокращение по данной статье финансирования

вследствие отсутствия поддержки из краевого бюджета.

Расходы по данному направлению сократились более чем в 33 раза! (Рис. 14.)

Как отмечалось ранее количество получателей субсидии снизилось, но в целом число граждан, которым была предоставлена государственная услуга по содействию самозанятости увеличилось с 22 в 2015 г. до 30 в 2016 г.; на 1 мая 2017 г. данной государственной услугой воспользовались





17 граждан. Специалисты КГКУ ЦЗН Родинского района информируют обратившихся о том, как лучше организовать собственное дело, помогают в выборе сферы деятельности, оказывают помощь в подготовке документов для государственной регистрации и т.д.

Это значит, что граждане всерьез задумываются заняться предпринимательской деятельностью, но большинство обратившихся не решаются «открыть свое дело», т.к. отсутствует финансовая поддержка в виде единовременной финансовой помощи, а обращаться в кредитные учреждения многие не готовы. Для многих субсидия является серьезной начальной материальной базой.

Если говорить об эффективности данной поддержки, то согласно полученным данным из 34 граждан, представивших бизнес-план комиссии и получивших субсидию в 2012 г., продолжают заниматься предпринимательской деятельностью 31; из числа получивших субсидию в 2013 (28 граждан) – 24, в 2014 (23) – 20 продолжают заниматься своим делом. Статистика подтверждает, что получение единовременной финансовой помощи начинающими предпринимателями дает хорошую отдачу для развития района.

Стоит сказать, что сферы деятельности различные, но все они являются довольно важными для жителей сел и деревень района. Это розничная торговля продуктами питания и хозяйственными товарами, мужской и женской одеждой; открытие льготных парикмахерских, столярного цеха, предоставление услуг сантехника, сварщика и т.д.

Таким образом, однозначно необходима твердая финансовая поддержка из краевого бюджета по данному направлению. Более того, конечно же, хотелось бы рассчитывать и на серьезную помощь со стороны органов местного самоуправления. Такая помощь может

заключаться, например, в выделении помещений, находящихся в муниципальной собственности безвозмездно или в аренду по льготным условиям; оказании консультационной поддержки начинающим предпринимателям и т.д.

Перспективы развития КГКУ ЦЗН

В Алтайском крае в течение нескольких лет проводится поэтапная реформа органов исполнительной власти Алтайского края в целях объединения полномочий в сферах социальной защиты и занятости населения.

1 июня 2017 г. окончательно завершилась реорганизация управлений социальной защиты населения по городским округам и муниципальным районам в форме присоединения к ним краевых государственных казенных учреждений центров занятости населения, функционирующих в городах и районах края.

Это значит, что КГКУ ЦЗН Родинского района с 01.06.2017 «теряет статус» юридического лица и становится структурным подразделением УСЗН по Родинскому району.

Стоит отметить, что данный проект является «пилотным» и Алтайский край одним из первых в России принял данный шаг

По мнению начальника отдела бюджета и финансирования подведомственных учреждений планово-финансового управления Министерства труда и социальной защиты Алтайского края Вероники Красовой, в результате реорганизации качество предоставления услуг в сфере занятости населения не ухудшится. Для жителей обслуживаемых территорий ничего не изменится, поскольку во всех территориях прием населения сохранится в прежнем порядке и органами социальной защиты населения, и центрами занятости населения.

При этом весь основной персонал центров занятости населения будет сохранен, сокращение заработной платы

также не планируется. Предполагается лишь минимальное высвобождение неосновного персонала, т.е. сокращения численности специалистов, занимающихся вопросами предоставления государственных услуг, не предполагается.

Оптимизация расходов краевого бюджета – это, пожалуй, главная цель реорганизации.

Если обратить внимание на КГКУ ЦЗН Родинского района, то произошло сокращение главного бухгалтера. Ведение бухгалтерской отчетности передано бухгалтерам из УСЗН по Родинскому району. Также «под сокращение попадает» водитель.

Таким образом, в результате реорганизации произойдет сокращение бюджетных средств на заработную плату, указанных сотрудников:

Главный бухгалтер:  $17000 * 1 * 12 = 204000$  руб.

Водитель:  $11700 * 1 * 12 = 140400$  руб.

Итого:  $204000 + 140400 = 344400$  руб. в год

Что касается эффективности данного мероприятия (реорганизации), то по нашему мнению, говорить об этом еще преждевременно, т.к. полномасштабные реорганизации ЦЗН в России начались осуществляться активно с середины-конца 2017 г.

1 Администрация Родинского района Алтайского края [Электронный ресурс]: офиц. сайт. Родино, [2005]. – URL: <http://rodino22.ru>.

2 Устав Центра занятости населения Родинского района от 26.03.2015 // Информационный портал Алтайского края по труду и занятости населения [Электронный ресурс]. URL: <http://trud22.ru/centres/rodino/od>.

3 Бобков В.Н. Неустойчивая занятость в формальной экономике России - основная причина неформальной занятости // Уровень жизни населения регионов России. – 2017. – № 1(203). – С. 8.

4 Бобков В.Н. Неустойчивая занятость в формальной экономике России - основная причина неформальной занятости // Там же. – С. 10.

**Artyom Alexandrovich Perekrst**, Director of Municipal Budgetary Institution of Additional Education «Children's Health and Education Center of Rodinsky District» (Altai Krai, Russia)

The article analyzes the activities of Regional State Public Institution Employment Center of Rodinsky District in the main areas. According to the results of the analysis, the author highlights the main problems that affect not only the efficiency of the employment center, but also the development of the municipality as a whole, expresses the opinion on the solution of these problems.

**Keywords:** employment, public works, promoting self-employment.





УДК 342.92

Алла Владимировна Триш, консультант сектора правового обеспечения вопросов внутренней политики департамента Администрации Губернатора и Правительства Алтайского края по вопросам внутренней политики, магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В статье автором рассматриваются некоторые проблемы разграничения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации.**

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, вопросы местного значения, отдельные государственные полномочия, разграничение, субвенции, природа передаваемых полномочий.

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ВОПРОСАХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### SOME PROBLEMS ON THE ISSUES OF THE DELINEATION OF POWERS AMONG THE LEVELS OF POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

На сегодняшний день серьезной проблемой является вопрос разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти. За 14 лет, прошедших после принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>, более чем на треть увеличился перечень вопросов местного значения муниципальных районов и городских округов, причем без соответствующего расширения доходной базы местных бюджетов. Постоянно растет и количество государственных полномочий, делегируемых местному самоуправлению, так же не обеспеченных в полной мере необходимым финансированием, что приводит к недостаточно эффективной работе муниципалитетов.

Конституция РФ предусматривает единственно возможный способ передачи государственных полномочий органам местного самоуправления - путем наделения законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В связи с этим перераспределение полномочий, временное по своей природе, возможно только с муниципального на региональный уровень власти, т.е. только по вопро-

сам местного значения, и «перераспределенные» таким образом полномочия остаются полномочиями по решению вопросов местного значения, осуществление которых временно передается субъекту Российской Федерации. Передача же полномочий, установленных федеральными законами для регионального уровня власти, от органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления возможна только путем наделения законом субъекта РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, причем перечень полномочий, которые могут передаваться, исчерпывающим образом определен в ч. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 09.10.1999 № 184-ФЗ.

При этом в любом случае при перераспределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления необходимо руководствоваться нормами ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления<sup>2</sup>, и прежде всего установленным ею принципом субсидиарности: осуществление публичных функций, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам; передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характе-

ра конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии; предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными; они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом; необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

Следует при этом иметь в виду, что нормами Конституции РФ и законодательства РФ, в частности Бюджетным кодексом РФ, не допускается возможность произвольного изъятия в связи с перераспределением полномочий ни доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ, ни объектов муниципальной собственности.

Если посмотреть практику реализации института перераспределения полномочий, то по данным мониторинга Министерства юстиции РФ за 2016-2017 годы<sup>3</sup> законы о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями приняты в 84 из 85 субъектов Российской Федерации





(за исключением города федерального значения Севастополя). Адресатом делегированных государственных полномочий являются органы государственной власти всех без исключения муниципальных районов и городских округов, около 75 процентов городских и 90 процентов сельских поселений. Нередкой является ситуация осуществления органами местного самоуправления нескольких десятков делегированных государственных полномочий.

Напрямую органам местного самоуправления делегированы два вида федеральных государственных полномочий – составление списков присяжных заседателей и осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты. В соответствии с 15 федеральными законами органам государственной власти субъектов Российской Федерации с правом дальнейшей передачи органам местного самоуправления (субделегирования) были переданы около 30 федеральных государственных полномочий. Это были полномочия по осуществлению регистрации актов гражданского состояния, по проведению Всероссийской переписи населения и Всероссийской сельскохозяйственной переписи, по обеспечению жильем и компенсационными выплатами отдельных категорий граждан – ветеранов, бывших военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, пострадавших в результате Чернобыльской аварии, аварии на производственном объединении «Маяк» и испытаний на Семипалатинском полигоне. Впоследствии часть полномочий была возвращена на уровень субъектов Российской Федерации.

Большую часть делегированных на уровень муниципалитетов государственных полномочий составляют государственные полномочия субъектов Российской Федерации, такие как: создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их права и организация деятельности этих комиссий; организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству; формирование и содержание архивных фондов; поддержка сельскохозяйственного производства и ряд других.

Во многих случаях субъектами РФ передаются не отдельные государственные полномочия, а практически все полномочия в определенной сфере. Так, к примеру, полномочия по поддержке сельхозпроизводства подразумевают целый ряд мер по предоставлению налоговых льгот, субсидий, бюджетных кредитов, организационно-методическую

и консультативную работу с сельхозтоваропроизводителями, предоставление в аренду имущества на льготных условиях и т.п. Как видится, передаваться должна не функция по поддержке сельхозпроизводства в целом, а только отдельные полномочия по реализации этой функции – осуществление конкретных мероприятий в этой сфере. Перечень таких мероприятий должен быть определен субъектом РФ, и лишь их осуществление может быть делегировано органам местного самоуправления. Пожалуй, только при таких условиях возможно надлежащим образом реализовать принцип адекватного материально-финансового обеспечения передаваемых муниципалитетам полномочий. При этом, в случае если органы местного самоуправления самостоятельно определяют виды мероприятий по поддержке сельхозпроизводства, объем требуемых на это средств может существенно разниться и не может быть установлен на стадии передачи указанного полномочия.

Практика показывает, что объем субвенций рассчитывается, как правило, исходя из затрат на содержание и материально-техническое обеспечение работников для выполнения управленческих функций и, соответственно, в них не учитываются все затраты на компенсационные выплаты, субсидии, льготы и другие меры, которые содержат проводимые органами местного самоуправления мероприятия, что может отрицательно влиять на качество осуществляемых полномочий и эффективность деятельности муниципалитетов в целом.

Сложившаяся в сфере перераспределения государственных полномочий ситуация усугубляется тем, что во многих отраслевых законах субъектам РФ разрешается передавать на местный уровень переданные им федеральные государственные полномочия, при этом вопросы финансового, методического, организационного и профессионального обеспечения деятельности не всегда урегулированы надлежащим образом, что крайне усложняет и запутывает распределение и реализацию соответствующих функций. Такая передача полномочий предусмотрена Федеральными законами «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи», «О ветеранах», «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» и другим.

Следует отметить, что ч. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах органи-

зации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепляет 109 полномочий органов государственной власти субъекта Федерации, а ч. 6 ст. 26.3 устанавливает, что из этого перечня органы местного самоуправления не могут наделяться лишь 23 полномочиями. Следовательно, теоретически субъекты Российской Федерации могут наделить муниципалитеты отдельными государственными полномочиями в объеме, составляющем около 4/5 от общего числа их полномочий, ибо количественных ограничений, как и иных условий в данном вопросе закон не предусматривает<sup>4</sup>.

К числу разрешенных к передаче органам местного самоуправления отнесены многие полномочия, закрепленные за субъектами РФ в порядке долевого разделения функций между местным самоуправлением и субъектами РФ (создание архивных фондов, транспортное обслуживание, предоставление образования, развитие физкультуры и спорта, библиотечное обслуживание, тушение пожаров). Таким образом, субъекты РФ посредством делегирования полномочий имеют возможность полностью переложить осуществление той или иной функции на муниципальные образования, что зачастую имеет место на практике – передаются полномочия по созданию и содержанию архивных фондов субъекта РФ, по развитию физкультуры и спорта, по предоставлению образования. Думается, такой подход не отвечает смыслу разграничения полномочий между уровнями публичной власти.

Немаловажной проблемой в вопросе перераспределения полномочий является и недостаточный учет природы передаваемых полномочий. Более 200 федеральных законов регулируют полномочия органов местного самоуправления, ряд которых не соответствуют вопросам местного значения (природе местного самоуправления). При этом федеральный законодатель использует достаточно пространные формулировки вопросов местного значения, закрепляет за органами местного самоуправления широкий перечень специальных полномочий в различных сферах жизнедеятельности общества и государства, в числе которых полномочия для решения государственных задач. Таким образом, иногда на органы местного самоуправления по решению федерального законодателя возлагаются полномочия, которые не имеют прямого отношения к жизни местного населения, либо остаются нерегулируемыми источниками финанси-



рования таких полномочий. При этом, как правило, в соответствующих актах дополнительно закрепляется возможность наделения муниципалитетов отдельными государственными полномочиями в профильной области отношений. Так, полагаем, неоправданно к вопросам местного значения отнесены следующие вопросы, явно выходящие за пределы вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения: профилактика терроризма и экстремизма; гражданская оборона; предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций; деятельность аварийно-спасательных служб и формирований; мобилизационная подготовка; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья. Данные вопросы имеют государственное или региональное значение либо требуют централизованного подхода к их решению, в связи с чем не могут самостоятельно решаться населением и (или) органами местного самоуправления. Одной из главных целей решения этих вопросов является обеспечение прав граждан на безопасность, защиту жизни и здоровья независимо от территории, на которой они проживают, удаленности места проживания от административного центра муниципального образования, финансовой обеспеченности муниципального образования и иных условий. Поэтому их решение требует системного подхода и финансирования из федерального бюджета.

Некоторыми федеральными законами на органы местного самоуправления возложены полномочия, не только не являющиеся по своей природе муниципальными, но и не переданные в установленном порядке:

- прием местной администрацией денежных средств от граждан в счет уплаты налогов при отсутствии банка (статья 58 Налогового кодекса РФ);

- выдача разрешений на вступление в брак лицам, не достигшим возраста 16 лет (часть 2 статьи 13 Семейного кодекса РФ);

- формирование списка народных заседателей (статья 2 Федерального закона от 2 января 2000 года № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов

общей юрисдикции в Российской Федерации») и другие.

За органами местного самоуправления такие полномочия, в соответствии с конституционными положениями, должны быть закреплены как государственные с предоставлением соответствующих субвенций на их исполнение.

К данному вопросу Комитет Государственной Думы по местному самоуправлению дает разъяснения, что при передаче имущества от одного публичного собственника к другому в связи с перераспределением публичных полномочий должны соблюдаться общие принципы и гарантии, в т.ч. наличие волеизъявления всех заинтересованных субъектов и согласованность действий соответствующих уполномоченных органов, что обуславливает учет позиции органов местного самоуправления. Комитет подчеркивает, что не допускается возможность произвольного изъятия в связи с перераспределением полномочий ни доходов из местных бюджетов в бюджеты субъектов РФ, ни объектов муниципальной собственности<sup>5</sup>.

С учетом имеющихся проблем видится целесообразным доработать Федеральный закон № 131-ФЗ в части, регулирующей порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, в которой:

- определить основные случаи, общие критерии и принципы оценки допустимости передачи государственных полномочий от органов субъектов РФ на местный уровень<sup>6</sup>;

- определить, что делегируются только полномочия по предоставлению услуг, при этом нормативно-правовое регулирование осуществления полномочий, включая нормативы и стандарты услуг, социальные льготы, финансирование предоставления услуг, основанное на оценке стоимости передаваемого полномочия, устанавливаются тем уровнем власти, который делегирует данные полномочия со всей полнотой ответственности за их финансирование;

- исключить возможность двойной передачи государственных полномочий (с федерального уровня – на региональный, а затем с регионального – на мест-

ный): передавать можно, как принцип, только полномочия своего уровня власти, иной подход ослабляет ответственность за исполнение полномочий;

- предусмотреть возможность предварительного согласования передачи полномочий органов государственной власти субъекта РФ органам местного самоуправления муниципальных образований с советом муниципальных образований субъекта РФ.

Значительную помощь оказало бы принятие на федеральном уровне общей концепции государственной политики в области местного самоуправления<sup>7</sup>. На основе этой концепции было бы возможно более системно и непротиворечиво осуществлять законодательное регулирование важнейшего института народовластия.

Резюмируя вышеизложенное можно сделать вывод, что разграничение полномочий не будет иметь смысла, если при этом сохранится возможность свободного, не обусловленного объективными причинами перераспределения функций между всеми уровнями власти и не обеспеченного достаточным финансированием.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

<sup>3</sup> URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Analitika/item/11495775/>.

<sup>4</sup> Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 6. С. 2.

<sup>5</sup> URL: [http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/0520520571240\\_50048049049.html](http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/0520520571240_50048049049.html).

<sup>6</sup> Кузнецов С.П. Правовые аспекты передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 3. С. 52.

<sup>7</sup> Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5-18.

*Alla Vladimirovna Trishch, Consultant of the Legal Support of Internal Policy Issues in the Department of the Administration of the Governor and the Government of the Altai Region on Internal Politics, Master's degree student of the direction of Public Administration of the Altai Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

In the article the author considers some problems of delineation of powers among branches of power in the Russian Federation.

**Keywords:** local self-government bodies, issues of local importance, separate state powers, delineation, subventions, nature of transferred powers.





УДК 373.6

*Александр Николаевич Болтухин, директор муниципального общеобразовательного учреждения «Турочакская средняя общеобразовательная школа» (Республика Алтай, Россия)*

*Оксана Александровна Шорина, директор муниципального общеобразовательного учреждения «Бийкинская средняя общеобразовательная школа» (Республика Алтай, Россия)*

*Алла Геннадьевна Кучукова, директор муниципального общеобразовательного учреждения «Июгачская средняя общеобразовательная школа» (Республика Алтай, Россия)*

*Инга Викторовна Ретивых, ст. преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)*

**В статье представлена концепция проекта по созданию системы профессиональной ориентации обучающихся средних общеобразовательных учреждений. Суть проекта в создании условий для осознанного профессионального самоопределения учащихся в соответствии со способностями, склонностями, личностными особенностями, потребностями общества, формирования способности к социально – профессиональной адаптации в обществе.**

**Ключевые слова:** средняя общеобразовательная школа, профориентация.

## **СОЗДАНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ОРИЕНТАЦИИ ОБУЧАЮЩИХСЯ «ЛУЧШИЙ ВЫБОР» (на примере МОУ «Турочакская СОШ») CREATION OF AN EFFECTIVE SYSTEM OF PROFESSIONAL SELF- DETERMINATION FOR PUPILS «THE BEST CHOICE» (ON THE EXAMPLE OF TUROCHAK SECONDARY SCHOOL)**

На сегодняшний день профессиональные намерения значительной части выпускников школы зачастую не соответствуют потребностям экономики в кадрах определенных профессий. Поэтому профориентация молодежи по своей сути является не только проблемой педагогической, но и общественной. Сущность профориентации как общественной проблемы проявляется в необходимости преодоления противоречия между объективно существующими потребностями рынка труда в сбалансированной структуре кадров и неадекватными традиционно сложившимися субъектными профессиональными устремлениями молодежи.

Важной частью профессионального самоопределения является выбор уровня образования для получения профессии. При этом важно, чтобы выпускник выбирал уровень образования в соответствии со своими реальными возможностями, склонностями, интересами и требованиями рынка труда. Но современная молодежь выбирает будущую профессию спонтанно, прослеживается оторванность представлений выпускников о реальном положении в сфере трудоустройства и тех профессиях, которые, по их мнению, являются востребованными.

Несмотря на то, что выпускается избыточное количество специалистов по экономике и управлению, большин-

ство выпускников школ связывают свое будущее с высшим образованием именно в этих сферах.

Для решения вопросов кадрового обеспечения экономики Алтайского края и профессионального самоопределения молодежи с 2015 г. в Алтайском крае реализуется подпрограмма «Работа с детьми по профессиональным направлениям и профориентации школьников» («Первые шаги в будущее») в рамках государственной программы «Кадры для экономики» на 2015 – 2020 годы. Целью подпрограммы является обеспечение эффективного профессионального самоопределения детей и молодежи для достижения баланса личностных потребностей и запросов регионального



рынка труда в квалифицированных, конкурентоспособных кадрах.

Проведение профориентационной работы с учетом тенденций развития рынка труда и мониторинга кадровой потребности экономики Алтайского края является одной из задач подпрограммы. Министерство труда и социальной защиты Алтайского края проводит разнообразные мероприятия в рамках данного направления, среди которых организация проведения работодателями мастер-классов по видам профессиональной деятельности, экскурсий учащихся на предприятия и в организации и др.

Но этих мер недостаточно. Примерно для 70%-80% выпускников, делающих профессиональный выбор, значимым фактором остается учеба в высшем учебном заведении наряду с тем, что существует спрос в основном на профессии, получаемые в учреждениях начального и среднего профессионального образования.

По данным опроса, проведенном в 2016 г.<sup>1</sup>, среди учащихся 10-11 классов средних общеобразовательных школ Турочакского района только 44% учащихся самостоятельно принимают решение, куда пойти учиться, 32% делают выбор по совету родителей. При этом для родителей главными критериями являются не способности ребенка, а уровень зарплаты в отрасли и условия труда. Небольшой процент выпускников – 2% прислушиваются к мнению друзей, для некоторых (5%) главный авторитет — учителя, 7% выпускников ориентируются на информацию в СМИ и рекламу учреждений образования (рис. 1).

Анализ выбора экзаменов в форме ЕГЭ подтверждает то, что часть выпускников на пороге окончания общеобразовательного учреждения, так и не определились, в какое высшее учебное заведение они будут поступать, т.е. не определились с будущей профессией.

Анализ распределения выпускников после окончания школы показал, что:

- часть выпускников поступают в высшие учебные заведения на специальности, которые не соответствуют их индивидуальному самоопределению (лишь бы получить высшее образование);
- совсем незначительное количество обучающихся школ выбирают рабочие профессии;

<sup>1</sup> Опрос проводился социальным педагогом отдела образования администрации муниципального образования

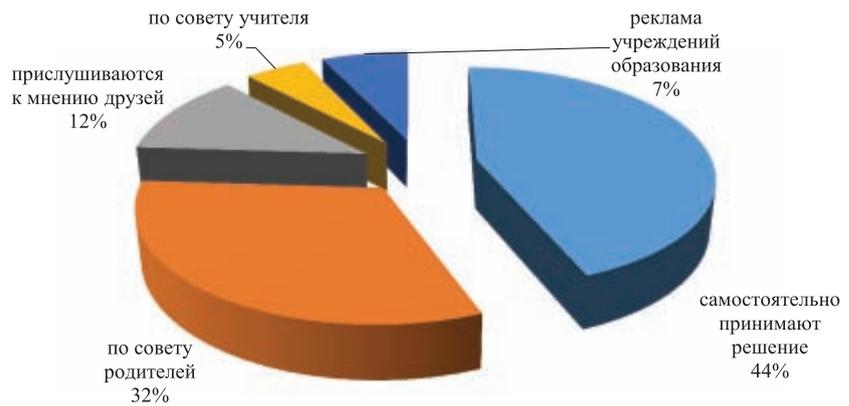


Рис. 1 – Результаты опроса о профессиональном самоопределении в Турочакском районе

- наличие несоответствия выбора профессии потребностям регионального и муниципального рынков труда;
- у обучающихся школ несформировано умение профессионального прогнозирования.

В связи с этим огромное внимание в школе необходимо уделять проведению целенаправленной профориентационной работе среди школьников, которая должна опираться на глубокое знание всей системы основных компонентов, определяющих формирование потребностей, профессиональных намерений и готовности личности к труду.

Основная цель профориентационной работы в школе – оказание реальной помощи подростку в выборе вариантов профессионального образования. Обоснованный профессиональный выбор – это собственное решение человека, осознающего ответственность при планировании перспектив своего развития. Такую ответственность готовы принять далеко не все взрослые, поэтому подросток в период выбора профессии особо нуждается в помощи со стороны специалистов: педагогов, родителей, психологов.

Современная ситуация в России, те проблемы, которые испытывают выпускники в профессиональном самоопределении заставляют по-новому взглянуть на организацию профориентационной работы в школе.

В связи с чем, предлагаем апробировать проект «Создание эффективной системы профессиональной ориентации обучающихся – «Лучший выбор»». Проект разработан на базе МОУ «Турочакская СОШ».

**Целью проекта является создание эффективной системы профориентации обучающихся 8-11 классов.**

Для достижения указанной цели требуется решить ряд задач:

1. Разработать пакет нормативно-правовых документов для реализации данного проекта;
2. Создать профориентационный совет.
3. Совершенствовать методический и диагностический материал для реализации проекта.
4. Установить социальное партнерство с организациями.
5. Создать учебно-производственные площадки для профессионального самоопределения и формирования первичных трудовых навыков.
6. Создать алгоритм функционирования практико-ориентированной системы профориентации.

Суть проектного решения заключается в создании эффективной системы профориентации обучающихся, направленной на сознательный выбор профессии, через включение практических занятий в МОУ «Турочакская СОШ» и организациях муниципалитета для формирования у учащихся основ профессионального мастерства в определенной области;

Для этого требуется:

- установить деловые связи с лицами и организациями, заинтересованными в профессиональной подготовке подрастающего поколения;
- создать условия для осознанного профессионального самоопределения учащихся в соответствии со способностями, склонностями, личностными особенностями, потребностями общества, формирование способности к социально – профессиональной адаптации в обществе;

Основная идея проекта заключается в предоставлении возможности учащим-





Рис. 2 – Учебно-производственные площадки в Турочакском районе

Модель реализации проекта «Лучший выбор»

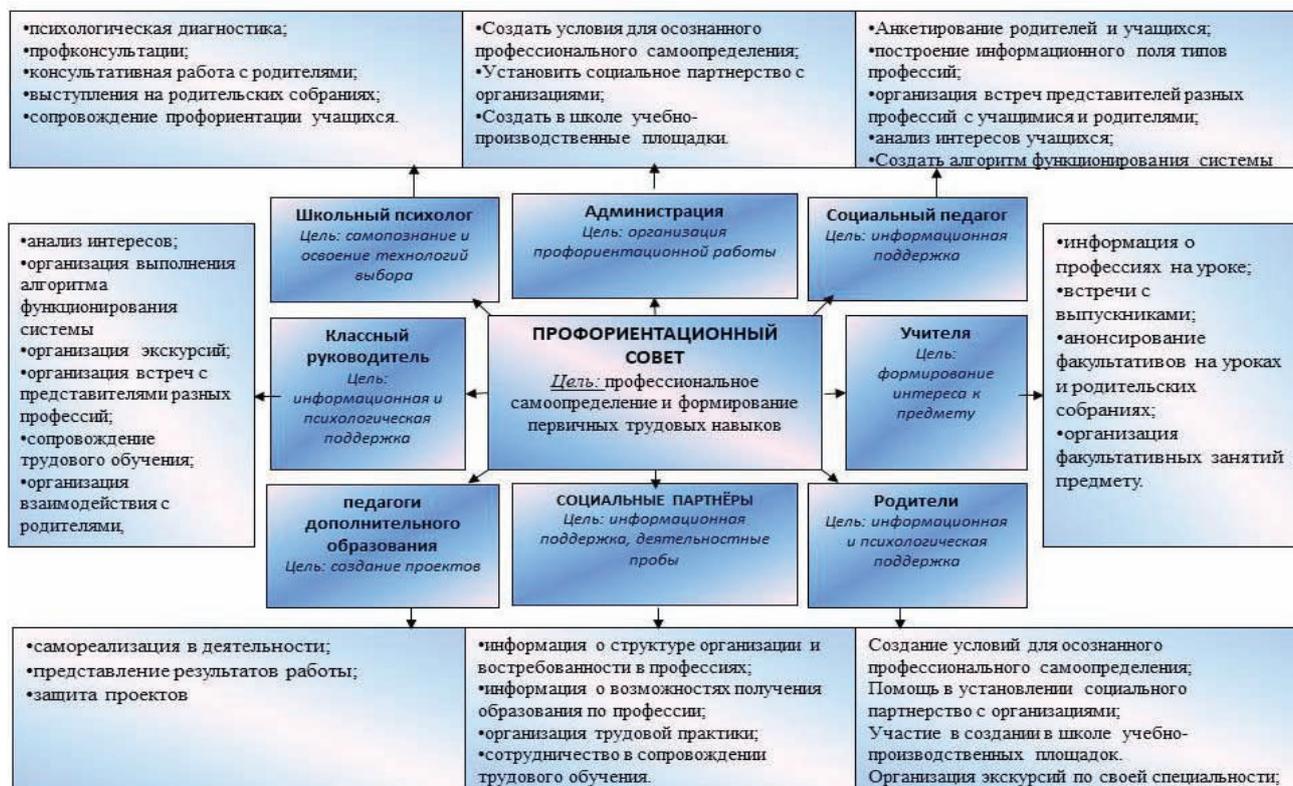


Рис. 3 – Модель реализации проекта «Лучший выбор»



ся школы выполнить серию различных проб в системах «человек - техника», «человек - природа», «человек - знак», «человек - образ», «человек - человек»,

и получить представление о своих возможностях и предпочтениях, то в таблице 1 мы показали наличие профессий и их востребованность в муниципали-

тете по типам. Люди данных профессий станут нашими потенциальными партнёрами в реализации проекта.

Таблица 1

Типы профессий и их наличие и востребованность в Турочакском районе

| Тип профессии                  | Наличие профессий в муниципалитете                                                                                                                                | Востребованность профессий в муниципалитете                                                                                                 |
|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Человек - человек              | Учитель, воспитатель, врач, медсестра, фельдшер, продавец, судья, менеджер, провизор, работник полиции, корреспондент, социальный работник, работник МЧС          | Учитель, воспитатель, врач, медсестра, фельдшер, провизор, корреспондент, социальный работник, директор магазина, работник МЧС              |
| Человек - природа              | Лесник, лесовод, садовод, растениевод, пасечник, ландшафтный дизайнер, охотовед, флорист, смотритель, зоопарка, ветеринар, лаборант                               | Садовод, растениевод, пасечник, ландшафтный дизайнер, охотовед, флорист, ветеринар, лаборант                                                |
| Человек - техника              | Слесарь, токарь, автослесарь, механик, водитель, тракторист, инженер, строитель, капитан водного судна, электрик                                                  | Слесарь, токарь, автослесарь, механик, тракторист, строитель, электрик                                                                      |
| Человек - художественный образ | Художник, резчик сувениров, компьютерный дизайнер, повар – кондитер, парикмахер, хореограф, учитель музыки, организатор праздников, оформитель, швея, экскурсовод | Резчик сувениров, компьютерный дизайнер, повар – кондитер, хореограф, учитель музыки, организатор праздников, оформитель, швея, экскурсовод |
| Человек - знаковая система     | Экономист, статист, землеустроитель, архитектор, бухгалтер, нотариус, делопроизводитель, редактор,                                                                | Архитектор, нотариус, делопроизводитель,                                                                                                    |

Для формирования трудовых умений и элементарных представлений о труде взрослых предполагается создание учебно-производственных площадок (рис. 2):

1. Внешних – в организациях муниципального образования по типам профессий;

2. Внутренних – на базе школы предполагается создать две площадки:

- по ремонту техники
- по пошиву и ремонту одежды, мягких игрушек.

Модель реализации проекта «Лучший выбор» представлены на рисунке 3.

Создание системы эффективной профориентационной работы направлено на сознательный выбор профессии, через проведение у обучающихся практических занятий, как на производственных площадках в МОУ «Турочакская СОШ», так и в других организа-

циях муниципального образования для формирования у обучающихся основ профессионального мастерства в разных областях по типам профессий.

В результате реализации проекта можно получить ряд значимых эффектов:

Для учащихся:

- осознанный выбор профессиональной деятельности;
- осознанное получение последующего образования;
- лучшие возможности трудоустройства;
- лучшие возможности творческой реализации.

- уменьшение разочарования от неверно выбранной профессии

Для родителей:

- осуществление затрат только на нужное и желаемое ребенком образование

- лучшие возможности трудоустройства ребёнка после получения образования.

Проект имеет высокую социальную эффективность, что позволяет тиражировать его в другие образовательные организации. С увеличением охвата учеников образовательных организаций практико-ориентированной профориентацией повышается количество обучающихся осознанно выбравших сферу профессиональной деятельности.

Участие в процессе профориентации предприятий реального сектора экономики муниципального образования позволит на базе предлагаемого проекта создать новый проект, предполагающий получение начального профессионального образования обучающимися.

*Alexander Nikolayevich Boltukhin, Director of Turochak Secondary School» (The Altai Republic, Russia)*

*Oksana Alexandrovna Shorina, Director of Biika Secondary School» (The Altai Republic, Russia)*

*Alla Gemadyevna Kuchukova, Director of Iogach secondary school (The Altai Republic, Russia)*

*Inga Victorovna Retivyh, Senior Lecturer of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article presents the concept of the project of creating a professional self-determination system for pupils of secondary schools. The essence of the project is to create conditions for the pupils for conscious professional self-determination in accordance with their abilities, inclinations, personal characteristics, demands of society, and the formation of the capacity for social and professional adaptation in society.

**Keywords:** secondary school, professional self-determination.





УДК 159.9

Ольга Сергеевна Гурова, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат психологических наук, доцент

**В статье рассматривается понятие психологического времени личности, анализируются результаты эмпирического исследования психологического времени сотрудников патрульно-постовой службы г. Барнаула с разным стажем профессиональной деятельности. Представлены эмпирические данные степени связанности временных зон, временной установки на прошлое, настоящее и будущее сотрудников ППС со стажем работы менее и более трех лет.**

*Ключевые слова:* психологическое время, временная установка, психологическое прошлое, настоящее и будущее, связанность временных зон, профессиональная деятельность сотрудников патрульно-постовой службы.

## ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ ВРЕМЯ СОТРУДНИКОВ ПАТРУЛЬНО-ПОСТОВОЙ СЛУЖБЫ Г. БАРНАУЛА

## PSYCHOLOGICAL TIME OF EMPLOYEES OF THE PATROL AND GUARD SERVICE OF BARNAU

Проблема времени на протяжении всей истории развития человечества привлекает неослабевающее внимание исследователей. Наибольшую актуальность она приобрела в последние десятилетия в связи с ускорением темпа жизни, увеличением объема информации, перерабатываемой современным человеком, необходимостью постоянно адаптироваться к быстроменяющемуся предметному и социальному миру.

Также актуальность исследования психологического времени связана с необходимостью объяснения ряда социально-психологических факторов, оказывающих ощутимое влияние на осуществление жизни личностью, таких как субъективная картина жизненного пути, жизненная перспектива, временная перспектива, временная ориентация, временная установка. Существует мнение, что природа времени заключена в изменчивости явлений. Время есть только там, где на смену одному приходит другое. Жизнь каждого человека подчинена времени, мы живем во времени и по времени, ощущаем его внутри себя и вне себя. Следовательно, психо-

логическое время можно определить как время, переживаемое человеком. Такое понимание психологического времени предложили Е.И. Головаха и А.А. Кроник. По мнению авторов, жизненный путь человека наполнен различными событиями, соответственно психологическое время формируется на основе переживания личностью детерминационных связей между основными событиями ее жизни<sup>1</sup>.

Изучением вопросов, касающихся психологического времени, занимались такие ученые-психологи, как К. Левин (изучение проблемы временной перспективы личности), С.Л. Рубинштейн (генетическая теория личности), Б.Г. Ананьев (изучение жизненного пути), Е.И. Головаха и А.А. Кроник (причинно-целевая концепция психологического времени), К.А. Абульханова-Славская (типы организации времени жизни), Д.Г. Элькин (ориентировка человека во времени), Б.И. Цуканов, А.С. Дмитриев (восприятие пространства и времени) и многие другие.

Особое значение проблема психологического времени личности при-

обретает для сотрудников патрульно-постовой службы (далее ППС), чья деятельность осуществляется в условиях повышенных социально-психологических требований, умственного и психоэмоционального напряжения. Общей характеристикой в этой деятельности является целенаправленное наблюдение и пресечение правонарушений в общественных местах. Для этого сотрудники полиции обладают властными полномочиями по воздействию на поведение граждан в виде предупреждения о необходимости прекращения противоправного деяния и принуждения в виде наложения штрафа, задержания правонарушителей и доставки их в изолятор временного содержания.

Специфика деятельности сотрудников полиции заключается в том, что, обладая широким кругом полномочий в сфере обеспечения прав и свобод граждан от преступных и иных посягательств, сами работники этих органов нередко остаются незащищенными. Возникающие при этом экстремальные ситуации могут вызывать неблагоприятные психические состояния стресса, фрустрации,



предъявляющие повышенные требования к личностным ресурсам. При отсутствии у сотрудника достаточно высокого уровня психологической и нравственной устойчивости часто наблюдается развитие его профессиональной деформации. При этом профессиональная деформация негативно влияет на деловое общение работника и эффективность его служебной деятельности<sup>2</sup>.

Результаты ряда исследований показали, что временной границей, за которой может начаться активная профессиональная деформация и в пределах которой решается вопрос о дальнейшей службе сотрудника в органах внутренних дел, являются третий и четвертый годы службы. К третьему году службы снижается способность к сопереживанию, нарастает жесткий стиль поведения. На четвертом году службы происходит повышение уровня самоконтроля и выраженность мотивации избегания неуспеха, переживается неудовлетворенность в оценке перспектив своего служебного роста. В тоже время человек, преодолевший кризис третьего года службы, принимает и усваивает для себя нормы, ценности, правила и запреты, принятые в структуре МВД. По данным других исследований профессиональная деформация может получить активное развитие после 7-10 лет службы<sup>3</sup>.

Изучение психологических особенностей профессиональной деятельности сотрудников ППС представлено в работах по исследованию психологической подготовки и профессиональной деятельности в условиях боевых действий (А.И. Адаев, А.В. Барабанщиков, С.П. Безносков, В.А. Губин, А.Г. Караяни, В.Ю. Рыбников, Н.Н. Силкин, В.Я. Слепов, А.Г. Шестаков и др.). А также в современных подходах в области психологического обеспечения профессиональной деятельности сотрудников отделов внутренних дел (В.Л. Васильев, Н.Ф. Гейжан, М.И. Еникеев, А.Т. Иваницкий, И.Б. Лебедев, В.Н. Машков, М.В. Пряхина, В.А. Корчмарюк, Г.С. Никифоров, Ю.А. Шаранов и др.).

Таким образом, исследований, связанных с анализом психологического

времени сотрудников патрульно-постовой службы недостаточно, что и обуславливает актуальность рассматриваемой проблематики.

В связи с обозначенной актуальностью нами было проведено эмпирическое исследование, направленное на выявление особенностей психологического времени сотрудников ППС со стажем работы менее и более 3-х лет.

В работе использовался следующий комплекс методов: анализ теоретических источников по проблеме исследования, анкетирование, психологическое тестирование (методика «Циклический тест времени» Т. Коттла, шкала временных установок (ШВУ) Ж. Нюттена); статистические методы обработки данных (U-критерий Манна-Уитни, факторный анализ).

Обработка данных проводилась с использованием статистического пакета SPSS 21,0.

В исследовании принимали участие 34 сотрудника патрульно-постовой службы г. Барнаула, в возрасте от 22 до 45 лет. Сотрудники были разделены на 2 группы, в зависимости от стажа работы. В первую группу вошли сотрудники со стажем до трех лет, всего 15 сотрудников в возрасте от 22 до 35 лет. Во вторую группу вошли сотрудники, имеющие стаж работы свыше трех лет, всего 19 сотрудников в возрасте от 26 до 45 лет.

Для исследования психологического времени сотрудников патрульно-постовой службы мы использовали графический тест Т. Коттла. Так, мы можем констатировать достаточно низкую связанность временных зон в группе сотрудников патрульно-постовой службы со стажем до трех лет ( $m=2,53$ ), при выраженной ориентации в будущее ( $m=37,06$ ). Более низкие показатели по параметру прошлое ( $m=27,86$ ), возможно, говорят о неудовлетворенности сотрудниками прошлым периодом, показатели настоящего ( $m=33,93$ ), скорее всего, говорят про опору респондентов на текущий опыт.

В группе сотрудников патрульно-постовой службы со стажем свыше трех лет была также выявлена низкая связанность временных зон ( $m=2,42$ ),

при выраженной ориентации в будущее. Так, в группе со стажем свыше 3-х лет значимой является зона будущего и наблюдается линейная связанность прошлого ( $m=26,32$ ), настоящего ( $m=32,63$ ) и будущего ( $m=40,84$ ). Психологическое время сотрудников можно охарактеризовать, как линейную временную перспективу.

Таким образом, можно сказать, что наибольшая связанность временных зон наблюдается в группе респондентов со стажем службы до трех лет. С другой стороны, мы можем констатировать выраженную ориентированность респондентов в будущее. Показатели по параметрам прошлое и настоящее близки в группах со стажем до трех лет и со стажем свыше трех лет, но результаты в группе со стажем свыше трех лет позволяют говорить о большей линейности, поступательном движении в видении собственной жизни.

Для выявления особенностей в структуре временной установки сотрудников к собственному прошлому, настоящему и будущему, был проведен факторный анализ методом анализа главных компонент с применением метода вращения данных Варимакс.

В результате образовалось 3 фактора, описывающих 81,6% дисперсии и образующих удовлетворительную факторную структуру психологического прошлого сотрудников патрульно-постовой службы со стажем до трех лет.

В первый фактор (43,5% дисперсии данных) вошли характеристики: завершенное (факторный вес=0,951), полное надежда (0,949), прекрасное (0,931), светлое (0,922), приятное (0,872), полное (0,869), неважное (0,860), стремительное (0,788). Фактор показывает, что сотрудники видят свое прошлое удачным. Данный фактор был назван «Завершенное прошлое».

Во второй фактор (26,8%) вошли следующие характеристики: теплое (0,900), привлекательное (0,899), интересное (0,874), близкое (0,868), легкое (0,704). Этот фактор получил название «Теплое прошлое».

Третий фактор (11,3%), включающий такие характеристики, как мое





личное (0,815), долгое (0,765) получил название «Мое личное прошлое».

На основании факторного анализа было выяснено, что сотрудники со стажем до трех лет оценивают прошлое по следующим категориям: завершённое, теплое, мое личное.

Таким образом, выявлена положительная оценка прошлого. Полученные результаты могут говорить о переживании в прошлом счастливых и значимых событий. Когда сотрудники думают о прошлом, то вспоминают о какой-то удаче, о приятных событиях.

С помощью факторного анализа психологического прошлого респондентов со стажем службы более

трех лет было выделено три фактора, объясняющих 87,1% дисперсии.

В первый фактор (41,7% дисперсии данных) вошли характеристики: теплое (0,970), интересное (0,965), близкое (0,949), долгое (0,939), легкое (0,935), привлекательное (0,922), мое личное (0,890). Данный фактор был назван «Теплое прошлое».

Во второй фактор (33,8%) вошли следующие характеристики: завершённое (0,975), полное (0,961), прекрасное (0,909), светлое (0,890), стремительное (0,778), полное надежд (0,633), важное (0,580). Фактор получил название «Завершённое прошлое».

Третий фактор (11,5%) включает характеристики: приятное (0,848), важное (0,652). Фактор получил название «Приятное прошлое».

Таким образом, мы можем констатировать, что эмоциональная оценка прошлого наполнена такими категориями, как теплое, завершённое и приятное.

Для выявления особенностей в содержательной структуре эмоционального отношения сотрудников к собственному прошлому настоящему и будущему, сопоставим результаты факторного анализа психологического прошлого у двух групп респондентов (таблица 1).

Таблица 1

### Факторная структура временной установки на прошлое у респондентов

| Структура временной установки на прошлое у сотрудников, работающих менее трех лет | Структура временной установки на прошлое у сотрудников, работающих более трех лет |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| F1 (43,5%) «Завершённое прошлое»                                                  | F1 (41,7%) «Теплое прошлое»                                                       |
| F2 (26,8%) «Теплое прошлое»                                                       | F2 (33,8%) «Завершённое прошлое»                                                  |
| F3 (11,3%) «Мое личное прошлое»                                                   | F3 (11,5%) «Приятное прошлое»                                                     |

Таким образом, в целом у обеих групп респондентов сформирована позитивная установка на прошлое. Однако, для сотрудников с опытом службы менее трех лет более важным компонентом прошлого является его завершённое, а для респондентов со стажем службы более трех лет – теплота прошлого. В свою очередь, для менее опытных сотрудников важным параметром в установки на прошлое является его зависимость от самого человека, тогда как для более опытных респондентов важным являются просто приятные воспоминания. Данная специфика структуры временной установки на прошлое, скорее всего, связана с особенностями профессиональной деятельности сотрудников ППС, которая характеризуется предъявлением очень высоких требований к принятым решениям и действиям, от которых зависят судьбы других людей. Поэтому для сотрудников с опытом службы менее трех лет еще не наступил момент профессиональной деформации в сторону четкой алгоритмизации деятельности и снижения зависимости действий и решений от самого человека.

В основе временной установки на настоящее сотрудников со стажем

службы менее трех лет лежит 4 фактора, объясняющих 84,6% дисперсии.

В первый фактор (36,4% дисперсии данных) вошли характеристики: активные действия (0,969), привлекательное (0,961), мое личное (0,934), близкое (0,932), теплое (0,903), интересное (0,878), легкое (0,860), постоянно меняющееся (0,728), долгое (0,590). Данный фактор был назван «Активные действия в настоящем».

Во второй фактор (25,9%) вошли следующие характеристики: завершённое (0,925), полное надежд (0,890), знакомое (0,824), светлое (0,811), стремительное (0,801), прекрасное (0,753). Этот фактор получил название «Завершённое настоящее».

Третий фактор (15,9%), включающий характеристики: полное (0,879), важное (0,744), приятное (0,735), прекрасное (0,505). Этот фактор получил название «Полное настоящее».

Четвертый фактор (6,3%), включающий характеристику долгое (0,680), был назван «Долгое настоящее».

Так мы можем констатировать, что временная установка на настоящее наполнена такими категориями, как активные действия, завершённое, полное и долгое. Данные категории

раскрывают положительную эмоциональную оценку настоящего сотрудников. Следовательно, полученные результаты говорят о том, что сотрудники со стажем до трех лет переживают в настоящем события, которые требуют активных действий.

Факторный анализ показал, что в основе временной установки на настоящее сотрудников со стажем службы более трех лет лежат три фактора, объясняющих 87% дисперсии.

В первый фактор (41% дисперсии данных) вошли характеристики: полное надежд (0,935), важное (0,929), светлое (0,929), полное (0,907), завершённое (0,905), стремительное (0,895), приятное (0,890), открытое (0,887), прекрасное (0,814), знакомое (0,688). Данный фактор был назван «Полное надежд настоящее».

Во второй фактор (38%) вошли следующие характеристики: привлекательное (0,962), близкое (0,956), легкое (0,949), долгое (0,945), интересное (0,944), теплое (0,943), мое личное (0,895), постоянно меняющееся (0,714), активные действия (0,611). Фактор получил название «Привлекательное настоящее».

Третий фактор (7%), включающий характеристику активные действия



(0,633), получил название «Активные действия в настоящем».

Полученные результаты могут говорить о том, что сотрудники со стажем свыше трех лет видят свое настоящее полным надежд, привлекательным. Возможно, это связано с тем, что сотрудники уже прошли кризис третьего года службы и приняли решение остаться на службе.

С помощью U-критерия Манна-

Уитни по временной установке на настоящее было выявлено достоверное различие по шкале угрожающее/привлекательное ( $p=0,042$ ). Так, сотрудники со стажем службы менее трех лет переживают свое настоящее как более привлекательное, в свою очередь, сотрудники со стажем службы более трех лет – как более угрожающее. Данное различие можно объяснить для более опытных сотрудников

тем, что они дольше соприкасаются со сложным, экстремальным содержанием своей профессиональной деятельности, поэтому настоящее для них менее привлекательное и несущее за собой много неожиданных происшествий, с которыми они сталкиваются каждый день. Сравним содержательные структуры временной установки на настоящее двух групп респондентов (таблица 2).

Таблица 2

**Факторная структура временной установки на настоящее у респондентов**

| Структура временной установки на настоящее у сотрудников, работающих менее 3 лет | Структура временной установки на настоящее у сотрудников, работающих более 3 лет |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| F1 (36,4%) «Активные действия в настоящем»                                       | F1 (41%) «Полное надежд настоящее»                                               |
| F2 (25,9%) «Завершенное настоящее»                                               | F2 (38%) «Привлекательное настоящее»                                             |
| F3 (15,9%) «Полное настоящее»                                                    | F3 (7%) «Активные действия в настоящем»                                          |
| F4 (6,3%) «Долгое настоящее»                                                     |                                                                                  |

Таким образом, сотрудники со стажем до и свыше трех лет видят свое настоящее завершенным (удачным), активным, долгим, полным надежд и привлекательным. В целом, можно говорить о том, что в группах с разным стажем службы результаты по видению настоящего близки. Возможно, это связано с тем, что сотрудники обладают большим личностным ресурсом для стремления и мотивации достижения успеха.

Несмотря на отмеченную близость, нужно выделить существенные различия. Так, для менее опытных сотрудников структура временной установки на настоящее более дифференцирована, включает в себя самый важный компонент – активные действия. Для более опытных сотрудников подобного рода оценка настоящего утрачивает свою важность, а на первый план выходит оценка настоящего с точки зрения наполненности его надеждами и его привлекательность. Возможно, это связано с тем, что менее опытные сотрудники еще полностью поглощены профессиональным становлением, активно осуществляют процесс приобретения нового опыта. В свою очередь, более опытные сотрудники, возможно, ждут от настоящего более позитивных и менее активных моментов, утрачивая азарт и воодушевление, свойственное начинающим сотрудникам.

Факторная структура временной установки на будущее у сотрудников со стажем службы менее трех лет содержит четыре фактора объясняющих 90,4% дисперсии.

В первый фактор (34,9% дисперсии данных) вошли характеристики: светлое (0,978), полное (0,960), прекрасное (0,955), приятное (0,943), стремительное (0,926), открытое (0,717), знакомое (0,680), полное надежд (0,606), важное (0,604). Данный фактор был назван «Светлое будущее».

Во второй фактор (34,8%) вошли следующие характеристики: привлекательное (0,955), теплое (0,951), легкое (0,940), активные действия (0,908), долгое (0,851), мое личное (0,815), интересное (0,797), близкое (0,766), постоянно меняющееся (0,653). Этот фактор получил название «Привлекательное будущее».

Третий фактор (13,3%), включает такие характеристики, как завершенное (0,885), полное надежд (0,673), важное (0,635), интересное (0,501), получил название «Завершенное будущее».

Четвертый фактор (7,3%), включающий такие характеристики, как знакомое (0,525), открытое (0,523), был назван «Знакомое будущее».

Таким образом, мы можем констатировать, что временная установка на будущее наполнена такими катего-

риями, как светлое, привлекательное, завершенное и знакомое.

Полученные результаты могут говорить о том, что сотрудники со стажем до трех лет видят свое будущее светлым, удачным и наполненным значимыми событиями. Можно говорить о направленности сотрудников на достижение будущих целей и карьерного роста.

Факторная структура временной установки на будущее респондентов со стажем службы более трех лет содержит три фактора, объясняющих 87,5% дисперсии.

В первый фактор (42,5% дисперсии данных) вошли характеристики: теплое (0,977), активные действия (0,971), интересное (0,968), мое личное (0,955), легкое (0,942), долгое (0,940), привлекательное (0,927), постоянно меняющееся (0,877), близкое (0,876). Данный фактор был назван «Теплое будущее».

Во второй фактор (23,7%) вошли следующие характеристики: прекрасное (0,966), стремительное (0,937), полное надежд (0,902), важное (0,804), завершенное (0,724), светлое (0,544). Фактор получил название «Прекрасное будущее».

Третий фактор (21%), включающий такие характеристики, как открытое (0,832), приятное (0,823), знакомое (0,806), полное (0,776), завершенное (0,656), светлое (0,605),





важное (0,520), получил название «Открытое будущее».

Полученные результаты могут говорить о том, что сотрудники со

стажем свыше трех лет видят свое будущее прекрасным и открытым для новых свершений и достижений.

Сравним факторную структуру временных установок на будущее (таблица 3).

Таблица 3

### Факторная структура временной установки на будущее у респондентов

| Структура временной установки на будущее у сотрудников, работающих менее трех лет | Структура временной установки на будущее у сотрудников, работающих более трех лет |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| F1 (34,9%) «Светлое будущее»                                                      | F1 (42,5%) «Теплое будущее»                                                       |
| F2 (34,8%) «Привлекательное будущее»                                              | F2 (23,7%) «Прекрасное будущее»                                                   |
| F3 (13,3%) «Завершенное будущее»                                                  | F3 (21%) «Открытое будущее»                                                       |
| F4 (7,3%) «Знакомое будущее»                                                      |                                                                                   |

Таким образом, сотрудники со стажем до и свыше трех лет видят свое будущее светлым, привлекательным, знакомым, завершенным. А также теплым, прекрасным и открытым.

Следовательно, можно говорить о том, что в группах с разным стажем службы результаты по видению будущего являются близкими. Это объясняется тем, что сотрудники с разным стажем службы в будущем ожидают и надеются только на проявления в своей жизни светлых и хороших событий.

Отмечая различия в факторной структуре временной установки на будущее между двумя группами респондентов, можно выделить более дифференцированное восприятие будущего у менее опытных сотрудников, а также присутствие таких компонентов, как завершенное и знакомое. В свою очередь, у более опытных сотрудников, помимо просто позитивного взгляда на будущее есть компонент его открытости. Данное обстоятельство наглядно демонстрирует желание сотрудников со стажем менее трех лет сделать свое будущее более определенным и надежным, что, как они считают, и может дать работа в правоохранительных органах. В свою очередь, сотрудники, работающие более трех лет, уже адаптировались к сопутству-

ющей их профессиональной деятельности неопределенности, связанной с постоянно возникающими чрезвычайными ситуациями, исход которых трудно прогнозируем. Данные обстоятельства вынуждают более опытных сотрудников четко не выстраивать планы на будущее, а просто надеяться на благоприятный исход жизненных и профессиональных событий.

Таким образом, психологическое время сотрудников со стажем службы менее и более трех лет имеет свою специфику, что можно объяснить наличием или отсутствием достаточного количества профессионального опыта, а также возможной профессиональной деформацией и эмоциональным выгоранием респондентов.

Таким образом, на основании сделанной работы можно сделать следующие выводы:

1. Психологическое время сотрудников ППС характеризуется низкой связанностью временных зон, выраженной направленностью в будущее. Данные особенности могут позволить респондентам оптимально выстраивать собственную жизненную и профессиональную траекторию с учетом повышения связанности прошлого, настоящего и будущего.

2. Специфика психологического времени сотрудников с разным

сроком службы выражается в своеобразии и дифференцированности содержательных структур временных установок на прошлое, настоящее и будущее. Так, сотрудники со сроком службы менее трех лет более дифференцированно переживают каждый временной отрезок, оценивая не только его позитивность, но и активность, предсказуемость в сравнении с респондентами со сроком службы более трех лет.

Таким образом, полученные результаты могут быть использованы психологами, социальными педагогами, сопровождающими профессиональное становление сотрудников ППС как на этапе подбора персонала, так и на этапе приобретения профессиональной идентичности, и в случае профессиональной деформации.

<sup>1</sup> Головаха Е.И., Кроник А.А. Психологическое время личности. М., 2015. С. 51.

<sup>2</sup> Беляева Л.И. Психологические особенности экстремальных ситуаций правоохранительной деятельности // Прикладная юридическая психология / под ред. А.М. Столяренко. М., 2001. С. 127.

<sup>3</sup> Пиняева С.Е. Определение профессиональной деформации сотрудников правоохранительных органов / Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 1 (7). С. 9.

**Olga Sergeevna Gurova**, Associate Professor of the Department of Psychology and Sociology of Management of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences

The article deals with the concept of a person's psychological time, analyzes the results of an empirical study of the psychological time of employees of the patrol and inspection service in Barnaul with different professional experience. Empirical data on the degree of time zone connectivity, temporal orientation on the past, present and future of the staff of the patrol and inspection service with less than three years of experience is presented.

**Key words:** psychological time, time mindset, psychological past, present and future, connectedness of time zones, professional activity of patrol officers.





УДК 342.53

Людмила Геннадьевна Коновалова, доцент кафедры финансового и административного права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

Статья посвящена анализу обсуждаемых вопросов науки конституционного права применительно к источникам парламентского права: формам регламентного акта парламента, юридической силы регламента парламента, признанию судебных актов и международных документов источниками права в части регулирования представительных учреждений. Высказывается авторская позиция о целесообразности внутреннего регулирования парламентских процедур подзаконными актами. Отмечается, что международное регулирование статуса парламента в первую очередь направлено на популяризацию этого института, а позиции органов конституционного контроля не отличаются единообразием, что предопределяется дискуссионностью положений теории парламентаризма.

*Ключевые слова:* парламента, депутат, источник права, парламентаское право.

## ИСТОЧНИКИ ПАРЛАМЕНТАСКОГО ПРАВА: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

### SOURCES OF THE PARLIAMENTARY LAW: DISCUSSION QUESTIONS OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL THEORY

Специфика правового положения парламента как законодательного и представительного органа государственной власти требует своего особого публично-правового регулирования, которое стало осуществляться с победой буржуазных революций в Европе.

Применительно ко всем государствам И.М. Степанов обозначает три блока источников, регламентирующих статус парламента: собственно юридический (конституция, нормативные акты, в том числе регламенты парламента), рекомендательно-процедурный (традиции, обычаи, обыкновения, прецеденты), доктринальный (толкование смысла правовых норм признанными авторитетами законовещения). Последние два блока не свойственны для нашего государства, однако исследователь возлагает надежду на их развитие в будущем<sup>1</sup>.

С указанной классификацией источников, регламентирующих статус парламента, безусловно, следует согласиться. Действительно, в зарубежных государствах нормы о парламентах содержатся в конституциях, законах и подзаконных актах. Конститу-

ционное регулирование затрагивает наиболее общие вопросы функционирования парламента. Дальнейшее нормирование парламентаской деятельности осуществляется специальными, то есть статутными законами (о выборах в парламента, о статусе парламента, о статусе членов парламента, о внутренних процедурах) и подзаконными актами<sup>2</sup>. В качестве примеров обычаев, имеющих юридическое значение для работы зарубежных парламента, можно назвать доктрину «скрытых полномочий» (обоснованная А. Гамильтоном идея динамичного расширения полномочий правительства США); «флибустерство» (произнесение в Сенате США длинных речей, не относящихся к предмету обсуждения с целью сорвать принятие неудобного закона); «коровий шаг» (замедление движения депутатов к избирательной урне в парламента Японии для того, чтобы затянуть голосование по законопроекту); «кенгуру» (личная выборка из предложенного перечня спикером Палаты общин Великобритании поправок к законопроекту для обсуждения), выработанное в ре-

зультате обычной практики правило произнесения доклада в Палате представителей США в пределах часа<sup>3</sup> и др.

При этом одним из самых обсуждаемых вопросов в юридической литературе является вопрос о форме акта, устанавливающего внутреннее устройство парламента и процедурные вопросы законотворческого процесса. На практике парламентаские регламенты принимаются, как правило, самим парламентам или палатами парламента. Это считается их исторической прерогативой. Но встречаются случаи принятия законов по указанным вопросам (например, Во Франции – Органический закон, в Швеции – Акт о Риксдаге, в Израиле и Китае – законы о парламента<sup>4</sup>). Дискуссия о регламентном или законодательном регулировании внутренних правил парламента и процедуре законотворчества не теряет своей актуальности. Но думается все же, что предпочтительным является вариант подзаконного регулирования ввиду динамичности названных норм и их «технического» содержания. Также по справедливому замечанию Г.Д. Садовниковой, регла-





ментное регулирование обеспечивает более высокую степень независимости парламента от иных ветвей власти и способствует демократизации государственного управления<sup>5</sup>. Не даром вероятность принятия в России законов в 2003 г. о порядке законотворчества, о парламенте, о нормативных правовых актах была оценена Д.А. Ковачевым как угроза «самоубийства парламента и наступления клинической смерти российского парламентаризма»<sup>6</sup>.

В России статус федерального парламента – Федерального Собрания РФ определяется Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными актами. Эти акты устанавливают порядок формирования палат парламента, компетенцию Федерального Собрания, порядок принятия законов, правовое положение парламентариев<sup>7</sup>. Статус парламента субъектов РФ регулируется актами субъектов РФ в развитии федерального законодательства.

При этом ведется широкая дискуссия о месте постановлений палат Федерального Собрания РФ (в том числе их регламентов) в ряду источников права. Предпринимаются попытки ставить их в ряд законов, актов Президента РФ или Правительства РФ и даже на второе место после Конституции РФ<sup>8</sup>. Однако все же думается, что они носят подзаконный характер и не могут пересекаться с актами Президента или Правительства, так как из смысла Конституции должны приниматься исключительно по вопросам ведения палат парламента (то есть с учетом полномочий российского парламента, нормативные постановления могут приниматься только по вопросам «внутреннего пользования»).

Также обращает на себя внимание усиливающаяся роль Конституционного Суда РФ в части регулирования статуса российских парламента. По существу его акты можно со всей очевидностью причислить к источникам права. К примеру, нормообразующей является правовая позиция органа конституционной юстиции, определившая, что для подведения итогов голосования требуется исходить из общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы<sup>9</sup>. К аналогичным решениям относится признание неконституционным от-

дельных положений избирательного законодательства, допускающих передачу вакантного депутатского мандата лицу, ранее получившему депутатский мандат, а затем добровольно прекратившему исполнение депутатских полномочий досрочно<sup>10</sup>; или напротив, подтверждение конституционности расширительной трактовки норм о депутатской неприкосновенности в федеральном законе<sup>11</sup> и т.д.

Для сравнения стоит отметить, что в зарубежных странах вне зависимости от того, к какой правовой системе относится государство, акты органов конституционного контроля играют роль источников права и выступают флагманом развития парламентаризма.

Так, в США при формально действующем правиле дачи согласия Сената на все назначения президента, под влиянием решений органа конституционной юстиции утвердилась практика о недопустимости контроля Сената за назначением на должности приближенных президенту лиц<sup>12</sup>. В частности, согласно закону 1867 г. о сроках пребывания в должностях, президент США 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 парламента<sup>13</sup>.

При анализе правовых позиций органов конституционного контроля разных стран по вопросам парламентаризма удивляют встречающиеся факты принятия диаметрально противоположных решений по схожим делам, что может быть объяснимо не только политическими мотивами, но и дискусионностью многих положений науки конституционного права.

Например, разница в правовых позициях встречается по вопросу признания того или иного вида депутатского мандата. Чаще всего органы конституционного контроля признают свободный мандат депутата, защищая его от жесткого подчинения партийной дисциплине. Первое подобное дело было передано в суд Веймарской республики, когда возмутился депутат-коммунист<sup>14</sup>. В 1993 г. Конституционный суд Румынии рассматривал вопрос

о конституционности нормы регламента Палаты депутатов, запрещающей депутатам переходить из одной фракции в другую под угрозой лишения мандата. Суд решил, что в силу свободного мандата «депутаты находятся на службе у народа, а не у политических партий». Поэтому указанная норма регламента была отменена<sup>15</sup>. Толкуя ст. 38 Конституции, посвященную свободному мандату депутата Бундестага, Федеральный конституционный суд Германии особо подчеркнул принципиальную невозможность лишения депутатского мандата партийей. Последствия фракционной дисциплины, по мнению суда, могут сводиться лишь к возможности лишения должности во фракции, исключения из нее и, как следствие, - отзыву из комитета<sup>16</sup>.

В то же время некоторые конституционные суды усматривают целесообразность существования партийного императивного мандата депутата. Так, в 1996 г. из соображений воплощения в жизнь надежд избирателей Конституционный Суд ЮАР признал конституционность партийного императивного мандата. В своем заключении Суд отметил, что «антиотступническая статья» (то есть предусматривающая лишение мандата за несоблюдение партийной дисциплины) полностью соответствует принципу демократической системы правления, предполагающей «представительное правление». «Она обязывает членов партии, избранных благодаря включению их фамилий в партийный список, оставаться лояльными этой партии. Это отвечает и надеждам избирателей, которые оказали поддержку партии»<sup>17</sup>. В 2001 г. Конституционный Совет Казахстана, несмотря на прямое закрепление свободного мандата депутата в Конституции Республики Казахстан, сформулировал следующую правовую позицию: «Пропорциональное представительство политических партий в Меджлисе на основе партийных списков предопределяет утрату депутатских полномочий в случае ликвидации партии или выхода члена партии из ее состава независимо от мотивов»<sup>18</sup>. Тем самым, Конституционный Совет по существу признал партийный императивный мандат депутата.

Другой пример различий в позициях органов конституционной юстиции можно продемонстрировать на нормах



о запрете депутатам заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 27 декабря 2012 г. № 34-П запретил занимать руководящие должности в коммерческих юридических лицах, связанных с его направленностью «на предотвращение конфликта интересов и обеспечение самостоятельности и независимости депутатов Государственной Думы, действующих на основе свободного мандата в интересах государства и общества в целом, и тем самым на обеспечение нормального функционирования Федерального Собрания – парламента Российской Федерации»<sup>19</sup>. А Федеральный Конституционный Суд Германии, защищая противоположную норму – недопустимость установления ограничений в осуществлении внепарламентской деятельности депутата, – мотивировал ее также отсылкой к свободе депутатского мандата. В частности, Суд указал, что предположение о том, что депутаты, занимающиеся профессиональной или предпринимательской деятельностью за гонорары, не соответствуют конституционно-правовому статусу независимого депутата, беспочвенны. Свободный мандат депутата, гарантированный Основным законом ФРГ, нацелен, прежде всего, на независимость депутата от различных групп интересов (лоббистов). Только возможность, несмотря на принятие мандата, заниматься своей профессией в принципиально не ограниченном объеме дает конкретному депутату свободу фактически исполнять мандат, руководствуясь только своей совестью, без принятия во внимание шансов на последующее переизбрание и связанное с этим обеспечение стабильного дохода, без учета возможных ожиданий его партии, прочих заинтересованных групп, а также средств массовой информации<sup>20</sup>. В этом примере поражает тот факт, что практически тождественной системой аргументов в конституционном праве могут доказываться противоположные постулаты.

Еще одним источником, регламентирующим статус современных парламентов, можно признать международные акты. При этом в них, как правило, прослеживается возвышенное отношение к парламенту, и защищаются базовые принципы парламентаризма.

Например, в пп. 5.2 п. 5 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. подчеркивается, что «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных неотъемлемых прав всех людей, относится представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранному законодательным органам или избирателям»<sup>21</sup>. Ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. гласит: «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования». Аналогичные положения содержатся и в ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., ст. 3 Протокола № 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г.<sup>22</sup> и других международных актах.

Создаваемые международные организации в своих актах стремятся к расширению использования идеи парламентаризма в мире и указывают направления совершенствования парламентских институтов. Так, на международном уровне в тесном взаимодействии с ООН функционирует Парламентский союз – организация парламентов мира, объединенная на основе демократии, парламентской солидарности, подотчетности избравшим их народам<sup>23</sup>. Международной неправительственной организацией World Justice Project разработана и уже несколько лет применяется на практике система индикаторов, позволяющих рассчитать индекс верховенства права для различных стран мира. К числу таких индикаторов отнесены степень ограничения полномочий институтов власти, уровень коррупции, порядок и безопасность, гарантии защиты основных прав, прозрачность институтов власти, соблюдение законов, качество правосудия<sup>24</sup>. В 2007 г. Парламентская

Ассамблея Совета Европы приняла резолюцию под названием «Кодекс поведения политических партий», в которой подчеркнула роль политических партий как неотъемлемой составляющей современных демократий. Одновременно Ассамблея указала на проблемы коррумпированности многих партий, недемократичность их внутренних процедур, которые влекут за собой не только кризис легитимности самих партий, но и подрывают доверие граждан к парламентским институтам в целом. Поэтому Ассамблея порекомендовала партиям осознать свою значимость в политической системе, повысив свою ответственность перед избирателями, активизировав роль каждого избранного представителя, добившись открытости своей деятельности и противостоя соблазну давать избирателям невыполнимые обещания<sup>25</sup>.

Интересно отметить, что даже практика Европейского суда по правам человека затрагивает вопросы парламентаризма. Например, в своем решении по делу Гитанас и другие против Греции от 1 июля 1997 г. Суд указал, что государства могут достаточно свободно в рамках своего конституционного строя устанавливать статус парламентариев, исходя из необходимости «обеспечить независимость членов парламента, а также свободное волеизъявление избирателей»<sup>26</sup>. Тем самым Суд косвенно признал свободный мандат депутата. В отдельных решениях Европейский суд по правам человека допускает существование иммунитета депутата национального парламента, но с позиций рационального регулирования, не допускающего злоупотреблений со стороны виновных лиц<sup>27</sup>.

Таким образом, круг источников парламентского права достаточно широк и включает в себя конституции, законы, подзаконные акты, правовые позиции органов конституционной юстиции, международные договоры. При этом принимаемые в последние годы международные акты направлены на популяризацию и расширение использования идеи парламентаризма, на защиту базовых принципов парламентаризма. Однако внутреннее законодательство стран не отличается единообразием правового регулирования парламентских институтов, что прояв-





ляется даже в практике работы органов конституционной юстиции. Эти факты свидетельствуют о дискусионности многих положений конституционно-правовой теории парламентаризма.

<sup>1</sup> Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 14-19.

<sup>2</sup> Фархутдинов И.З. Парламентаризм на службе народов // Право и политика. 2006. № 9. С. 12.

<sup>3</sup> Кивле Г.А., Сомов М.Д. Прецеденты в системе парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 16. С. 10-14; Парламентское право России: Учебное пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 18.

<sup>4</sup> Парламентское право России: учебник. М., 2006. С. 20.

<sup>5</sup> Садовникова Г.Д. Некоторые направления развития институтов российского парламентаризма // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 77.

<sup>6</sup> Ковачев Д.А. О форме актов, регламентирующих внутреннюю организацию и процедуру деятельности парламента // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт: Материалы научной конференции / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 139.

<sup>7</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398; О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 08 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 23 мая 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 28. Ст. 3466; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 05 апреля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740; О парламентском контроле: Федеральный закон от 07 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. от 09 марта 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304; О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (ред. от 07 мая 2013 г.) //

Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7; Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственной Думы Федерального Собрания РФ: постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23 декабря 2009 г. № 3018-5 ГД (ред. от 14 ноября 2012 г.) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 52 (ч. I). Ст. 6487.

<sup>8</sup> Парламентское право России: учебник. М., 2006. С. 70-73.

<sup>9</sup> По делу о толковании статей 103, 105, 107, 108, 117, 135 Конституции РФ: постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П // Собрание законодательства РФ. 1995. № 22. Ст. 2312.

<sup>10</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений пунктов 17 и 18 статьи 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» и частей 3 и 4 статьи 89 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» в связи с жалобой гражданина Н.В. Гончарова: постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2014 г. № 33-П // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7785.

<sup>11</sup> По делу о проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ»: постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П // Собрание законодательства РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

<sup>12</sup> Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Т. 2. Основные институты / Отв. ред. В.А. Туманов. М., 1987. С. 86.

<sup>13</sup> Разделение властей: учебное пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 144.

<sup>14</sup> Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М., 2001. С. 117.

<sup>15</sup> Бах С., Бенда С. Регламенты парламента и судебный контроль в Румынии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 29.

<sup>16</sup> Jarass, H.D. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar / von H.D. Jaras und B. Pieroth. 6. Aufl. Muenchen, 2002. S. 721-722.

<sup>17</sup> Цит. по.: Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 249.

<sup>18</sup> Куртов А. Конституционное правосудие в Республике Казахстан и институт выборов // Дайджест «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». 2003. № 16 (1). С. 175.

<sup>19</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта «в» части первой и части пятой статьи 4 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2012 г. № 34-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3. С. 18.

<sup>20</sup> Акимова Е.Я. Правовые аспекты совмещения депутатского мандата и внепарламентской деятельности в Германии и Австрии // Журнал конституционного правосудия. 2013. № 3. С. 36.

<sup>21</sup> Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1999. С. 654-655.

<sup>22</sup> Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Составитель В.В. Маклаков. 3-е изд. М., 2001. С. 72, 134; Невинский В.В. Демократия, выборы и избирательное право в ФРГ: Учебное пособие. Барнаул, 1993. С. 25; Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; Российская газета. 1995. 5 апреля. С. 4; Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291; Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>23</sup> Фархутдинов И.З. Парламентаризм на службе народов // Право и политика. 2006. № 9. С. 12.

<sup>24</sup> Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 116.

<sup>25</sup> Кодекс поведения политических партий: резолюция ПАСЕ № 1546 (2007) от 17 апреля 2007 г. // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 8.

<sup>26</sup> Европейский суд по правам человека. Избранные решения. М., 2002. Т. 2. С. 458.

<sup>27</sup> Информация о постановлении Европейского суда по правам человека от 30 января 2003 г. по делу «Кордова (Cordova) против Италии (№ 1)» (жалоба № 40877/98) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2003. № 6.

*Lyudmila Gennad'yevna Konovalova, Associate Professor of the Department of Financial and Administrative Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Legal Sciences*

The article is devoted to the analysis of the discussed issues of the science of constitutional law in relation to the sources of parliamentary law: the forms of the regulatory act of parliament, the legal force of the parliament's regulations, recognition of judicial acts and international documents as sources of law regarding the regulation of representative institutions. An author's position on the advisability of internal regulation of parliamentary procedures by by-laws is expressed. It is noted that the international regulation of the status of the parliament is primarily aimed at popularizing this institution, and the positions of the bodies of constitutional control are not uniform, which is predetermined by the discussion of the provisions of the theory of parliamentarism.

**Keywords:** parliament, deputy, source of law, parliamentary law.





УДК 346

Евгения Владимировна Ваймер доцент кафедры финансового и административного права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

Георгий Владимирович Джихвадзе, студент направления подготовки «Юриспруденция» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В настоящей статье ставится вопрос о целесообразности использования механизма дотаций для финансового обеспечения выполнения социальных обязательств субъектами Российской Федерации. Выполнение социальных обязательств должно быть направлено на полную реализацию права граждан на достойную жизнь и развитие в нашей стране. Обосновывается вывод о том, что в современной экономической и политической ситуации необходимо применение программно-целевого метода финансирования в целях эффективного использования средств и стимулирования развития экономики региона.

**Ключевые слова:** межбюджетные трансферты, дотации субъектам Российской Федерации, социальные обязательства, социальная политика, достойная жизнь и развитие человека и гражданина.

## ПРАВО НА ДОСТОЙНУЮ ЖИЗНЬ И РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В КОНТЕКСТЕ ДОТАЦИОННОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### THE RIGHT TO A DECENT LIFE AND DEVELOPMENT OF A PERSON AND A CITIZEN IN THE CONTEXT OF SUBSIDIZED PROVISION OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Конституция Российской Федерации (далее – РФ) определяет нашу страну как демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления. Также, Россия провозглашается социальным государством, политика которого направлена на обеспечение достойной жизни и свободного развития человека<sup>1</sup>.

Следует сказать, что социальная политика реализуется государством, прежде всего, путем финансового обеспечения таких сфер жизни общества как медицина, образование, социальное обслуживание и т.д. При этом финансовое обеспечение осуществляется комплексно, с привлечением средств бюджетов различного уровня организации публичной власти.

Федеральная власть полномочна участвовать в разработке и установлении «оздоровления» социально-экономических отношений в отдельных субъектах РФ, повышение качества образования, повышение доступности социальных услуг в регионах и т.д. Однако, в конечном счете, успех или провал той или иной политической инициативы зависит от выделенных на ее реализацию бюджетных средств, а также эффективности их использования.

Как правило, финансовые средства на реализацию социально-экономических задач из федерального бюджета региональным бюджетам направляются в виде межбюджетных трансфертов. В современной экономической ситуации дотации как один из видов межбюджетных

трансфертов имеют важное значение для многих субъектов РФ. Представляется, что в настоящее время через механизм дотаций государство выполняет свою конституционно закрепленную функцию – обеспечение достойной жизни и развития граждан. Потому как именно дотации, помогают нуждающимся регионам обеспечить функционирование систем здравоохранения, образования, культуры и т.д.

Однако в нынешней экономической ситуации бюджеты бюджетной системы РФ не могут позволить себе необоснованных расходов. В связи с этим, проблема механизма дотаций, их назначения и регулирования, остро стоит перед российским правом и экономикой.





Достаточно давно сложилась определенная тенденция, согласно которой, дотации, в большей мере, выделяются национальным республикам, не имеющим развитой экономики, и многочисленного населения<sup>2</sup>. Это подтверждают и официальные документы.

Считаем, что вопрос справедливого распределения межбюджетных трансфертов актуален для Алтайского края, так как наш регион является дотационным. Однако достаточно ли средств выделяется для реализации социальной политики нашего региона и насколько такие суммы эффективно используются региональными и местными властями для достижения политики социального, демократического государства?

Следует отметить, что именно в Алтайском крае наиболее полно проявляется связь между обеспечением достойной жизни граждан и его бюджетным обеспечением. Так, на социальную сферу, включающую в себя образование, здравоохранение, ЖКХ и иные сферы социальной политики, в 2016 году было 49 млрд. рублей<sup>3</sup>. При этом, дотации региону из федерального центра в 2016 году составили 16 млрд. рублей<sup>4</sup>.

Мы видим, что межбюджетные трансферты обеспечивают значительную долю расходов края на поддержание достойной жизни населения. Однако, нельзя не отметить и то, что дотации, в современной экономической ситуации, не могут являться надежным средством финансового обеспечения развития, поэтому важен вопрос необходимости реформирования механизма дотаций или перехода к новой политике бюджетного финансирования регионов.

Согласно Бюджетному кодексу РФ, дотации – это межбюджетные трансферты, предоставляемые на безвозмездной и безвозвратной основе без установления направлений и (или) условий их использования. Иными словами, государственные дотации представляют собой различные денежные выплаты от государства субъектам РФ на различные цели без необходимости финансовой отчетности с целью подтверждения траты этих средств. В первую очередь, дотации компенсируют увеличенные издержки, покрывают убытки. Предоставление субъектам РФ дотаций дает возможность реализовать их бюджетные обязательства перед населением.

Дотации, направленные на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов федерации, положения о которых закреплены в статье 131 БК РФ<sup>5</sup>

предусматриваются в составе федерального бюджета и распределяются между субъектами РФ в соответствии с единой методикой, утверждаемой Правительством РФ<sup>6</sup>. Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ образуют Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов РФ. Общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов РФ, который определяется в порядке, установленном в указанной нами единой методике.

Считается, что дотации широко распространены в странах, где преобладает государственно-административное управление экономикой, и в гораздо меньшей степени свойственны экономике рыночного типа, в которой требования самофинансирования и самоокупаемости являются довольно жесткими, в том числе и для субъектов федерации. Основная проблема дотаций – их нерациональное использование, которое отмечалось многими учеными и практиками. Кроме того, высказываются недовольства, в связи с тем, что некоторые регионы получают дотации в большем объеме, нежели другие, при этом, это не обосновано экономической или демографической ситуацией.

Согласно Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» дотации бюджетам субъектов РФ (на выравнивание) составили 614 млрд. рублей<sup>7</sup>. И самая большая часть дотаций, около 120 млрд. рублей, «отошла» Северо-Кавказскому Федеральному округу, региону с низкими показателями экономики, и в разы меньшим населением, в сравнении с остальными федеральными округами. Так, например, Уральскому Федеральному округу было перечислено около 20 млрд. рублей, почти в семь раз меньше, нежели Северо-Кавказскому Федеральному округу. При этом, уровень развития экономики этих двух регионов России также почти несопоставим: на Урале расположены крупнейшие предприятия тяжелой промышленности и ВПК.

Для более наглядного и актуального сравнения, приведем пример с Алтайским краем и Республикой Алтай. Дотации на 2017 год этим регионам составили: Алтайский край – 22 млрд. рублей, Республика Алтай – 10 млрд. рублей. В 2016 году дотации регионам были практически одинаковы: по 15 млрд. рублей на субъект.

При этом, нельзя не учитывать численность населения этих субъектов РФ: на 2016 год численность населения Алтайского Края составила 2 376 774 человек; численность Республики Алтай на 2016 года составляет 216 161 человек. Населенных пунктов, имеющих численность более 10000 человек, в Республике Алтай всего два, включая столицу Республики – Горно-Алтайск, тогда как в Алтайском крае таковых 23, включая три города с населением более 100 000 человек, в число которых входит Барнаул. Соответственно, расходы на социальное обеспечение, различные службы также сильно различаются.

Так, согласно краевому бюджету на 2017 год расходы на социальную сферу составили 32 млрд. рублей, на образование – 16 млрд. рублей, на здравоохранение – 6 млрд. рублей, на ЖКХ – 2,7 млрд. рублей<sup>8</sup>. Если сравнивать расходы бюджета Алтайского края и Республики Алтай, то мы видим, что суммы расходов Республики меньше в несколько раз: на развитие образования потрачено 3 млрд. рублей, на социальную поддержку – 1,8 млрд. рублей, на здравоохранение – 1,9 млрд. рублей<sup>9</sup>. При этом следует помнить о численности населения этих субъектов РФ.

В таких условиях, у субъектов РФ, являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, сегодня отсутствует какой-либо стимул к наращиванию доходного потенциала, оздоровлению экономики, оптимизации расходов и повышению инвестиций в развитие собственной инфраструктуры. Особенно ярко это проявляется на примере Северо-Кавказского Федерального округа, где с начала 2000-х почти не изменилась экономическая обстановка: жители республик стремятся получить работу за пределами субъектов, так как в самих регионах работы нет, не происходит стимулирования экономики, а все проблемы дефицита бюджета решаются за счет федеральных дотаций. С учетом малых затрат на социальную сферу и инфраструктуру, регионы Северо-Кавказского Федерального округа получают полную бюджетную обеспеченность за счет дотаций и у них не возникает необходимости развивать региональную экономику.

Однако финансово-правовой механизм дотаций имеет и другие проблемы. Как мы уже отметили, одна из них – их без целевое назначение. Законодатель прямо закрепляет дотации как нецелевой межбюджетный трансферт, выделяемый субъектам без необходимости отчета



об его использовании. В связи с этим, зачастую происходит лишь распределение поступлений между различными отраслями и инициативами региона, без конкретного и целенаправленного финансирования «проблемной» сферы, что является необходимым для стабилизации и укреплении социальной и экономической составляющей региона.

Исходя из выделенных нами проблем, предлагаем следующие пути их решения:

1. Изменить систему назначения дотаций. А именно – признать методику распределения дотаций утратившей силу, так как описанные там способы показали свою неэффективность, чего нельзя допускать в нынешней сложной финансово-экономической ситуации. Вместо этого, распределять дотации, исходя из двух показателей: объем ВВП отдельного субъекта РФ, т.е., фактически, показатель экономической силы и уровня собственной обеспеченности;

2. Отдавать приоритет на распределение дотаций регионам с более высокой численностью населения, количеством крупных населенных пунктов, т.к. именно в этих регионах имеют место высокие затраты на социальную сферу;

3. Наконец, возможно, следует вовсе отказаться от института дотаций, и перейти к использованию программно-целевого метода финансирования.

Концепция целевых программ показала свою эффективность в зарубежной практике применения и обеспечила стабильный рост экономики регионов и государства в целом.

Данная концепция доказала свою эффективность в США. Именно там была закреплена суть проводимой политики: центр активно проводит социальную политику путем реализации федеральными агентствами специальных федеральных программ. Уже с 60-х годов региональная политика в США становится обязательной функцией государственного регулирования социально-экономического развития

страны, как для федерального правительства, так и для отдельных штатов, что обусловлено не только желанием устранить региональные противоречия, но и стимулировать экономический рост с изменением структуры хозяйства.

Общегосударственные региональные программы принимаются на уровне федеральной законодательной и исполнительной власти США и финансируются из федерального бюджета. Наиболее важные решения по таким программам принимаются конгрессом США, который определяет генеральные цели региональных программ, совещивает частные программных мероприятий, максимально допустимые размеры ассигнований из федерального бюджета, а также устанавливает права и обязанности органов, на которые возлагается руководство проведением программных мероприятий. Периодически конгресс проводит слушания о ходе реализации осуществляемых программ. Таким образом, мы можем прийти к выводу, что данная политика целевых программ обеспечивает оздоровление экономики регионов, повышение эффективности социальной политики и, наконец, появлению собственных доходов для самостоятельного функционирования региона.

Также, на наш взгляд, проводимая политика являет собой наиболее надежный и прямой способ повышения уровня жизни в отдельном конкретном регионе, обеспечения права граждан на достойную жизнь и развитие. Именно подобный подход к повышению благосостояния региона показывает наиболее системный и точечный подход к решению социальных и экономических проблем субъекта федерации.

Использование данной инициативы позволит в полном объеме реализовать права граждан, укрепит социальную и экономическую составляющую региона, а также создаст необходимую материальную базу для реализации личных

способностей граждан, в виде дополнительных рабочих мест, способов инвестирования и т.д. Именно этим аспектам необходимо уделять особое внимание при проведении региональной политики, так как они направлены на повышение уровня жизни и достойного существования человека и гражданина.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июня 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный интернет-портале правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.

<sup>2</sup> Кузнецова Е.В. Проблемы и перспективы дотационного выравнивания социально-экономического положения субъектов РФ: // ScienceTime. 2015. №12. С. 15.

<sup>3</sup> Алтайский Край. Бюджет на 2016 год. [Электронный ресурс]: URL: [http://fin22.ru/files/bud\\_book\\_2016-2.pdf](http://fin22.ru/files/bud_book_2016-2.pdf).

<sup>4</sup> О федеральном бюджете на 2016 год: Федеральный закон от 14.12.2015 № 415-ФЗ (ред. от 14.12.2015) // Российская газета. 2015. 17 декабря.

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 01.10.2017) // Российская газета. 1998. 12 августа.

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2004 г. № 670 // Российская газета. 2004. 1 декабря.

<sup>7</sup> О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов: Федеральный закон от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Российская газета. 2016. 23 декабря.

<sup>8</sup> Информационно-аналитический портал. Бюджет Алтайского края: итоги 2016 года и план на 2017 год. [Электронный ресурс] URL: <http://doc22.ru/information/expert/8035--2016-2017->.

<sup>9</sup> Официальный сайт Республики Алтай. Информационно-аналитический портал. «Параметры бюджета». [Электронный ресурс] URL: <http://www.altai-republic.ru/finansy/byudzhnet-respubliki-altay.php>

*Evgenia Vladimirovna Vaimer, Associate Professor of the Department of Financial and Administrative Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Legal Sciences*

*Georgy Vladimirovich Dzhikhvadze, 4<sup>th</sup>-year student of the direction of Jurisprudence of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

This article raises the issue of the appropriateness of using the subsidy mechanism for financial provision of social obligations by the subjects of the Russian Federation. The fulfillment of social obligations should be aimed at the full realization of the citizens' right to a dignified life and development in our country. It substantiates the conclusion that in the current economic and political situation it is necessary to apply the program-target method of financing in order to effectively use the funds and stimulate the development of the region's economy.

**Key words:** *interbudgetary transfers, subsidies to the subjects of the Russian Federation, social obligations, social policy, decent life and development of a person and a citizen.*





УДК 93

Юлия Владимировна Головинова, доцент кафедры теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук, доцент

Александр Викторович Головин, доцент кафедры конституционного и муниципального права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат философских наук, доцент

В статье рассмотрены процессы формирования и изменения структуры краевого партийного аппарата власти в 1930-1940-х гг. Авторами установлено, что процесс формирования партийных органов, Великая Отечественная война, послевоенный период восстановления экономики края и политика Центра, направленная на сокращение численности партийного аппарата и ослабление влияния партийных органов на хозяйственное развитие региона, и определили трансформацию партийных комитетов края в сторону расширения их структуры либо наоборот – сокращения числа структурных подразделений. В связи с этим изменениям подвергнулся и количественный состав партийного аппарата при реализации управленческой функции государства на территории Алтайского края.

**Ключевые слова:** организационный централизм, Алтайский краевой партийный комитет, Горно-Алтайский областной комитет партии, городской партийный комитет, номенклатура, региональная партийная элита, Советское государство, Алтайский край.

## ТРАНСФОРМАЦИИ В СТРУКТУРЕ ПАРТИЙНОГО РУКОВОДСТВА АЛТАЯ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА 1930-1940-Х ГГ.

### TRANSFORMATIONS IN THE STRUCTURE OF PARTY LEADERSHIP OF ALTAI IN THE CONTEXT OF THE HISTORY OF THE SOVIET STATE IN 1930-1940'S.

В последние два десятилетия проблемы региональной партийно-государственной элиты как особой социальной группы советского периода отечественной истории государства и права привлекают пристальное внимание исследователей. Как правило, при сравнительном анализе социальных и политических трансформаций, итоговим результатом которых является современное российское государство, чаще всего ученые рассматривают периоды «перестройки», режис «позднего сталинизма» и «хрущевской оттепели». Однако редко обращаются к 1930-м гг. – эпохе становления режима коммунистов в его «классическом», сталинском виде. Поэтому, чтобы глубже понять суть данной государственности, следует обратиться к анализу коренных оснований советской полити-

ческой системы, утвердившейся к концу 1930-х гг. Ведь именно в это время в Советском Союзе формировалась особая, номенклатурная разновидность властвующей элиты.

Так, в связи с разукрупнением Западно-Сибирского края 28 сентября 1937 г. Постановлением ЦИК СССР был организован Алтайский край. Главной объективной предпосылкой выделения Алтайского края в качестве самостоятельного административно-территориального региона страны являлась его постепенно возрастающая роль в союзной экономике. Прежняя система управления Западной Сибирью уже не соответствовала новым требованиям, предъявляемым политическим руководством СССР во второй половине 1930-х гг. к производственной

специализации в рамках единого союзного хозяйственного комплекса.

Краев как системообразующих звеньев административно-регионального деления страны осталось к 1944 г. только шесть: помимо Алтайского края были одновременно созданы Краснодарский, Ставропольский, Красноярский, Хабаровский и Приморский. Характерной особенностью их структуры являлось наличие автономных национальных областей. Причем после перекройки границ во второй половине 1930-х гг. все края стали гораздо меньше ранее существовавших губерний по своим размерам. Едва ли не главным фактором, повлекшим за собой нарастающую региональную раздробленность, было стремление верховной партийно-политической власти СССР резко уменьшить объем власт-



ных полномочий и сократить степень влияния региональных руководителей на местах<sup>1</sup>.

В состав территории новообразованного Алтайского края вошли 55 районов и Ойротская (будущая Горно-Алтайская) автономная область (10 районов, получивших название «аймаки»), 6 городов и 4 рабочих поселка<sup>2</sup>. Изменения в административно-территориальном делении повлекли за собой эволюцию структуры органов власти. Так, уже в июне 1938 г. на I Краевой партийной конференции был избран Алтайский краевой комитет ВКП(б). На тот момент в крае существовало всего 67 партийных комитетов, в том числе 1 горком, 65 райкомов и Ойрот-Туринский обком ВКП(б). В последующие годы вплоть до середины 1950-х гг. число комитетов в структуре краевого партийного аппарата менялось в сторону их увеличения в связи с образованием новых административно-территориальных единиц. Так, в 1940 г. сеть руководящих партийных органов Алтайского края уже включала в себя 74 комитета, из них 1 крайком ВКП(б), 72 горкома и райкома, Ойротский обком. На 1 января 1950 г. их количество выросло до 87<sup>3</sup>.

Структура самих региональных партийных комитетов определялась в Уставах ВКП(б) – КПСС. Так, в соответствии с Уставом, принятым на XVII съезде ВКП(б) в 1934 г., для практической работы по осуществлению партийных директив и постановлений в крайкомах – обкомах создавались следующие производственно-отраслевые отделы: сельскохозяйственный, промышленно-транспортный, советско-торговый, культуры и пропаганды ленинизма, руководящих партийных органов и особый сектор<sup>4</sup>. По данным на 1938 г. в Алтайском крайкоме в соответствии с Уставом ВКП(б) функционировало 8 отделов: руководящих партийных органов с секторами учета и статистики, информации; промышленно-транспортный; сельскохозяйственный; пропаганды и агитации; печати и издательств; школ, науки и изобретательств; культпросветработы; советской торговли<sup>5</sup>.

В те годы проводилась перестройка руководящих партийных органов с учетом возросших по объему и содержанию новых задач и перспектив дальнейшего развития региона. В связи с этим в райкомах и горкомах, обкоме и крайкоме ВКП(б) создавались отделы кадров и военные отделы<sup>6</sup>. В конце 1930-х гг. в крайкоме ВКП(б) все большую значимость приобретал финансово-хозяйственный

сектор<sup>7</sup>. Некоторые отделы и вовсе были упразднены, на их основе создавались новые. Так, тот же финансово-хозяйственный сектор в силу активного развития был преобразован в целый отдел крайкома партии. Очевидно, что это позитивное структурное расширение административных органов неминуемо повлекло и явную бюрократизацию процесса управления. В связи с этим и был создан общий отдел.

В последующие годы в краевом партийном комитете начал функционировать отдел культуры. В целях планомерного обеспечения компетентной деятельности руководящих работников крайкома формировались специальные отраслевые отделы, такие как транспорта и связи, сельскохозяйственного машиностроения<sup>8</sup>. Общеэкономическое развитие края после проведения политики активного раскулачивания немного улучшилось. Вместе с тем в Советском государстве сохранялся практически тотальный партийный контроль над деятельностью предприятий, он осуществлялся исключительно через систему контролирующих органов, а также через подчиненность всех предприятий краевым, городским и местным партийно-хозяйственным органам. В связи с этим потребовалось создать отделы химической промышленности, торговли и бытового обслуживания.

Война оказала большое влияние на всю систему руководящих партийных органов края, в частности, требованием времени оказались расширение структуры парткомитетов, создание новых отделов для удовлетворения нужд фронта и тыла. В декабре 1941 г. при Алтайском крайкоме ВКП(б) был образован отдел строительства и строительных материалов. В конце 1942 г. в Барнаульском горкоме партии был создан отдел машиностроения. Размещение двух крупных эвакуированных заводов и строительного треста потребовало организации при Рубцовском горкоме ВКП(б) в мае 1942 г. промышленного отдела. Решением бюро крайкома партии от 30 декабря 1942 г. в Октябрьском горрайкоме ВКП(б) был сформирован промышленный отдел в связи с тем, что на территории Октябрьского района были сконцентрированы 153 предприятия и учреждения, в том числе четыре перебазируемых завода общесоюзного значения. С июля 1941 г. в Горно-Алтайском областном комитете партии начал действовать промышленно-транспортный отдел, а с мая 1943 г. – отдел жи-

вотводства с учреждением должности секретаря по этой отрасли сельского хозяйства. Все это придавало краевому партийному комитету оперативность и гибкость<sup>9</sup>.

На городском уровне в изменяющихся экономических условиях периода войны расширение структуры затронуло и исполнительные комитеты советских органов власти. При горисполкомах создавались сельскохозяйственные отделы, на которые было возложено решение всех вопросов, связанных с развитием индивидуального огородничества горожан и организацией подсобных хозяйств на предприятиях. Такое расширение структуры городских исполнительных комитетов было связано с тем, что продовольственный вопрос в годы войны был очень острым и сложным, и, конечно, он находился в центре внимания советских органов власти и требовал немедленного решения<sup>10</sup>.

В послевоенные годы структура партийных комитетов края вновь потребовала перестройки, но уже в соответствии с реалиями мирного времени. Произшедшие изменения формально не представлялись сколько-нибудь значимыми, однако в своей совокупности создавали новую ситуацию. В частности, были ликвидированы или сокращены некоторые отделы по отраслям промышленности<sup>11</sup>. Работа оставшихся отраслевых отделов была подвергнута перестройке в соответствии с аппаратной реформой 1948 г., которая была направлена на ослабление контроля региональных партийных органов над производственными процессами<sup>12</sup>. В справке крайкома партии «О ходе выполнения постановлений ЦК ВКП(б)», направленной заведующему отделом партийных, профсоюзных и комсомольских органов ЦК ВКП(б) Г.П. Громову, значилось: «Ранее отраслевые отделы крайкома (сельскохозяйственный, тяжелой промышленности, легкой промышленности, планово-финансовый, торговый отделы и др.) больше занимались решением непосредственно хозяйственных вопросов, чем работой партийных организаций, хотя нередко эти вопросы могли быть решены советскими и хозяйственными органами. Сейчас в соответствии с требованиями ЦК отраслевые отделы стали чаще контролировать деятельность соответствующих отделов советских и хозяйственных органов ... поднимать вопросы партийной работы»<sup>13</sup>. В качестве примера приводился факт того, что в декабре 1950 г. отделом тяжелой промышленно-





сти крайкома было проведено совещание заместителей директоров по политчасти леспромхозов по вопросам усиления партийно-политической работы среди лесорубов<sup>14</sup>. После осуществления реформы комитетам краевого и областного масштаба теперь предписывалось иметь не более четырех отраслевых отделов<sup>15</sup>. В Алтайском крайкоме в 1949 г. по сравнению с предвоенными годами количество отделов оставалось таким же, но были отделы по отдельным отраслям промышленности, такие как легкой промышленности и тяжелой индустрии, взамен промышленного отдела довоенных лет. Отдел партийных органов преобразовали в отдел партийных, профсоюзных, комсомольских органов, который занимался учетом кадров, был сформирован административный отдел. Неизменными оставались отделы сельскохозяйственный, планово-финансовый, транспортный и пропаганды и агитации в структуре крайкома<sup>16</sup>. С 1950 г. добавился отдел планово-финансовых и торговых органов.

Также в связи с изменениями территориальных границ регионов в рамках Советского государства, в частности в связи с передачей Алтайским краем Новосибирской области 4 районов (Андреевского, Веселовского, Карасукского, Красноозерского) в 1944 г. региональная номенклатура подвергалась изменениям. Ее общая численность уменьшилась на 138 человек, но эти количественные изменения не отразились на партийной элите края<sup>17</sup>.

В обозначенный период времени острой оставалась проблема большой сменяемости руководящих кадров. Она вызывалась переводом на другую работу, освобождением от должности лиц, не отвечающих возросшим требованиям<sup>18</sup>. Но, безусловно, основной причиной сменяемости партийных работников являлись призывы в Красную Армию. В нее

вливались лучшие силы краевой партийной организации. В первые недели войны на фронт ушли почти 10 000 членов партии, среди них было много руководящих работников краевого, городских и районных партийных комитетов. В 1941 г. были призваны на войну 2 секретаря крайкома, 14 секретарей районных комитетов ВКП(б), 36 заведующих отделами пропаганды и агитации, 40 заведующих орготделами, 26 заведующих военными отделами РК ВКП(б) края<sup>19</sup>. Так, в 1941 г. были сняты с учета партийной организации и выведены из состава членов бюро крайкома ВКП(б) секретари А.И. Кузьмин и Г.С. Калентьев в связи с тем, что выбыли в ряды Красной Армии, в 1942 г. среди выбывших на фронт значился секретарь крайкома А.А. Стручков<sup>20</sup>. К лету 1942 г. в сражающихся войсках находился основной состав партийных работников Центрального района Барнаула: Андрей Афанасьевич Житков, первый секретарь горрайкома ВКП(б), Борис Иванович Смирнов, заведующий отделом пропаганды и агитации, Александр Федорович Локшин, заведующий организационным отделом, Иван Аверьянович Помазкин, заведующий сектором учета, Владимир Николаевич Горелов, заведующий военным отделом, и др.<sup>21</sup> Многие руководители добровольно уходили на фронт. Например, известен факт, что первый секретарь Курьинского райкома партии Г.В. Ковалев 6 июля 1942 г. написал письмо в крайком: «Учитывая обстановку на фронтах Отечественной войны, требующую беспрекословного направления на фронт людей, преданных делу партии Ленина – Сталина, для окончательного разгрома фашистов в 1942 г., прошу вас зачислить меня в 1-ю добровольческую Алтайскую бригаду»<sup>22</sup>.

Итак, можно заключать, что в зависимости от обстановки, требующей закономерной смены политико-административных ориентиров, структура

краевого партийного комитета постоянно изменялась. Усиление организационного централизма выразилось в переходе к отраслевой системе руководства решающими участками становящейся на вооруженные рельсы экономики.

<sup>1</sup> Разгон Н.И. 80 лет со дня образования Западно-Сибирского края // Алтайский край 2010. Календарь знаменательных и памятных дат. Барнаул, 2009. С. 77.

<sup>2</sup> Мальцев С.Г. Изменения в административно-территориальном делении Алтайского края за 50 лет // Алтай в прошлом и настоящем. Барнаул, 1987. С. 104.

<sup>3</sup> Алтайская краевая организация КПСС в цифрах. 1920–80 гг. Барнаул, 1983. С. 106.

<sup>4</sup> Устав Всесоюзной коммунистической партии (большевиков). М., 1937. С. 7.

<sup>5</sup> Алтайская краевая организация КПСС в цифрах. 1920–80 гг. С. 103.

<sup>6</sup> Очерки истории Алтайской организации КПСС. Барнаул, 1985. С. 240.

<sup>7</sup> Алтайская краевая организация КПСС в цифрах. 1920–80 гг. С. 103.

<sup>8</sup> Алтайская краевая организация КПСС в цифрах. 1920–80 гг. С. 103.

<sup>9</sup> Очерки истории Алтайской организации КПСС. С. 284–285.

<sup>10</sup> Алтай в годы Великой Отечественной войны. Барнаул, 1960. С. 34.

<sup>11</sup> Мохов В.П. Региональная политическая элита России (1945–1991 гг.). Пермь, 2003. С. 77.

<sup>12</sup> Коновалов А.Б. Партийная номенклатура Сибири в системе региональной власти (1945–1991). Кемерово, 2006. С. 259.

<sup>13</sup> ГААК. Ф. П-1. Оп. 88. Д. 107. Л. 76.

<sup>14</sup> Там же. Л. 77.

<sup>15</sup> Мохов В.П. Указ.соч. С. 77.

<sup>16</sup> ГААК. Ф. П-1. Оп. 82. Д. 6. Л. 2.

<sup>17</sup> ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 744. Л. 3.

<sup>18</sup> Очерки истории Алтайской организации КПСС. С. 285.

<sup>19</sup> ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 211. Л. 60.

<sup>20</sup> ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 3. Л. 2.

<sup>21</sup> Очерки истории Алтайской организации КПСС. С. 278.

<sup>22</sup> Цит. по: Сорокин В.В. О руководителях Курьинского района Алтайского края. С. 144.

*Yliy Vladimirovna Golovinova, Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences*  
*Alexander Viktorovich Golovinov, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philosophical Sciences*

The article deals with the processes of forming and changing the structure of the regional party apparatus of power in the 1930s-1940s. The authors established that the process of formation of party bodies, the Great Patriotic War, the post-war period of the restoration of the economy of the region and the policy of the Center aimed at reducing the number of the party apparatus and weakening the influence of party bodies on the economic development of the region, determined the transformation of party committees of the province in the direction of expanding their structure or on the contrary - a reduction in the number of structural units. In connection with this change, the quantitative composition of the party apparatus was also subjected to the implementation of the state's administrative function in the Altai Territory.

**Keywords:** organizational centralism, Altai regional party committee, Gorno-Altai regional party committee, city party committee, nomenclature, regional party elite, Soviet state, the Altai Territory.





УДК 352/354

Светлана Анатольевна Дензга, заместитель председателя правового комитета администрации города Барнаула, (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье представлен анализ выявленных в результате практической деятельности органов местного самоуправления города Барнаула проблем при принятии решений по заявлениям собственников помещений в целях изменения их назначения.

**Ключевые слова:** перевод жилого помещения в нежилое, органы местного самоуправления, межведомственное взаимодействие.

## ПЕРЕВОД ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ В НЕЖИЛОЕ И НЕЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ В ЖИЛОЕ: ПРОБЛЕМЫ В РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### TRANSFER OF LIVING PREMISES INTO UNINHABITED AND UNINHABITED PREMISES INTO LIVING: PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF THE POWERS OF LOCAL GOVERNMENTS

В соответствии с частью 1 статьи 23 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – Жилищный кодекс)<sup>1</sup> вопросы, связанные с изменением назначения помещений, отнесены к полномочиям органов местного самоуправления. При этом, в силу Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ)<sup>2</sup> принятие решения о переводе жилого помещения в нежилое и нежилого в жилое помещения является муниципальной услугой и должно, соответственно, осуществляться в установленном порядке. Данное заключается в том, что ряд документов, необходимых для принятия органом местного самоуправления решения, должны быть запрошены им в порядке межведомственного взаимодействия в других органах государственной власти или подведомственных им организаций, если указанные документы не предоставлены заявителем самостоятельно. Одним из таких документов является технический план переводимого помещения (в случае, если переводимое помещение является жилым, технический паспорт такого помещения).

В соответствии с частью 2.1 статьи 45 Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (далее – Федеральный закон № 221-ФЗ)<sup>3</sup> хранение учетно-технической до-

кументации, хранившейся по состоянию на 1 января 2013 года в органах и организациях по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации, относится к полномочиям соответствующего субъекта Российской Федерации.

Постоянное хранение и использование учетно-технической документации согласно части 2.2 статьи 45 Федерального закона № 221-ФЗ осуществляются в порядке, установленном органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Порядок предоставления копий, указанных в части 2.1 статьи 45 Федерального закона № 221-ФЗ, документов и содержащихся в них сведений устанавливается органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. За предоставление копий документов и содержащихся в них сведений взимается плата, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Размеры такой платы, порядок ее взимания и возврата устанавливаются органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. С учетом положений части 3 статьи 23 и части 3 статьи 26 Жилищного кодекса, Федерального закона № 221-ФЗ и пункта 1 части 2 статьи 6 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ в Административных регламентах предоставления муниципальных услуг, утвержденных постановлениями

администрации города Барнаула, предусмотрен запрос учетно-технической документации в порядке межведомственного информационного взаимодействия в АКГУП «Алтайский центр земельного кадастра недвижимости». Данная организация в соответствии с постановлением Администрации Алтайского края от 04.05.2016 № 153 «Об определении уполномоченной организации на хранение документов, находящихся по состоянию на 01.01.2013 в органах и организациях по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации»<sup>4</sup> (с 20.11.2017 г. ГБУ «Алтайский центр недвижимости и государственной кадастровой оценки») определена организацией, осуществляющей хранение технических паспортов, оценочной и иной хранившейся по состоянию на 01.01.2013 в органах и организациях по государственному техническому учету и (или) технической инвентаризации учетно-технической документации об объектах государственного технического учета и технической инвентаризации (регистрационных книг, реестров, копий правоустанавливающих документов и тому подобного), являющихся собственностью Алтайского края.

Приказом Главного управления имущественных отношений Алтайского края от 13.09.2016 № 72 утвержден Порядок хранения и использования технической документации (техниче-





ских паспортов, регистрационных книг, копий правоустанавливающих документов, оценочной и иной документации), предоставления их копий и содержащихся в них сведений, взимания, возврата и установления размера платы за предоставление указанных сведений и копий документов (далее – Порядок)<sup>5</sup>. Пунктом 3.8 Порядка предусмотрено предоставление учетно-технической документации и содержащихся в ней сведений бесплатно по запросам органа регистрации прав и органов государственной власти Алтайского края. Органы местного самоуправления приказом Министерства имущественных отношений Алтайского края от 27.04.2017 № 37<sup>6</sup> были исключены из числа субъектов, которым предоставляются бесплатно копии технической документации, указанной в пункте 2.1 Порядка, и содержащиеся в ней сведения. В связи с чем с 2017 года в органы местного самоуправления города Барнаула стали поступать сообщения от АКГУП «Алтайский центр земельного кадастра недвижимости» о том, что технический паспорт на жилое помещение (квартиру) составляется по заявлению собственника (нанимателя) после обследования объекта; работа проводится на возмездной основе. Непредоставление бесплатно органам местного самоуправления учетно-технической документации и содержащихся в ней сведений при предоставлении муниципальных услуг приводит к тому, что на стадии приема документов гражданам разъясняется их право предоставить самостоятельно документ. В случае же непредоставления у органа местного самоуправления отсутствуют основания отказать в принятии решения о переводе помещения, но и для того, чтобы принять правомерное решение по данному вопросу нет полного пакета документов. Вместе с тем вопрос изменения назначения помещения в многоквартирном доме довольно серьезный, поскольку, как правило, проводимые работы по переустройству и перепланировке помещения, которые неизбежно следуют при согласовании перевода, оказывают влияние в целом на объект капитального строительства, как на несущую его спо-

собность, так и на изменение нагрузки на инженерное оборудование.

В продолжение вопроса о документах, которые необходимы органам местного самоуправления при рассмотрении обращения об изменении назначения помещения, необходимо отметить следующее.

Согласно части 3 статьи 23 Жилищного кодекса орган, осуществляющий перевод помещений, не вправе требовать от заявителя представление других документов кроме документов, истребование которых у заявителя допускается в соответствии с частью 2 названной статьи. Вместе с тем, как уже отмечалось, при проведении работ по переустройству помещений затрагиваются ограждающие конструкции многоквартирного дома, изменяются нагрузки на инженерно-техническое оборудование, как правило, при устройстве входного узла, когда оборудуется отдельный вход с улицы, используется часть придомового земельного участка. Эти работы должны быть согласованы всеми собственниками помещений. Кроме того, частью 2 статьи 36 и частью 2 статьи 40 Жилищного кодекса прямо предусмотрено участие всех собственников в решении вопросов, связанных с распоряжением общего имущества. Вместе с тем, обязанности предоставить документы, свидетельствующие о согласии жителей на проведение соответствующих ремонтных работ, у заявителя нет. Несмотря на то, что уже и судебная практика в данном вопросе вполне однозначна (Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 2, утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 26 апреля 2017 г.<sup>7</sup>), граждане, получившие отказ в переводе помещения, логично указывают на исчерпывающий перечень документов, установленный статьей 23 Жилищного кодекса, которые заявитель обязан предоставить, и недопустимость для органа местного самоуправления требовать предоставления иных документов. Считая отказы необоснованными, заинтересованные лица вынуждены обращаться в суд.

На основании изложенного, представляется целесообразным и необходимым скорректировать положения Жилищного кодекса в части порядка

принятия органами местного самоуправления решений о переводе помещений, исключив из межведомственного взаимодействия обязанность органов местного самоуправления запрашивать техническую документацию на переводимое помещение, соответственно обязать заявителя самостоятельно предоставлять указанные документы. Кроме того, требуется дополнить перечень документов, необходимых для принятия решения о переводе помещения, согласием собственников помещений, если предполагаемые работы затрагивают общее имущество многоквартирного дома. Предлагаемые изменения позволяют исключить случаи неправомерно принятых органами местного самоуправления решений об отказе в согласовании переводов и будут способствовать тому, что при принятии решения интересы всех собственников помещений в многоквартирном доме будут учтены.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 14.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 30.07.2007. № 31, ст. 4017

<sup>4</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 06.05.2016

<sup>5</sup> Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 13.09.2016

<sup>6</sup> О внесении изменений в приказ Главного управления имущественных отношений Алтайского края от 13.09.2016 № 72 «Об утверждении Порядка хранения и использования технической документации (технических паспортов, регистрационных книг, копий правоустанавливающих документов, оценочной и иной документации), предоставления их копий и содержащихся в них сведений, взимания, возврата и установления размера платы за предоставление указанных сведений и копий документов»: приказ Минимущества Алтайского края от 27.04.2017 № 37//Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 28.04.2017

<sup>7</sup> Текст Обзора размещен на официальном сайте Верховного суда РФ: <http://www.suprcourt.ru>.

*Svetlana Anatolyevna Deng, Deputy Chairman of the Legal Committee of Barnaul City Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Legal Sciences*

The article presents an analysis of the problems identified as a result of the practical activities of local self-government bodies of Barnaul in making decisions on the statements of owners of premises in order to change their purpose.

**Keywords:** *transfer of living premises into uninhabited, the bodies of local self-government, interagency cooperation.*





УДК 340.5

Мария Викторовна Титаренко, преподаватель кафедры теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена социальным, экономическим и демографическим вопросам возвращения соотечественников в Российскую Федерацию. Исследуется опыт выполнения Государственной программы Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», с акцентом на реализацию ее положений в Алтайском крае.

**Ключевые слова:** соотечественники, проблемы, переселенческая политика.

## ПРОБЛЕМА ВОЗВРАЩЕНИЯ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

### THE PROBLEM OF THE HOMECOMING OF COMPATRIOTS TO THE RUSSIAN FEDERATION

В настоящее время одним из приоритетных направлений переселенческой политики Российской Федерации является оказание содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Переселение соотечественников – это наполнение регионов страны новой рабочей силой, специалистами по многим отраслям жизнедеятельности и, конечно, возвращение в родную культуру.

Основным механизмом в этой работе является Государственная программа «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», утвержденная Президентом 22 июня 2006 г.<sup>1</sup>

Программа способствует привлечению в Россию людей, которые по различным причинам проживают вне пределов нашей страны, но внутренне, духовно связаны с Российской Федерацией<sup>2</sup>.

На сегодняшний день полномочия по реализации данной Программы, в том числе по выдаче свидетельств ее участника, методическому обеспечению разработки региональных программ переселения и по предоставлению субсидий на их реализацию

принадлежат Главному Управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации (Далее ГУ МВД РФ).

Основная масса соотечественников прибывает в Россию из Узбекистана, Таджикистана, Киргизии, Казахстана, Украины, Молдовы, Латвии, Германии.

Проводимый ГУ МВД РФ мониторинг показывает, что сдерживающие факторы переселения разительно отличаются в различных странах. Соотечественники из Казахстана, Украины, Молдавии и Киргизии чаще указывают на проблемы приобретения жилья в РФ, а также проблемы с трудоустройством. Соотечественники из Германии и Латвии, где экономические условия лучше, ссылаются на соблюдение закона и защиту личности от противоправных посягательств. Соотечественники из центрально-азиатского региона указывают на неприятие местным населением переселенцев из других стран.

В ходе реализации Программы, несмотря на изначально правильную идеологию – дать возможность нашим соотечественникам вернуться в Россию и обустроиться, стали возникать существенные проблемы.

Очевидно, что сохранить прибывших соотечественников на территории вселения возможно, только

создавая благоприятную среду для их проживания. Основой создания благоприятных условий проживания должен послужить муниципальный стандарт деятельности органов местного самоуправления, направленный на повышение эффективности реализации мероприятий Программы.

С 1 января 2016 г. на территории Алтайского края также приступили к реализации Государственной программы «Оказание содействия добровольному переселению в Алтайский край соотечественников, проживающих за рубежом» на 2016–2020 гг.

Вся территория Алтайского края является территорией вселения, и, соответственно, соотечественники могут выбрать любой населенный пункт региона в рамках участия в региональной программе по переселению.

Большинство участников Программы прибыли из Казахстана, Киргизии, Узбекистана и Украины. По итогам 2018 г. запланировано возвращение в Алтайский край еще не менее 1050 соотечественников.

Главной задачей программы по переселению россиян является «стимулирование, создание условий и содействие для возвращения соотечественников с целью социального, экономического и демографического развития края». В общей сложности





к 2020 г. планируется «вселение» на территорию Алтайского края 5170 россиян (2560 участников госпрограммы и 2610 членов их семей). Объем финансирования программы составляет 2,5 млн. рублей, при этом возможно привлечение средств из федерального бюджета в виде субсидий.

Результаты исследований позволили выявить комплекс проблемных моментов, с которыми сталкиваются соотечественники при переселении в Россию.

1) Недостаточная информационная поддержка соотечественников на начальных этапах работы с Программой. Недостаток информации влечет за собой комплекс последствий, связанных с неэффективным планированием действий соотечественником по приезду в город.

Основными примерами проблем являются: прибытие в город соотечественников без предварительного оповещения в момент отсутствия свободных мест для размещения в центре временного размещения; приезд в город соотечественников, не предполагающих, что процесс работы в Программе занимает продолжительный промежуток времени; отсутствие знаний миграционного законодательства у прибывших соотечественников.

2) Сложности с трудоустройством. Проблема заключается не в отсутствии подходящих вакансий в городе для осуществления трудовой деятельности, а в несоответствии фактического уровня заработных плат потребностям и желаниям добровольных переселенцев.

Кроме этого, данная проблема характеризуется нежеланием работодателей принимать на работу иностранцев, несмотря на предполагаемый Программой общий порядок трудоустройства, а также различными требованиями, предъявляемыми в Российской Федерации и зарубежных странах

для трудоустройства высококвалифицированных специалистов (врачей). Врачи, прибывшие в рамках Программы, имели весьма солидные стаж работы по специальности, но при трудоустройстве в учреждения здравоохранения города они столкнулись с проблемой подтверждения квалификации путем прохождения специализированных курсов. К данному факту соотечественники были не готовы с точки зрения финансовых затрат и переезда в города, в которых подобные курсы проводятся.

3) Проблема жилищного обустройства. Данная проблема имеет множество вариантов проявления. Во-первых, отсутствие свободных мест в центре временного размещения. Во-вторых, сложности со съемным жильем. В маленьком городе довольно сложно найти съемное жилье по причине отказа владельцев в оформлении регистрационных документов и высокой стоимости найма. В-третьих, сложности с регистрацией после получения гражданства Российской Федерации. В-четвертых, проблемы с покупкой жилья.

4) «Человеческий» фактор. Добровольные переселенцы очень часто имеют дело с неоднозначным отношением к себе в различных инстанциях. Кроме откровенно грубого и неуважительного отношения добровольные переселенцы сталкиваются с получением некачественной помощи, которая влечет за собой дополнительные финансовые и временные затраты.

Таким образом, вопросы совершенствования правового обеспечения процесса переселения соотечественников, остаются актуальными и требуют постоянного внимания.

Практически отдельную нишу переселенцев занимают граждане, переехавшие или стремящиеся к переселению из Украины. Учитывая тяжелую обстановку в соседней стране, Президент Российской Федерации хочет

вернуть на Родину максимальное количество тех, кто переехал и находится на территории соседнего государства.

Нестабильность и военные действия, продолжающиеся на Украине формируют стойкое убеждение главы правительства в том, что облегченная процедура возврата и привлечения переселенцев даст возможность многим семьям начать новую жизнь в спокойной обстановке.

Однако, несмотря на ряд проблем Программы, результаты многочисленных опросов продемонстрировали, что в Россию желают переехать на постоянное место жительства образованные и квалифицированные люди, которые находятся на сегодняшний день в возрасте продуктивной деятельности.

Таким образом, необходимо продолжить работу по привлечению в Россию соотечественников, прежде всего путем дальнейшего упрощения порядка и процедур приобретения соотечественниками гражданства Российской Федерации. Не вызывает сомнений, что миграция способна обеспечить экономический рост, но для этого необходимо решить связанные с ней политические, правовые и социальные проблемы. Финансирование мероприятий по переселению соотечественников по-прежнему в значительной мере возложено на региональные бюджеты, что не стимулирует местные власти активизировать работу. Поэтому надо изыскать возможность возложить расходы по реализации Программы на федеральный бюджет.

1 Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 // Российская газета. 2006. 28 июня.

2 Прудников А.С. Реализация миграционного учета в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 39.

*Maria Viktorovna Titarenko, Lecturer of The Department of Theory and History of State and Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article is devoted to social, economic and demographic issues of the homecoming of compatriots of the Russian Federation. The experience of implementation of the State program of the Russian Federation «On measures to assist the voluntary resettlement to the Russian Federation of compatriots living abroad», with an emphasis on the implementation of its provisions in the Altai region is investigated.

**Keywords:** compatriots, problems of the resettlement policy.





УДК 353.2

Ольга Анатольевна Гооге, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена анализу системы поддержки многодетных семей. В статье рассматриваются направления поддержки многодетных семей на федеральном и региональном уровне. В статье изложены результаты исследований по поддержке многодетных семей в Алтайском крае.

**Ключевые слова:** многодетная семья, государственная поддержка, льготы, социальные выплаты

## СИСТЕМА ПОДДЕРЖКИ МНОГОДЕТНЫХ СЕМЕЙ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

### SUPPORT SYSTEM FOR LARGE FAMILIES IN THE ALTAI TERRITORY

Демографические проблемы, социально-экономические кризисные явления в Российской Федерации стали причиной серьезных социальных потерь. Наиболее остро на негативные социальные изменения реагируют многодетные семьи.

С целью поддержки многодетных семей государством принят ряд мер, направленных на улучшение социально-экономического положения данной категории населения. Однако достаточно низкое социальное положение многодетных семей и существование у них достаточно большого количества проблем, говорят о недостаточной эффективности существующих мер. В связи с этим необходимо постоянно совершенствовать меры поддержки, преимущественно комплексного характера ориентируясь на развитие общества и его потребности<sup>1,2</sup>

Стоит заметить, что ни в Федеральных законах, ни в Гражданском, ни в Семейном кодексе не содержится определения многодетной семьи. В то же время, в Указе Президента РФ от 5 мая 1992 года №431 «О мерах по со-

циальной поддержке многодетных семей» указано, что момент определения категории семей, которые можно считать многодетными, отнесен к ведению субъектов Российской Федерации. Причем определение таких категорий должно происходить с учетом национальных и культурных особенностей в социально-экономическом и демографическом развитии региона<sup>3,4,5</sup>.

Что касается Алтайского края, то в соответствии с действующим законодательством, многодетной является семья, имеющая трех и более рожденных, усыновленных или принятых под опеку или детей в возрасте до достижения ими восемнадцати лет и проживающие совместно.

По статистике в настоящее время из всех семей с детьми в среднем 65,2% составляют семьи, имеющие одного ребенка, причем в городах эта цифра достигает 70%, а в сельской местности – 52,2%. В многодетных семьях, в свою очередь, воспитывается в среднем 15,7% всех детей (10,6% в городах и 16,8% в сельской местности). Кроме того, в структуре

российской многодетности 75% составляют семьи с тремя детьми и только 7,7% – с пятью и более.

Таким образом, можно сказать, что многодетные семьи составляют незначительную долю от общего количества семей. Это связано не только с отношением к институту многодетной семьи, но и со страхом людей перед невозможностью обеспечить детей в условиях нестабильной экономической ситуации в стране.

Государственная поддержка многодетных семей должна представлять собой комплекс мер социального и экономического характера, обеспечивающих семье и каждому ее члену полноценное функционирование, включающих в себя меры реабилитационного, профилактического и экономического характера.

В Российской Федерации социальная защита многодетных семей основывается, в первую очередь, на норме статьи 38 Конституции РФ, согласно которой «материнство и детство, семья находятся под защитой государства»<sup>6</sup>.





Доход семьи с тремя детьми должен составлять не менее, чем 44 142 рубля. Для семьи с четырьмя детьми, в свою очередь, необходим доход 53 051 рубль. Результаты исследования в Алтайском крае говорят о том, что доход, приближенный к 40 тыс. руб. имеют только 8% семей, в то время как доход 50 тыс. рублей и более имеют лишь 5% опрошенных семей. То есть остальные 87% семей можно отнести к бедным. Основным источником доходов является заработная плата родителей, далее в структуре доходов располагаются пособия на детей. В редких случаях еще одним источником доходов является материальная помощь от родственников – 28% ответов. Отметим также, что в 43% семей работает только один из супругов. На наш взгляд, такая ситуация связана с тем, что женщины занимаются домашним хозяйством и воспитанием детей. В остальных 57% опрошенных семей трудоустроены оба родителя.

Итак, многодетные семьи в г. Барнауле имеют материальные трудности. В связи с этим, считаем целесообразным рассмотреть меры поддержки многодетных семей, установленные на федеральном уровне, а также рассмотреть реальную картину реализации данных мер посредством анализа результатов проведенного опроса.

В первую очередь, стоит отметить, что в Российской Федерации нет единого нормативного правового акта, направленного на регулирование поддержки многодетных семей. Органы государственной власти субъектов самостоятельно формируют систему нормативных актов, которые обеспечивают гарантии и поддержку многодетным семьям в раз-

личных сферах: жилищной, образовательной, социальной и т.д.

Основным федеральным актом, на основании которого осуществляется поддержка многодетных семей в Алтайском крае является Указ Президента РФ от 5.05.1992 г. № 431 «О мерах по социальной защите многодетных семей» (далее – также Указ). Стоит отметить, что данный акт носит только рекомендательный характер.

Рассматривая данный Указ, можно отметить большое разнообразие предлагаемых мер. В Алтайском крае существуют субсидии для оплаты коммунальных услуг малообеспеченным категориям граждан. Результаты опроса говорят о том, что только 21% респондентов пользуются данной субсидией. При этом, 79% данной мерой поддержки не пользуются, что, на наш взгляд, достаточно много. Кроме того, результаты исследования говорят о том, что основной причиной того, что респонденты не используют данную меру поддержки, является то, что они не знают о ее существовании (58%), еще одной «популярной» причиной можно назвать сложный процесс оформления документов (28%)<sup>7</sup>.

Остальные меры поддержки многодетных семей, закрепленные в Указе действуют в крае и регулируются главным образом законом Алтайского края от 29.12.2006 № 148-ЗС «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае», а также иными актами<sup>8</sup>.

В г. Барнауле детям, не достигшим шести лет, полагаются лекарства за счет государства, однако большинством респондентов (81%) отмечено, что лекарства не выдаются. Результаты исследования показали, что основной

причиной невыдачи лекарственных средств является их отсутствие, а также то, что рецепты на них не выписываются врачами лечебных заведений, а сами родители зачастую не знают о существовании такой льготы<sup>9,10</sup>.

На основании упомянутого выше Указа, учащимся образовательных учреждений из многодетных семей обеспечивается бесплатный проезд на внутригородском транспорте. 62% респондентов используют данную меру поддержки. Среди тех, кто не пользуется данной мерой, наиболее распространенной причиной этому было то, что они еще не успели оформить необходимые документы (56%). Стоит заметить, что не знали о существовании данной меры лишь 12% респондентов.

Еще одной мерой поддержки, установленной на федеральном уровне, является первоочередное предоставление мест в детские сады для детей из многодетных семей. Результаты исследования показали, что, несмотря на существование данной меры, 34% многодетных семей имели проблемы устройства своего ребенка в детский сад. При этом, основными причинами существования данных проблем, является предоставление мест в детских садах в удаленных районах (45%), а также отсутствие мест в детских садах (33%).

В соответствии с Указом и Законом Алтайского края от 29.12.2006 № 761 «О дополнительных мерах поддержки многодетных семей в Алтайском крае», дети из многодетных семей имеют право на бесплатное питание в образовательных учреждениях. Выяснилось, что 67% респондентов пользуются данной мерой поддержки, а 38% респондентов



отметили, что вообще не слышали о такой льготе.

Еще одной мерой поддержки многодетных семей является помощь в подготовке к учебному году в виде обеспечения школьной формой и комплектом спортивной одежды. Результаты опроса показали, что данную меру поддержки используют лишь 46% респондентов.

Одной из самых откровенных мер поддержки является возможность бесплатного посещения культурно-массовых мероприятий один раз в месяц для всей семьи. Данной мерой пользовалось только 12% респондентов.

Одной из наиболее острых проблем, стоящих перед многодетными семьями является жилищная проблема. Алтайский край является одним из первых регионов России, в котором начала реализовываться мера по предоставлению земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей без торгов земельных участков для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства. Данная мера реализуется на основании Закона Алтайского края от 16 декабря 2002 года № 88-ЗС «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков»<sup>11</sup>.

Наличие жилищной проблемы, подтверждается использованием средств материнского капитала на улучшение жилищных условий – по результатам исследования 94%. Таким образом, можно сказать, что материальная и жилищная проблемы для много-

детных семей являются проблемами первостепенного характера.

Таким образом, система поддержки многодетных семей на территории г. Барнаула имеет постоянно развивающуюся практику – как уровне принятия законодательных актов, так и принятия управленческих решений. В целом социальная политика в отношении рассматриваемой группы семей достаточно направлена и касается наиболее значимых проблем. Тем не менее, механизм поддержки и социальной защиты многодетных семей требует совершенствования.

<sup>1</sup> Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 42. – Ст. 5009.

<sup>2</sup> О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»: указ Президента Российской Федерации от 7.05.2012 № 606 // Собрание законодательства РФ. – 2012. – №6. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>3</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 1 от 30 ноября 1994г. №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №32. – Ст. 3301. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>4</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 №223-ФЗ (ред. от 30.11.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №1. – Ст. 16; 2011. – № 49 (ч. 1). – Ст. 7041. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>5</sup> О мерах по социальной поддержке многодетных семей: Указ Президента

РФ от 5.05.1992 №431 // Собрание законодательства РФ. – 1992. – №5. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>6</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. – Москва: Дашков и К, 2015. – 39 с.

<sup>7</sup> О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: федеральный закон от 19.05.1995 №81 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №14. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>8</sup> О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае: закон Алтайского края от 29.12.2006 № 148-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2006. – №3. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>9</sup> Об утверждении долгосрочной целевой программы «Развитие здравоохранения в Алтайском крае до 2020 года: постановление Администрации Алтайского края от 26.06.2013 № 331 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2013. – №5. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>10</sup> О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения: постановление Правительства РФ от 30.07.1994 № 890 // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №8. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

<sup>11</sup> О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков: закон Алтайского края от 16.12.2002 № 88-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2003. – №1. – Доступ из справочно-правовой системы Гарант.

*Googe Olga Anatolievna, Associate Professor of the State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Academy of Sciences*

The article is devoted to the analysis of the support system for large families. The article examines the areas of support for large families at the federal and regional levels. In the article results of researches on support of large families in Altay territory are stated.

**Keywords:** A large family, state support, benefits, social benefits.





УДК 343.214

Лолла Владимировна Цой, старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**Статья посвящена толкованию уголовного закона в судебной практике. В статье автор рассматривает толкование и применение уголовного закона в судебной практике на конкретных примерах. Обращает внимание на важность учета наработанного судебного опыта применения существующих уголовно-правовых норм в юридической деятельности.**

**Ключевые слова:** уголовный закон, толкование уголовного закона, разъяснения и рекомендации в судебной практике, практика применения уголовного закона.

## ТОЛКОВАНИЕ УГОЛОВНОГО ЗАКОНА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

### INTERPRETATION OF CRIMINAL LAW IN JUDICIAL PRACTICE

Применение уголовного законодательства – сложный процесс, состоящий из последовательных действий, начиная с анализа всех фактических обстоятельств совершенного противоправного деяния, и заканчивая итоговой квалификацией содеянного и закреплением данного решения в процессуальном документе. В связи с тем, что законодатель не всегда излагает исчерпывающее описание всех признаков конкретного состава преступления, при квалификации преступления всегда возникает вопрос, связанный с тем как понять истинную «задумку» законодателя. Ответ на данный вопрос напрямую связан с толкованием уголовного закона, поскольку без толкования уголовно-правовая норма не может быть применена.

В теории уголовного права выделяют несколько видов толкования уголовного закона. По субъекту, осуществляющему толкование, выделяют официальное и неофициальное толкование. Официальное толкование представлено тремя видами: аутентичное, легальное и судебное толкование. Аутентичное толкование – толкование уголовного законодательства Государственной Думой РФ. Легальное толкование уголовного закона согласно ч. 5 ст. 125 дается Конституционным Судом РФ. В соответствии со ст. 126 Конституции РФ Верховный Суд РФ дает разъяснения по вопросам судебной практики. В свою очередь судебное толкование подразделяется на нормативное и казуальное толкование. Нормативное судебное толкование – официальное

разъяснение суда, которое адресовано всем субъектам, применяющим норму уголовного закона. Такое разъяснение распространяется на все случаи, предусмотренные толкуемой правовой нормой. Примерами нормативного судебного толкования являются разъяснения и рекомендации, изложенные Пленумом Верховного Суда РФ в своих постановлениях.

Казуальное толкование – толкование, разъяснение содержания правовой нормы, которое дается в процессе рассмотрения конкретного уголовного дела и это толкование считается обязательным только лишь по данному уголовному делу. Вместе с тем, на практике можно наблюдать то, что суды в большинстве случаев придерживаются толкования уголовного закона, сформировавшегося ранее в судебной практике.

Постановления Пленума Верховного Суда РФ – один из видов судебных актов, которые являются комплексными и обобщающими и основываются на значительной совокупности казуальных судебных решений. В постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, как правило, обобщаются толкования, изложенные в судебных решениях по конкретным уголовным делам. Достаточно часто постановления Пленума Верховного Суда РФ, по сути, выполняют функцию восполнения пробелов в уголовном законе. Как известно, пробелы в законодательстве влекут за собой «разнобой» в применении правовых норм, как следственными органами, так и судами.

В уголовном законодательстве большое количество норм, применение которых напрямую зависит от толкования этих норм правоприменителем. Так, например, ст. 126 УК РФ, устанавливающая уголовную ответственность за похищение человека, представлена простой диспозицией, что вызывает в доктрине уголовного права и в правоприменительной практике споры и дискуссии относительно признаков похищения человека.

А.В. Наумов полагает то, что объективную сторону похищения человека образует деяние в виде тайного либо открытого захвата живого человека, сопряженного с последующим его помещением в определенное место и насильственным ограничением его свободы. Оконченным преступление, по мнению автора, является с момента фактического захвата человека и помещения его на некоторый промежуток времени (пусть даже непродолжительный) в другое место<sup>1</sup>.

Согласно другой точке зрения похищение человека предполагает совокупность следующих последовательно совершаемых действий: захват потерпевшего, его перемещение в другое место и последующее насильственное удержание потерпевшего там против его воли<sup>2</sup>. Примечательно то, что В.И. Зубкова относит данное преступление к группе преступлений с материальным составом преступлений.

Обратимся к позиции судебных органов относительно признаков похищения человека. Здесь следует указать то, что в настоящее время, к сожалению,



отсутствуют руководящие разъяснения и рекомендации по квалификации преступлений против свободы личности, в том числе, похищения человека. На наш взгляд, примечательна позиция, которая сформулирована Иркутским областным судом в справке «О результатах изучения судебной практики по уголовным делам о незаконном лишении свободы, торговле людьми и использовании рабского труда», подготовленной в 2009 г. Областным судом указано то, что в соответствии с требованиями закона похищение человека является окончанным преступлением с момента фактического захвата и перемещения человека против его воли в другое место<sup>3</sup>. Как видим, на практике иначе рассматривается похищение человека и под ним понимается совокупность двух признаков, характеризующих объективную сторону похищения человека: фактический захват и перемещение похищенного человека в определенное место.

Рассматривая нормативное судебное толкование в уголовном праве нельзя не обратиться к ныне действующим актам Верховного Суда РФ, поскольку не всегда существующие разъяснения Верховного Суда РФ по вопросам квалификации преступлений применяются на практике в точном соответствии со смыслом разъяснений и рекомендаций. Так, в настоящее время при квалификации кражи, грабежа и разбоя следственная и судебная практика руководствуются разъяснениями, которые изложены в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое». В данном Постановлении Верховный Суд разъясняет один из вариантов тайного хищения чужого имущества. В пункте 4 данного Постановления Верховный Суд РФ разъясняет: «Если присутствующее при незаконном изъятии чужого имущества лицо... является близким родственником виновного, который рассчитывает в связи с этим на то, что в ходе изъятия имущества он не встретит противодействия со стороны указанного лица, содеянное следует квалифицировать как кражу чужого имущества»<sup>4</sup>. Как видим в данном случае Пленум Верховного Суда РФ попытался ограничить понимание тайности хищения, указанием на то, что содеянное следует квалифицировать как кражу чужого имущества, только если присутствующее лицо является близким родственником виновного. Тем не менее, судебная практика шире определяет круг присутствующих при хищении лиц, безразличное либо одобрительное отношение которых к действиям виновного дает,

по мнению правоприменителя, основания для квалификации деяния как тайного хищения. Такими лицами признают близких друзей виновного и иных лиц. Например, Президиум Верховного Суда Республики Татарстан переквалифицировал действия Еремеева В.А. с ч. 1 ст. 161 УК РФ на ч. 1 ст. 158 УК РФ, поскольку было установлено то, что Еремеев В.А. завладел чужим имуществом действительно в присутствии своего друга. Однако, как следует из показаний Еремеева В.А., они давно знакомы, ранее вместе совершали преступления и были осуждены. Данные его показания находят подтверждение в материалах уголовного дела. При таких обстоятельствах, Еремеев В.А., совершая преступление в присутствии друга, с его стороны не ожидал какого-либо противодействия, в содеянном он ему не препятствовал, они были друзьями, и осужденный не воспринимал присутствующего друга как постороннего человека<sup>5</sup>.

В вышеуказанном Постановлении Пленума Верховного Суда РФ отдельное внимание уделено разъяснению квалификации хищения при простом соучастии. В соответствии с п. 10 данного Постановления признаются соисполнителями кражи, грабежа, разбоя лица, которые в соответствии с распределением ролей совершили согласованные действия, направленные на оказание непосредственного содействия исполнителю в совершении преступления: 1) лицо не проникало в жилище, но при этом участвовало во взломе дверей, запоров, решеток; 2) по заранее состоявшейся договоренности вывезило похищенное; 3) подстраховывало других соучастников от возможного обнаружения совершаемого преступления и действия данных соучастников не требует дополнительной квалификации по статье 33 УК РФ». В данном случае усматривается расширение границ соисполнительства в преступлении. В соответствии с классическими канонами института соучастия лицо, которое непосредственно не совершает преступления, а содействует совершению преступления – пособник, однако, в данном случае такое лицо приравнено к исполнителю преступления. Конечно, такое разъяснение Пленума Верховного Суда РФ не лишено здравого смысла и обусловлено тем, что при совершении хищения лицо, которое помогает своими действиями исполнителю преступления, в следующую минуту уже сам может приступить к совершению действий, образующих объективную сторону кражи, грабежа или разбоя.

Обратимся еще к одному примеру нормативного толкования уголовного закона в судебной практике. В ст. 210 УК РФ установлена уголовная ответственность за организацию преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней). Длительное время следственная и судебная практика не имели в качестве ориентиров обобщенные разъяснения и рекомендации Верховного Суда РФ по применению ст. 210 УК РФ, что, естественно, порождало проблемы, связанные с правильной квалификацией преступления, предусмотренного данной статьей уголовного закона.

10 июня 2008 г. было принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации)», в котором были даны разъяснения относительно уголовной ответственности за создание преступного сообщества (преступной организации) и участия в нем (ней). Нужно отметить то, что ст. 210 УК РФ впервые появилась в уголовном законодательстве России с принятием ныне действующего УК РФ и вплоть до 2008 г. правоприменительная практика никаких разъяснений со стороны высшей судебной инстанции относительно применения данной статьи не имела. Поэтому принятие данного Постановления было воспринято весьма положительно: в нем подробно были разъяснены такие признаки преступного сообщества как сплоченность и цель создания преступного сообщества (организации). Однако в полной мере признать успешным и отвечающим на все вопросы следственной и судебной практики данное Постановление нельзя. Так, в п. 3 данного Постановления указывалось то, что под признаком сплоченности преступного сообщества или преступной организации понимается наличие у руководителей, организаторов и участников сообщества или организации единого умысла на совершение тяжких и особо тяжких преступлений, а также осознания ими общих целей функционирования этого преступного сообщества и своей принадлежности к данному сообществу<sup>6</sup>. Раскрытие понятия сплоченности преступного сообщества, в первую очередь, через признак «наличие единого умысла» подчеркивало первостепенность субъективного критерия при совершении преступного деяния, который с точки зрения доказывания является трудно устанавливаемым обстоятельством.

В 2009 г. в Уголовный закон РФ вносятся изменения, в соответствии с кото-





рыми законодатель существенно изменил признаки преступного сообщества (организации) и цель данной формы соучастия<sup>7</sup>. Затем Пленум Верховного Суда РФ принимает, что вполне логично, новое Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участии в нем (ней)», в котором разъяснены уже новые признаки и цель преступного сообщества (организации)<sup>8</sup>. Данный пример демонстрирует то, что не всегда нормативное судебное толкование достигает своих целей и имеют место случаи, когда такоетолкование нормы уголовного закона осуществляется по принципу «путем проб и ошибок».

Исследуя проблематику толкования уголовного закона в судебной практике нельзя не сказать о том, что иногда само уголовное законодательство привносит «сумятицу» в правильный процесс квалификации общественно опасного деяния и установления меры уголовной ответственности за содеянное. В 2009 г. в главу 18 УК РФ были внесены изменения и дополнения, имеющие своей целью усиление уголовной ответственности за преступления половой неприкосновенности и половой свободы личности. Данными изменениями и дополнениями уголовного законодательства из квалифицированных составов насильственных половых преступлений против детей было исключено слово «заведомо». Благая цель нашего законодателя была вполне очевидна – ответственность за насильственное половое преступление против ребенка будет наступать в зависимости от самого факта возраста потерпевшей или потерпевшему и не должно иметь квалифицирующего значения мнение виновного лица относительно достижения или недостижения потерпевшей или потерпевшим 14 или 18 лет. Но не всегда изначально разумная цель должна быть реализована в сфере уголовной ответственности, если она нарушает принципы уголовного права, в данном случае, принцип вины. Здесь следует отметить то, что в официальном отзыве от 18 мая 2009 г. на проект федерального закона Верховный Суд РФ сразу отреагировал на такое принципиальное изменение редакций квалифицированных составов преступлений, предусмотренных статьями 131 и 132 УК РФ. Так, в отзыве Верховный Суд РФ, сделав ссылку на п. 14 действовавшего на тот момент Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2004 г., указал, что судам следует исходить

из того, что ответственность за совершение изнасилования или насильственных действий сексуального характера в отношении заведомо несовершеннолетнего лица либо не достигшего четырнадцатилетнего возраста наступает лишь в случаях, когда виновное лицо достоверно знало о возрасте потерпевшего лица или когда внешний облик потерпевшего лица явно свидетельствовал, например, о его возрасте<sup>9</sup>.

В последующем по конкретному уголовному делу Верховный Суд РФ также разъяснил то, что исключение федеральным законом от 27 июля 2009 г. № 215-ФЗ указания о «заведомости» совершения изнасилования потерпевшей, не достигшей четырнадцати лет, не освобождает органы следствия от обязанности доказывать наличие у виновного лица умысла на совершение преступления, которое ему инкриминируется<sup>10</sup>.

Отдельного внимания заслуживает судебное каузальное толкование, которое в некоторых случаях приводит к тому, что изменяется суть того или иного института уголовного права. В качестве примера представляются показательными подходы судов по конкретным уголовным делам в вопросах квалификации преступления, совершенного совместно с лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу недостижения возраста уголовной ответственности или невменяемости. Следует отметить то, что в свое время судебная практика признавала, что субъект преступления и лицо, не являющееся субъектом преступления, могут совершать групповое преступление. Так, в ранее действующем Постановлении Пленума Верховного Суда СССР «О судебной практике по делам об изнасиловании» от 25 марта 1964 г. № 2 разъяснялось, что «действия лиц, организовавших изнасилование группой, следует квалифицировать по ч. 3 ст. 117 УК РСФСР и соответствующих статей УК других союзных республик независимо от того, что другие участники в соответствии со ст. 10 Основ уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик не были привлечены к уголовной ответственности». Аналогичные разъяснения были изложены в ранее действующих постановлениях Пленума Верховного Суда РСФСР «О судебной практике по делам о грабеже и разбое» от 22 марта 1966 г. № 31<sup>11</sup> и «О судебной практике по делам об изнасиловании» от 22 апреля 1992 г. № 4<sup>12</sup> судам также было рекомендовано квалифицировать действия участников как совершенные по предварительному сговору группой лиц независимо от того,

что остальные участники являлись невменяемыми или малолетними.

В ныне действующих постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, посвященных вопросам судебной практики по делам о различных видах преступлений можно встретить разъяснение о том, что лицо совершившее преступление совместно с не субъектом уголовного права, привлекается к ответственности как единоличный исполнитель преступления. В некоторых постановлениях данный вопрос Пленумом Верховного Суда РФ вообще оставлен без внимания и рекомендации и разъяснения в этой части не изложены.

В настоящее время в судебной практике по данному вопросу сформированы две позиции. В соответствии с первым подходом суды не признают соучастия в преступлении, совершенном совместно с лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу недостижения возраста уголовной ответственности или невменяемости. Например, Толкушкин был признан виновным в том, что совместно с Тарасовым, который не достиг 14-летнего возраста, проник в магазин и похитил имущество. Президиум Московского областного суда исключил п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ – совершение кражи по предварительному сговору группой лиц поскольку Толкушкин совершил преступление с лицом, не достигшим 14-летнего возраста<sup>13</sup>. По другому уголовному делу на стадии предварительного следствия действия Полянского Д.С. были квалифицированы как кражи, совершенные группой лиц по предварительному сговору. Однако суд, учитывая то, что кражи Полянский Д.С. совершил совместно с П., который в силу своей невменяемости был освобожден от уголовной ответственности, указал, что Полянский Д.С. должен нести ответственность как непосредственный исполнитель преступления и суд исключил из обвинения подсудимого Полянского Д.С. квалифицирующий признак «группой лиц по предварительному сговору»<sup>14</sup>.

И вторая позиция, которой придерживаются в судебной практике, – признают соучастие в преступлении, совершенном совместно с лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу недостижения возраста уголовной ответственности или невменяемости. Так, например, убийство Прокопьевым потерпевшего было совершено совместно с Богомоловым. Прокопьев удерживал потерпевшего за руки, а Богомолов наносил потерпевшему удары ножом. Действия Прокопьева квалифицированы



судом по п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ как убийство, совершенное группой лиц. В надзорном представлении заместитель Генерального прокурора РФ поставил вопрос о переквалификации действий Прокопьева с п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ на ч. 1 ст. 105 УК РФ, считая, что органы следствия и суд при квалификации действий осужденного как совершение убийства группой лиц не учли то, что преступление Прокопьев совершил совместно с лицом, которое признано невменяемым в отношении инкриминируемого ему деяния. Президиум Верховного Суда РФ оставил надзорное представление без удовлетворения<sup>15</sup>. В другом случае Кесовогорским районным судом Тверской области была признана виновной Суворова И.А., которая совершила кражу совместно с лицом, не достигшим возраста привлечения к уголовной ответственности. Суд в приговоре указал, что действия Суворовой И.А. правильно квалифицированы как кража, то есть тайное хищение чужого имущества, группой лиц по предварительному сговору, с причинением значительного ущерба гражданину, по п.п. «а», «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ и как вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления путем обещаний и иным способом, совершенное лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, по ч. 1 ст. 150 УК РФ. Приговор не обжаловался и вступил в законную силу 17 февраля 2015 г.<sup>16</sup>

Как видим, судебная практика по данному вопросу не формирует единообразно и последовательного подхода при квалификации преступления, совершенного при участии лиц, не подлежащих уголовной ответственности, нет. И в тех случаях, когда суды квалифицируют деяние, совершенное совместно с лицом, не достигшим возраста уголовной ответственности или невменяемым как преступление, совершенное группой лиц / группой лиц по предварительному сговору, по сути, расширительно толкуют признак соучастия – участие двух и более лиц в совершении преступления.

В заключение на основании вышесказанного сделаем следующие выводы. Во-первых, при внесении изменений и дополнений в уголовное законодательство

необходимо учитывать нарабатанный судебный опыт применения существующих уголовно-правовых норм, что позволит минимизировать противоречия между существующим уголовным законом и практикой его применения. Во-вторых, представляется необходимым наличие обобщенных разъяснений и рекомендаций Верховного Суда РФ по квалификации преступлений, особенно по тем уголовно наказуемым деяниям, практика привлечения к ответственности за которые формируется в течение длительного периода времени (похищение человека, незаконное лишение свободы и т.д.). В-третьих, судебное толкование некоторых норм общей части уголовного законодательства и существующая практика их применения при квалификации преступлений вызывает ряд вопросов, которые представляет собой отдельную тему для изучения и анализа.

<sup>1</sup> Наумов А.В. Российское уголовное право: курс лекций: в 3 томах. Т. 2: Особенная часть (главы I-X). 5-е изд., перераб. и доп. М.: ВолтерсКлаувер, 2011. С. 147-148.

<sup>2</sup> Курс уголовного права. Особенная часть. Том 3. Учебник для вузов. Под ред. доктора юридических наук, профессора Г.Н. Борзенкова и кандидата юридических наук В.С. Комиссарова. М.: ИКД Зерцало-М, 2002. С. 214.

<sup>3</sup> Официальный сайт Иркутского областного суда [Электронный ресурс]. URL: [http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=47](http://oblsud.irk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=47)

<sup>4</sup> О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 (ред. от 16.05.2017) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_40412/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40412/)

<sup>5</sup> Постановление Президиума Верховного Суда Республики Татарстан от 1 ноября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-tatarstan-respublika-tatarstan-s/act-560635815/>

<sup>6</sup> О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2008 г. №8 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_77774/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77774/)

<sup>7</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 100 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 3 ноября 2009 г. №245-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5263.

<sup>8</sup> О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участии в нем (ней): постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. №12 [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_101362/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101362/)

<sup>9</sup> Официальный отзыв Верховного Суда РФ от 18.05.2009 г. №1/общ-1258 «На проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=67792#05944295580965999>

<sup>10</sup> Определение Верховного Суда РФ от 31 января 2011 г. № 3-О11-2 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 8. С. 24.

<sup>11</sup> О судебной практике по делам о грабеже и разбое: постановление Пленума Верховного Суда РСФСР от 22 марта 1966 г. №31 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU;n=10738#09552787784821055>

<sup>12</sup> О судебной практике по делам об изнасиловании: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22 апреля 1992 г. №4 (ред. от 21.12.1993) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2463/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2463/)

<sup>13</sup> Бюллетень судебной практики Московского областного суда по гражданским и уголовным делам за 2003 год [Электронный ресурс]. URL: [http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow\\_DocumID\\_95798.html](http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_95798.html)

<sup>14</sup> Приговор Рубцовского городского суда Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-rubcovskij-gorodskoj-sud-altajskij-kraj-s/act-106155615/>

<sup>15</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за 3 квартал 2004 г. по уголовным делам [Электронный ресурс]. URL: <http://vsrf.ru/files/10873/>

<sup>16</sup> Приговор Кесовогорского районного суда (Тверская область) [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/tSBMm3F9Rtbr/>

*Lolla Vladimirovna Tsoi, Senior Lecturer of the Department of Criminal Law and Criminology of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article is devoted to the interpretation of criminal law in judicial practice. In the article the author considers the interpretation and application of criminal law in judicial practice on specific examples. The author draws the attention to the importance of taking into account the experience gained in the application of existing criminal law in legal activities.

**Keywords:** criminal law, interpretation of criminal law, clarifications and recommendations in judicial practice, the practice of applying criminal law.





УДК 353.2

*Всеволод Николаевич Ильин, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук*

*Антон Александрович Киселенко, помощник депутата Государственной Думы (Барнаул, Россия)*

Необходимость формирования собственного имиджа каждого региона, его узнаваемости среди других территорий РФ очевидна, так как это способствует привлечению внимания к региону, дает возможность улучшать инвестиционный климат, получать дополнительные ресурсы для развития региональной экономики и т.д. Активным субъектом в сфере информационных отношений, формирующим социокультурное, политическое и идеологическое пространство территории, являются СМИ. Регулярное упоминание в СМИ региона в определенном контексте обуславливает формирования того или иного образа региона. Средства массовой информации являются одним из важнейших институтов современного общества, также одним из мощнейших посредников процесса политической коммуникации и инструментом влияния на институты власти, на формирование сознания и поведения людей.

*Ключевые слова: имидж, туризм, Алтайский край.*

## ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ИМИДЖА АЛТАЙСКОГО КРАЯ ЧЕРЕЗ СМИ НА ПРИМЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ»

### EXPERIENCE OF FORMING A POSITIVE IMAGE OF THE ALTAI TERRITORY THROUGH THE MEDIA ON THE EXAMPLE OF THE STATE PROGRAM «DEVELOPMENT OF TOURISM IN THE ALTAI TERRITORY»

Экономические и политические процессы, происходящие в мире, неминуемо отражаются на образе жизни и поведении людей. В настоящее время остро обозначилась проблема формирования позитивного имиджа России и, соответственно, регионов РФ. Необходимость формирования собственного имиджа каждого региона, его узнаваемости среди других территорий РФ очевидна, так как это способствует привлечению вни-

мания к региону, дает возможность улучшать инвестиционный климат, получать дополнительные ресурсы для развития региональной экономики и т.д. Активным субъектом в сфере информационных отношений, формирующим социокультурное, политическое и идеологическое пространство территории, являются СМИ. Средства массовой информации являются одним из мощнейших посредников процесса политиче-

ской коммуникации и инструментом влияния на формирование сознания и поведения людей. Факты, которые находят отражение в СМИ, становятся более значимыми, в свою очередь, события, не упомянутые в СМИ, словно и не существуют. Федеральные СМИ пользуются наибольшим доверием общества. Высокий уровень публикаций в этих изданиях заставляет прислушиваться к их мнению властные, финансовые



структуры, интеллектуальную часть общества. Поэтому именно данный вид СМИ в первую очередь формирует представление о достоинствах и недостатках региона.

В стратегии социально – экономического развития Алтайского края до 2025 года обозначены цели и задачи развития региона по конкретным приоритетным направлениям. Одним из таких направлений значится – создание в Алтайском крае туристско-рекреационного комплекса международного значения. Основным механизмом развития краевого туризма станет формирование крупных туристических зон. Это обеспечит инновационное развитие сопряженных с туризмом видов экономической деятельности. Достижение поставленной цели в значительной мере зависит от решения следующих задач: создание и модернизация объектов туристской индустрии, соответствующих мировому уровню; улучшение качества туристских и сопутствующих услуг, квалификации персонала и уровня сервиса, соответствующих международным стандартам; формирование единой маркетинговой стратегии продвижения туристского продукта Алтайского края, формирование имиджа Алтайского края как центра всесезонного туризма.

Для решения комплекса задач начиная с 2014 г. Управлением Алтайского края по печати и информации усиливается информационное сопровождение таких важных туристических событий, как: «Сибирская масленица», форумы «Интурмаркет» (Москва) и «Визит Алтай», в Белокурихе состоялся крупнейший форум медицинской и туристической направленности «Здравница», широко освещались мероприятия событийного туризма «Цветение маральника», «День России на «Бирюзовой Катуни», «Шукшинские дни на Алтае» и «Алтайская зимовка», международные молодежные форумы АТР и ШОС, кроме того, Управлением по печати был организован Фестиваль туристических и спортивных фильмов.

Информация об участии Алтайского края в московском форуме

«Интурмаркет-2014» была представлена в таких федеральных СМИ, как: портал «Клуб регионов», информационные агентства «Интерфакс» и «ИТАР-ТАСС», телеканал «РашенТревелГайд», журнал «Событийный туризм», порталы «Страна.ру», «В отпуск.ру» и «Турзона», журналы «Турдом», «Laitsoft», Travelportal, «Афиша – Мир», «Traveltradegazette», «Туризм: практика, проблемы, перспективы», «Индустрия туризма и культуры», «Российская газета-Неделя» и в других изданиях. В 2014 году в пресс-конференции участвовали более 25 журналистов. По итогам выставки вышло более 70 материалов в федеральных СМИ.

Одним из крупнейших имиджевых мероприятий стала презентация инвестиционного потенциала Алтайского края в Торгово-промышленной палате Российской Федерации. Данная тема широко освещалась в крупнейших федеральных СМИ. Информационные сюжеты и публикации вышли на телеканале «Россия 1» в программе «Сельское утро», в ленте новостей информационных агентств «Интерфакс» и «ИТАР-ТАСС», «Медиа Таймс», в национальном авиационном журнале «Крылья Родины», в изданиях «Экономическая газета», «Медиа Таймс», «Капитал Страны», «Бюллетень иностранной коммерческой информации», АТИ (Агентство Технологической Информации), в еженедельнике «Экономика и жизнь».

В течение 2014 года управлением Алтайского края по печати и информации было организовано 6 пресс-туров в рамках информационной поддержки туристической деятельности и 4 пресс-тура в рамках освещения участия региона в международных и межрегиональных отношениях. Было заключено 146 государственных контрактов на оказание в 2014 году информационных услуг по опубликованию в краевых и муниципальных СМИ информационных материалов. Распространение печатных периодических СМИ, с редакциями которых заключены государственные контракты, осуществляется

на всей территории Алтайского края, а также на территории Сибирского федерального округа. В 2015 г. в рамках действующих контрактов подготовлена и размещена 4171,7 полоса формата А3 информационных материалов.

В 2015 году в официальной пресс-конференции в московском форуме «Интурмаркет-2015» Алтайского края участвовало уже более 45 журналистов туристических и общеполитических изданий таких как: «АиФ», «Московская правда», «Комсомольская правда», «Тверская 13», а также пять телеканалов: телеканал «Россия 24», «ТАСС-ТВ», телеканал «Вместе», «Агро-ТВ», телеканал «Пятница». По итогам выставки вышло более 200 материалов в федеральных СМИ.

Исходя из показателей присутствия федеральных СМИ на основных туристических мероприятиях Алтайского края и выхода в федеральной прессе информационных материалов о туристско-рекреационной отрасли региона, можно сделать вывод, что стратегия взаимодействия Управления связи и массовых коммуникаций Алтайского края с федеральными СМИ на примере региональной государственной программы «Развитие туризма в Алтайском крае» способствуют формированию имиджа Алтайского края как центра всесезонного туризма. Таким образом, узнаваемость региона как надежной и интересной туристической территории растет. Это в свою очередь привлекает все больше туристов и гостей в Алтайский край.

С уверенностью можно сказать, что сфера туризма в последние годы развивается стабильными темпами. Туризм рассматривается сегодня как источник финансовых доходов бюджетов всех уровней, средство повышения занятости и качества жизни населения, способ поддержания здоровья граждан, основа для развития социокультурной среды, воспитания патриотических чувств молодежи, мощный инструмент просвещения и формирования нравственной платформы развития гражданского общества.





Туризм является одним из важных направлений, влияющих на рост экономики, в том числе на развитие таких сфер экономической деятельности, как услуги туристских компаний, коллективные средства размещения, транспорт, связь, торговля, производство сувенирной и иной продукции, питание, сельское хозяйство, строительство и другие отрасли, тем самым, выступая катализатором социально-экономического развития Алтайского края.

В 2011 году была принята краевая целевая программа «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2011-2016 годы, положившая начало реализации государственной политики в сфере туризма на территории региона программно-целевыми методами. В Алтайском крае туризм стал самостоятельной отраслью экономики, от активного развития которой получают мощный мультипликативный эффект сопутствующие направления бизнеса, увеличивается занятость и уровень жизни населения региона.

На сегодняшний день принята новая государственная программа Алтайского края «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2015-2020 годы. Одной из задач программы является формирование имиджа Алтайского края как центра всесезонного туризма. В рамках данного направления перед Управлением связи и массовых коммуникаций встает задача по проведению пресс-туров, конференций, семинаров по вопросам развития туристской индустрии, выпущена разнообразная печатная продукция, видеофильмы и сюжеты, рекламные ролики об экскурсионных объектах в регионе. Количество оригинальных информационных материалов туристической направленности в 2016 году по данным официального сайта Алтайского края составило 42 материала<sup>1</sup>.

Отдельным блоком можно выделить проведение Президентом В.В. Путиным Президиума Госсовета о повышении инвестиционной привлекательности российских курортов. Это событие, безусловно, явилось знаковым для развития ту-

ристско-рекреационной сферы региона.

Тематика оздоровительного туризма привлекла в край съемочную группу федерального телеканала «Россия» (рубрика «Это Россия» программы «Доброе утро, Россия»). В результате вышло пять видеосюжетов о лечебно-оздоровительных и туристических преимуществах Алтая на телеканале «Россия» и два видеофильма, которые транслировались на круглосуточном информационном канале «Вести» и телеканале «Петербург – Пятый канал».

В условиях конкуренции необходимость в продвижении региона на федеральный рынок возросла. Систематическая работа по усовершенствованию туристической базы территории дала свои плоды. Программные мероприятия и туристические маршруты Алтайского края регулярно освещались в федеральных СМИ, что, несомненно, сформировало в сознании людей положительный имидж Алтайского края как привлекательного для туристов и инвесторов региона. Совместная разработка Управления связи и массовых коммуникаций с Управлением по внешним связям, туризму и курортному делу событийного плана Алтайского края стал находкой для федеральных журналистов, посетивших край в это время.

Стоит выделить основные события в 2016-2017 годах:

- Фестиваль «Сибирская масленица», Смоленский район, с. Новотырышкино;
- Международный туристский форум «Visit Altai-2016», Барнаул;
- Праздник «Цветение маральника», ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»;
- Международный молодежный управленческий форум «Алтай. Точки роста», Смоленский район, с. Новотырышкино;
- Краевой фестиваль напитков «Алтайфест», Смоленский район, с. Новотырышкино;
- Всероссийский фестиваль «Шукшинские дни на Алтае», Барнаул, Бийск, Белокуриха, Бийский район, с. Сростки;

- Агропромышленный форум «Всероссийский день поля», Павловский район, п. Прутской;
- Заседание президиума Государственного совета, Белокуриха;
- Фестиваль туристических и спортивных фильмов «Алтайский край — место силы», Барнаул;
- Праздник «Алтайская зимовка», шесть городов (Барнаул, Бийск, Белокуриха, Змеиногорск, Рубцовск, Яровое) и 10 районов края.

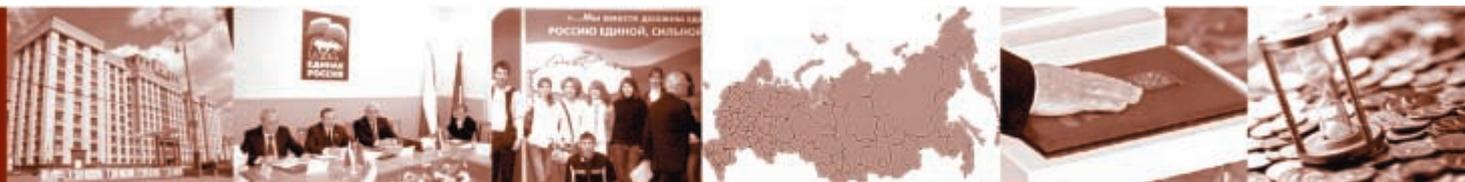
Все эти мероприятия и объекты неоднократно становились темами для федеральных статей, репортажей и сюжетов.

В мае 2016 года на телеканале «Моя Планета» вышла программа «Россия. Гений места», в которую вошли съемки города-курорта Белокуриха и села Сростки. Программу вел лично Министр культуры РФ В.Р. Мединский.

В ноябре 2016 года в городе Санкт-Петербург прошел XI Медиа-Форум молодых журналистов России, стран СНГ и Евросоюза «Диалог Культур», одним из основных мероприятий форума стало проведение премьерного показа фильма секретаря Союза журналистов России А.И. Джазояна об Алтайском крае «Я живу на Алтае» на английском языке.

В Алтайском крае прошли съемки документального фильма режиссёра Игоря Сукачева «То, что во мне». В текущем году картина вышла на экран. После премьерного показа фильма на «Первом канале» его увидели зрители на международных фестивалях.

В конце 2016 года наш регион посетила съемочная группа «Первого канала» программа «Непутёвые заметки» с Дмитрием Крыловым. На межрегиональном уровне была налажена постоянная работа с ведущими деловыми изданиями Сибири: «КоммерсантЪ-Сибирь» и «Эксперт-Сибирь». Продолжена работа по ежеквартальному выпуску обменных полос между краевой массовой газетой «Алтайская правда» (Алтайский край) и газетами «Рудный Алтай» (Республика Казахстан) и «Гомельская правда» (Республика



Беларусь). В октябре 2017 г. в Алтайском крае прошел пятый фестиваль туристических и спортивных фильмов «Алтайский край – место силы!». На фестиваль пришло более 80 работ. Расширилась география фильмов: Иркутск, Карелия, Москва, Санкт-Петербург, Ярославль, Томск, Новосибирск, Красноярск, Крым, Кемерово.

В Алтайском крае по итогам 2017 г. поток туристов составил 2,15 млн. чел. (2010 – 1180000, 2011 – 1295000, 2012 – 1509000, 2013 – 1576000, 2014 – 1637000, 2015 – 1870000, 2016 – 2050000 чел.).<sup>2</sup>

В 2017 г. число туристических предприятий в Алтайском крае превышало 980 единиц, из которых:

- 730 единиц – это коллективные средства размещения, детские оздоровительные лагеря и сельские «зеленые» дома;
- более 220 туристических фирм, из них 46 в статусе туроператора.

Отдых туристов в регионе в 2017 г. обеспечивали:

- 280 коллективных средств размещения общего назначения (гостиницы, отели, мотели, хостелы и т.д.);
- 42 санаторно-курортных учреждения;
- 180 сельских «зеленых» домов;
- 167 турбаз и организаций отдыха.

В целом в 2017 г. количество мест одновременного размещения в коллективных туристско-рекреационных и санаторно-оздоровительных, а также детских оздоровительных учреждениях составляло порядка 51 тысячи, в том числе круглогодичных – 19,7 тысяч. По экспертной оценке

туристический поток составил более 2150 тыс. человек.

Таким образом, по сравнению с 2007 г. количество туристских предприятий в Алтайском крае увеличилось в 1,7 раза, а число мест размещения туристов возросло почти в 1,5 раза. Если в 2007 г. в крае услуги размещения туристов оказывали порядка 385 предприятий на территории 26 муниципальных образований региона, то к 2017 г. численность средств размещения увеличилась практически в 1,7 раза и составила 667 единиц. При этом постоянно растет число круглогодичных мест размещения.

За период 2007-2017 гг. в 1,5 раз увеличилась численность сельских «зеленых» домов (в 2007 г. в регионе действовало 120 сельских «зеленых» домов), а также турбаз и организаций отдыха (в 2007 г. было 108), санаторно-курортных учреждений – в 1,2 раза (в 2007 г. – 35 учреждений).

Количество туристов, приезжающих в Алтайский край, ежегодно возрастает. Если в 2005 г. турпоток в регионе составил 0,5 млн. человек, то к 2017 г. данный показатель увеличился более чем в 4 раза<sup>3</sup>. Об этом сообщил руководитель Федерального агентства по туризму Олег Сафонов, посетив стенд Алтайского края на международной выставке «Интурмаркет-2018». Глава Ростуризма высоко оценил работу региона по продвижению туристического потенциала. «Алтайский край – один из лидеров развития туристской отрасли и индустрии гостеприимства. Туризм объединяет 53 отрасли в регионе и дает колоссальный эффект», – подчеркнул Олег Сафонов. Алтайский край шестой

год подряд выступает стратегическим партнером Международной туристической выставки «Интурмаркет». Стенд региона занимает 800 кв. метров и является самым большим на этом форуме<sup>4</sup>.

Как видно, количественные показатели растут, что позволяет нам сделать вывод, что СМИ действительно являются инструментом в привлечении туристов в Алтайский край. СМИ стали мощным оружием в борьбе за туристов.

<sup>1</sup> Официальный сайт Алтайского края. Федеральные СМИ об Алтайском крае [Электронный ресурс]. URL: [http://www.altairregion22.ru/info/mass-media/smi\\_ob/](http://www.altairregion22.ru/info/mass-media/smi_ob/)

<sup>2</sup> Информационно-аналитический портал Алтайского края. Алтайский край события, комментарии экспертов. Алтайский край планирует получить федеральное финансирование на развитие трех туристических кластеров [Электронный ресурс]. URL: <http://www.doc22.ru/information/2009-07-15-05-06-10/9130-2018-02-13-03-02-28>.

<sup>3</sup> Информационно-аналитический портал Алтайского края. Алтайский край события, комментарии экспертов. Алтайский край может привлечь 400 млн рублей федеральных инвестиций на туристические проекты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.doc22.ru/information/2009-07-15-05-06-10/9070-2018-01-24-05-13-55>.

<sup>4</sup> Информационно-аналитический портал Алтайского края. Алтайский край события, комментарии экспертов. Развитие туристической отрасли в Алтайском крае [Электронный ресурс]. URL: <http://www.doc22.ru/information/2009-07-15-05-06-10/9215>.

*Vsevolod Nikolayevich Ilyin, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences*  
*Anton Alexandrovich Kiselenko, assistant to the deputy of the State Duma (Barnaul, Russia)*

The need to form one's own image of each region, its recognizability among other territories of the Russian Federation is obvious, as it contributes to attracting attention to the region, makes it possible to improve the investment climate, to obtain additional resources for the development of the regional economy, etc. The active subject in the sphere of information relations, which forms the socio-cultural, political and ideological space of the territory, is the media. Regular reference in the media of the region in a certain context determines the formation of a particular image of the region. The mass media are one of the most important institutions of modern society, also one of the most powerful intermediaries of the process of political communication and an instrument of influence on the institutions of power, on the formation of people's consciousness and behavior.

**Keywords:** *image, tourism, the Altai Territory.*





УДК 340.130.4

Дарья Денисовна Сарпулова, ассистент кафедры конституционного и муниципального права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В работе определены понятие, основные признаки такого правового явления, как правовая экспертиза, раскрыты принципы проведения правовой экспертизы. Приведена сравнительная характеристика правовой и антикоррупционной экспертиз. Проанализирована процедура проведения правовой экспертизы в России.**

**Ключевые слова:** правовая экспертиза нормативных правовых актов, антикоррупционная экспертиза.

## ЭКСПЕРТИЗА ПРАВОВЫХ АКТОВ EXAMINATION OF LEGAL ACTS

В последнее время в юридической науке и практике нормотворчества значительно увеличился интерес к проблемам эффективности нормативных правовых актов. В целях обеспечения единства правового пространства государства, особую роль приобретают нормотворческие решения, при этом требуется их соответствие определенным критериям. Таким образом, особое значение сегодня приобретает экспертиза.

Конституция Российской Федерации провозглашает Россию федеративным правовым государством, состоящим из равноправных субъектов и закрепляет разграничение предметов их ведения и полномочий. Субъекты Российской Федерации легитимно имеют свое законодательство, которое не противоречит федеральному законодательству. Огромное количество нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации объясняется их активным нормотворчеством. Важнейшим правовым инструментом, с помощью которого выявляются несоответствия между нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, является правовая экспертиза<sup>1</sup>.

Термин «эксперт» происходит от латинского *expertus* (французского *expertise*) – опытный и обозначает специалиста в области науки, техники, искусства и т.д., приглашаемого для экспертизы<sup>2</sup>. Понятие и признаки правовой экспертизы нормативного правового акта не достаточно разработано. В качестве приемлемого на мой взгляд, можно считать определение экспертизы, предложенное И.С. Андреевым. Он под правовой экспертизой понимает деятельность специалиста – эксперта, правомочного органа государственной

власти, направленную на исследование нормативного правового акта, на его соответствие Конституции Российской Федерации, федеральным законам и требованиям юридической техники<sup>3</sup>. Результатом такого исследования является составление мотивированного экспертного заключения. Нормативное регулирование правовой экспертизы содержится в различных актах. Но наиболее подробно оно разработано в Законах субъектов о правотворческой деятельности. В частности, в Законе Алтайского края «О правотворческой деятельности» от 09.10.06 № 122 под правовой экспертизой понимается правовое и (или) специализированное исследование проектов нормативных правовых актов Алтайского края, проводимое с целью оценки их качества и выявления возможных последствий их принятия и действия<sup>4</sup>.

Нормативное закрепление понятия «правовая экспертиза» отражено и в приказе Министерства юстиции Российской Федерации от 31.05.12. № 87, где указано, что под юридической (правовой) экспертизой понимается правовая оценка формы акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, принявшего акт, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству<sup>5</sup>.

Юридическая экспертиза предполагает оценку:

1. Формы нормативного правового акта;
2. Его целей и задач, предмета правового регулирования;
3. Компетенции органа, принявшего нормативный правовой акт;

4. Порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям законодательства;

5. Соответствия другим нормативным правовым актам;

6. Соответствия содержания и формы проекта нормативного правового акта правилам юридической (правотворческой) техники.

Анализ теоретических положений и нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что правовая экспертиза – это деятельность эксперта направленная на исследование нормативного правового акта, с целью оценки его соответствия Конституции Российской Федерации, действующему законодательству и юридической технике.

В юридической литературе и законодательстве выделяют научную, экологическую и иные виды экспертиз проектов нормативных правовых актов.

Правотворческие органы в пределах своих полномочий организуют и проводят внутреннюю экспертизу проектов нормативных правовых актов.

Внутренняя экспертиза включает в себя правовую и лингвистическую экспертизы проектов нормативных правовых актов. Например, в Законе Алтайского края «О правотворческой деятельности» от 09.10.06 № 122 сказано, что внутренняя экспертиза направлена на определение соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, Уставу (Основному Закону) Алтайского края, законам Алтайского края, а также правилам юридической техники.

Научная экспертиза в правотворческой деятельности может быть экономической, финансовой, технической, правовой и иной в зависимости от предмета



исследования и применяемых научных методов. При необходимости могут проводиться комплексные (с привлечением ученых и специалистов из различных отраслей науки) и узкоспециальные научные экспертизы проектов нормативных правовых актов. Научная экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется научными и образовательными учреждениями, экспертами или комиссиями экспертов из числа ученых и специалистов по согласованию с ними. К проведению научной экспертизы проектов нормативных правовых актов могут быть привлечены ученые и специалисты из других субъектов Российской Федерации, а также иностранных государств.

Однако, в качестве экспертов не могут привлекаться организации и лица, принимавшие непосредственное участие в разработке подлежащих экспертизе проектов нормативных правовых актов. В частности, Законом Алтайского края «О правотворческой деятельности» от 09.10.06 № 122 к данным лицам отнесены депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания, представительных органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащие.

В последние годы важное внимание уделяется антикоррупционной экспертизе. Она проводится в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Сравнительный анализ юридической природы правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов позволяет выявить следующие их сходства и различия. Итак, общим между правовой и антикоррупционной экспертизой является предмет исследования – это нормативные правовые акты или их проекты. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проводимая Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами, является самостоятельным видом правовой экспертизы<sup>6</sup>. Можно поддержать позицию

Родионовой О.Н., которая отмечает, что у антикоррупционной и правовой экспертизы «разные углы зрения» на нормативный правовой акт: у правовой экспертизы – законность, у антикоррупционной – выявление нормативных дефектов, «благоприятствующих» коррупции<sup>7</sup>.

Особую роль играет правовая экспертиза именно муниципальных нормативных правовых актов, на местном уровне принимается основная часть нормативных правовых актов. Анализ юридического состояния муниципальных нормативных правовых актов имеет определенную специфику, ученые связывают это с комплексной природой муниципального права. Поэтому необходимо подробно изучить не только федеральные акты и акты субъектов Российской Федерации, но и местные нормативные акты в их взаимосвязи. Самые распространенные проблемы при проведении экспертизы в сфере муниципального права – это те, которые связаны с полномочиями местных властей по распоряжению тем или иным имуществом, а также вопросы полномочий в сфере землепользования, недропользования, участия в хозяйственном обороте и в сфере регулирования предпринимательства на своей территории. Несмотря на значительный объем муниципальных нормативных правовых актов, в муниципальных образованиях отсутствуют положения о нормотворчестве.

Особое значение в настоящее время уделяется антикоррупционной экспертизе муниципальных правовых актов. В последние годы на муниципальном уровне появились отдельные акты, регулирующие вопросы антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов. Она проводится в целях выявления и предотвращения включения в тексты муниципальных нормативных правовых актов и их проектов положений, прямо или косвенно способствующих созданию условий для проявления коррупции. Антикоррупционная экспертиза осуществляется в соответствии с Методикой проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, утвержденной постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96.

Правовая экспертиза – это специальное правовое средство обеспечения режима законности, т.е. четкого и неуклонного соблюдения нормы права всеми участниками правовых отношений, а также соответствие нормативного правового акта Конституции Российской Федерации, действующему законодательству, юридической технике.

В науке выделяют принципы проведения правовой экспертизы, в их число входят обязательность проведения экспертизы, оценка нормативно-правового акта во взаимосвязи, компетентность лиц, производящих правовую экспертизу, сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также должностных лиц с институтами гражданского общества при проведении правовой экспертизы нормативно-правовых актов.

<sup>1</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (ред. 05.02.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014г. № 31. Ст. 4398

<sup>2</sup> Локшина С.М. Краткий словарь иностранных слов. М., 1987. С 608.

<sup>3</sup> Андреев И.С. Системный подход к понятию экспертизы нормативно-правового акта // Журнал российского права. 2001. № 6. С. 36.

<sup>4</sup> О правотворческой деятельности: закон Алтайского края от 09 ноября 2006 № 122-ЗС // Алтайская правда. – 2006. – 13 ноября.

<sup>5</sup> Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31 мая 2012 г. № 87 // Бюллетень Минюста РФ. 2013. № 1.

<sup>6</sup> Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Российская газета. – 2010. – 5 марта.

<sup>7</sup> Родионова О.Н. Антикоррупционная экспертиза // Российский юридический журнал. 2010. № 1. С. 25

*Darya Denisovna Sarapulova, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The paper defines the concept, the main features of such legal phenomenon as legal expertise and reveals the principles of legal expertise. The comparative characteristic of legal and anti-corruption examinations is given. The procedure of legal expertise in Russia is analyzed.

**Key words:** legal expertise of normative legal acts, anti-corruption expertise.





УДК 336.225.3

Сергей Петрович Воробьев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Ирина Вячеславовна Шипарнева, студент направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Лариса Ивановна Рыжкова, магистрант направления подготовки «Финансы и кредит» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В статье определены динамика и структура платежей по налогам и сборам по специальным налоговым режимам для малого бизнеса Алтайского края. Определена эффективность перехода малого бизнеса в сельском хозяйстве с упрощенной системы налогообложения на единый сельскохозяйственный налог.**

**Ключевые слова:** налогообложение, малый бизнес, единый сельскохозяйственный налог, упрощенная система налогообложения.

## НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ МАЛОГО БИЗНЕСА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

### SMALL-SCALE BUSINESS TAXATION IN THE ALTAY REGION

В современных условиях развитие малого предпринимательства оказывает существенное влияние на социально-экономическое развитие страны в целом, регионов. На местном уровне малый бизнес является одним из основных источников пополнения муниципальных бюджетов.

Осознавая роль малого бизнеса для экономики страны, в период формирования налоговой политики, большое внимание уделялось методам упрощающие ведение малого бизнеса, со стороны налогообложения и бухгалтерского учета. Это снижение налогового бремени и различные налоговые режимы, а так же различные преференции.

На данный момент в России действуют следующие налоговые режимы для субъектов малого бизнеса:

- упрощенная система налогообложения (далее УСН);
- единый налог на вмененный доход (далее ЕНВД);
- единый сельскохозяйственный налог (далее ЕСХН);
- патентная система налогообложения.

Наличие льготных налоговых режимов для малого и среднего бизнеса в России целесообразно. Во-первых, в данном сегменте бизнеса существует повышенный риск и вероятность уклонения от уплаты налогов, в связи с от-

сутствием постоянного места ведения деятельности организации или наличия большого количества продаж за наличные расчеты<sup>1</sup>. Во-вторых, организации с малыми размерами производства зачастую не имеют финансовых ресурсов для ведения собственно полноценного бухгалтерского учета. Упрощение ведения бухгалтерского, налогового, статистического учетов позволяет собственникам малого бизнеса либо осуществлять его самостоятельно, либо вести учет на аутсорсинге.

Данные таблицы 1 позволяют провести анализ удельного веса платежей осуществляемых в рамках специальных налоговых режимов в общей структуре



общих платежей в бюджетную систему Российской Федерации по Алтайскому краю за период 2012-2016 гг. За анализируемый период существенный прирост поступлений наблюдался по всем специальным налоговым режимам, в том числе по ЕСХН – в 2,79 раза, УСН –

1,37 раза, ЕНВД – 1,04 раза. Наблюдаемый прирост поступлений единого сельскохозяйственного налога связан, прежде всего, с аграрной направленностью региона, переходом крестьянских (фермерских) хозяйств, малых и средних сельскохозяйственных организаций

на данный режим налогообложения. Кроме того, 2016 г. был достаточно благоприятным с позиции формирования финансовых результатов, что увеличило на увеличение налоговой базы.

Таблица 1

**Платежи по специальным налоговым режимам в бюджетную систему РФ по Алтайскому краю в 2012-2016 гг., млн. руб.**

| Показатели                 | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Поступило платежей – всего | 39993   | 42831   | 45535   | 45416   | 53287   |
| в т.ч. по ЕНВД             | 991     | 882     | 1070    | 1097    | 1028    |
| по ЕСХН                    | 79      | 77      | 89      | 183     | 220     |
| по УСН                     | 2139    | 2394    | 2452    | 2629    | 2925    |

Источники: формы №1-НОМ «Отчет о поступлении налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации», №1-НМ «Отчет о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ»<sup>2</sup>.

Среди анализируемых специальных режимов налогообложения по объёму платежей лидирует упрощенная система налогообложения (в 2012 г. удельный вес в общей структуре платежей составил 5,35 %, а в 2016 г. 5,49 %), на втором месте – единый налог на вмененный доход

(в 2012 г. удельный вес в общей структуре платежей составил 2,48 %, а в 2016 г. 1,93 %), последнее место занимает единый сельскохозяйственный налог (в 2012 г. удельный вес в общей структуре платежей составил 0,20%, а в 2016 г. – 0,41%) (табл. 2).

Таблица 2

**Структура платежей по специальным налоговым режимам в бюджетную систему РФ по Алтайскому краю в 2012-2016 гг., %**

| Показатели                 | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Поступило платежей – всего | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   |
| в т.ч. по ЕНВД             | 2,48    | 2,06    | 2,35    | 2,42    | 1,93    |
| по ЕСХН                    | 0,20    | 0,18    | 0,20    | 0,40    | 0,41    |
| по УСН                     | 5,35    | 5,59    | 5,39    | 5,79    | 5,49    |

Источники: расчеты авторов на основе форм №1-НОМ «Отчет о поступлении налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации», №1-НМ «Отчет о поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему РФ».

Для полноты исследования динамики изменения удельного веса следует рассмотреть количество налогоплательщиков, применяющих различные виды специальных налоговых режимов. Увеличение числа налогоплательщиков на 4,15% наблюдалось в Алтайском крае только среди налогоплательщиков, при-

меняющих упрощенную систему налогообложения. По ЕНВД и ЕСХН, наоборот, количество налогоплательщиков снизилось на 24,18% и 13,54% соответственно. Общее количество налогоплательщиков по анализируемым специальным налоговым режимам снизилось на 12,90% (табл. 3).

Таблица 3

**Количество налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы в Алтайском крае, ед.**

| Специальные налоговые режимы | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |             |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|
|                              |         |         |         |         | всего   | % к 2012 г. |
| ЕНВД                         | 52613   | 45617   | 42446   | 41967   | 39890   | 75,82       |
| ЕСХН                         | 3435    | 3234    | 3037    | 3071    | 2970    | 86,46       |
| УСН                          | 34921   | 34754   | 34728   | 36925   | 36370   | 104,15      |
| Итого                        | 90969   | 83605   | 80211   | 81963   | 79230   | 87,10       |





Источники: форма №5-ЕНВД «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности»; форма

№ 5-ЕСХН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений по единому сельскохозяйственному налогу»; форма № 5-УСН «Отчет о налоговой базе и структуре начислений

по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения»

Таблица 4

**Структура налогоплательщиков, применяющих специальные налоговые режимы в Алтайском крае, %.**

| Специальные налоговые режимы | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ЕНВД                         | 57,84   | 54,56   | 52,92   | 51,20   | 50,35   |
| ЕСХН                         | 3,78    | 3,87    | 3,79    | 3,75    | 3,75    |
| УСН                          | 38,39   | 41,57   | 43,30   | 45,05   | 45,90   |
| Итого                        | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  |

Таким образом, при существующей налоговой нагрузке на малый бизнес, применяющих специальный режимы налогообложения, доля поступлений в бюджет достаточно незначительна, что свидетельствует о необходимости корректировки специальных налоговых режимов, поскольку малый и средний бизнес более подвержены воздействию экономических кризисов, у них периодически формируется дефицит собственных средств при сложностях привлечения заемного капитала<sup>3</sup>.

С целью обоснования рекомендаций по снижению налоговой нагрузки для организаций, относящихся к малому бизнесу в сельском хозяйстве, нами на примере нескольких крестьянских (фермерских) хозяйств Алтайского края был проведен расчет налоговой нагрузки при различных системах налогообложения. Специализация фермерских хозяйств сопоставимая – зерновое полеводство. Система налогообложения – упрощенная. В структуре расходов

на долю налогов и взносов во внебюджетные фонды приходилось в 2014-2017 гг. от 11,8% до 13,3%, на 1 рубль выручки в 2014 г. приходилось 0,136 руб. налоговых платежей и взносов, в 2015-2017 гг. – в среднем 0,096 руб. Снижение налоговой нагрузки – 29,4%.

Перерасчет сумм налогов и взносов при применении специального налогового режима ЕСХН на основе бухгалтерской и налоговой отчетности фермерских хозяйств (налоговые декларации, книга доходов и расходов) позволяют прийти к выводу, что при подобных размерах производства, специализации и ценовой конъюнктуре на рынке для организациям было бы выгоднее использовать единый сельскохозяйственный налог как систему налогообложения, нежели упрощенную систему. В данном случае существенно снижается налоговая нагрузка (по данным 2014 г. – с 13,6 до 9,7%, в 2015-2017 гг. в среднем – с 9,6 до 8,0%). В совокупности переориентация на ЕСХН в 2015-2017 гг. позволило бы хозяйствам

увеличить прибыль в среднем на организацию на 237,8 тыс. руб. Мобилизуемые денежные средства можно было направить на приобретение оборотных средств, модернизацию основных средств, реализацию инновационных процессов при организации производства продукции.

<sup>1</sup> Гольдман И.Ю. Налогообложение малого и среднего бизнеса: от «налогового бремени» к «инструменту государственной поддержки» / И.Ю. Гольдман // Российское предпринимательство. – 2014. – № 19. – С. 113-120.

<sup>2</sup> Данные по формам статистической налоговой отчетности [https://www.nalog.ru/rn22/related\\_activities/statistics\\_and\\_analytics/forms/](https://www.nalog.ru/rn22/related_activities/statistics_and_analytics/forms/)

<sup>3</sup> Воробьева В.В. Особенности формирования спроса на рынке зерна в условиях реализации политики импортозамещения / В.В. Воробьева // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2016. – № 14. – С. 86-88.

*Sergey Petrovich Vorobyov, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

*Irina Vyacheslavovna Shiparneva, student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

*Larisa Ivanovna Ryzhkova, Master's Degree student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

In this article the dynamics and structure of tax payments and tax collections on special tax modes for small-scale business of the Altai territory are specified. Efficiency of transition of small-scale business in agriculture from the simplified system of taxation to the uniform agricultural tax is specified.

**Keywords:** taxation, small-scale business, the uniform agricultural tax, the simplified system of taxation.





УДК 368.911

Наталья Васильевна Завьялкина, финансовый консультант ООО «СК «РГС-Жизнь» (Барнаул, Россия)

В статье рассмотрена сущность страхования жизни, ее виды, функции и цели. Определены тенденции рынка страхования жизни в России.

**Ключевые слова:** страховая деятельность, страхование жизни, тенденции развития.

## СТРАХОВАНИЕ ЖИЗНИ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

### LIFE INSURANCE IN RUSSIA: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

В настоящее время в различных источниках можно встретить достаточно большое количество публикаций, в которых обсуждаются различные аспекты страхования жизни в России, в том числе как проблемы, тормозящие развития данной сферы, так и перспективы развития. В советские времена почти все оформляли страховки детям, либо к совершеннолетию, либо к свадьбе. Но последствия перестройки привели к обесценению накапливаемых денег и уничтожению сектора страхования жизни. Россияне сейчас страхуют автомобили, дома и квартиры и даже новые сотовые телефоны, забывая, что самое ценное у человека – это жизнь и здоровье его и его родных.

За рубежом страхование жизни играет огромную как экономическую так и социальную роль. Средства, находящиеся в резервах страховых компаний составляют существенный сектор экономики, благодаря чему осуществляется финансирование государственных проектов без привлечения инвесторов извне. Активы страховых и пенсионных компаний составляют 51% ВВП по странам Евросоюза (в Великобритании – 90%, во Франции – 75%), причем 80% страховых активов сосредоточено в компаниях по страхованию жизни<sup>12</sup>. Страхователи, в свою очередь, получают возможность реализовать свои жизненные планы, будь то обучение детей, покупка жилья или обеспечение достойной жизни после прекращения трудовой деятельности. Страхование обеспечивает приток в экономику страны так называемых «длинных денег», что повышает инвестиционный потенциал государства и благосостояние народа в целом.

Страховые эксперты заявляют, что в России уровень проникновения услуг по страхованию жизни в разы меньше и чем в развитых, и чем в развивающихся странах, а одним из ключевых показателей развития отрасли является ее доля в валовом внутреннем продукте страны<sup>3</sup>.

В России объем рынка страхования жизни равняется всего 0,2% ВВП. В государствах БРИКС этот показатель составляет от 1% до 2%, в развитых странах – от 3% до 9%. Аналогичное соотношение, если сравнить ежегодные расходы на страхование жизни на душу населения. Доля страхования жизни в общем объеме страховых сборов в РФ составляет лишь 13%, в то время как во многих зарубежных странах страхование жизни является основой страхового рынка – 50-80% взносов приходится именно на страхование жизни.

Причины разного отношения европейцев и россиян к программам страхования жизни следует искать не только в исторических различиях. Экономическая нестабильность и более низкий уровень качества жизни российских граждан вполне объясняют ситуацию, при которой страхование жизни в России не столь популярно, как за рубежом.

Основные причины, которые тормозят развитие российского страхового рынка, следующие: отставание уровня жизни населения; недостаток доверия к финансовым институтам; отсутствие у потребителя практического опыта страхования жизни; необходимость более серьезной государственной поддержки и стимулирования.

При этом на фоне тенденций к нарастанию дефицита социальных бюджетов и необходимости перекаривания

системы финансирования той части населения, что выходит на пенсию, страхование жизни (наряду с пенсионными программами) сегодня является одним из ключевых инструментов персональных накоплений.

Задумываются об этом сегодня в России лишь люди, достигшие определенного финансового уровня и взвешенного, зрелого, отношения к личному финансовому планированию. Программы страхования жизни интересны в первую очередь именно представителям среднего класса. Участники рынка отмечают, что личное страхование, как правило, не рассматривают очень богатые и очень бедные люди. Первые уже располагают финансовым состоянием, которое дает им возможность справиться с трудными обстоятельствами самостоятельно. Вторые не готовы (просто нет финансовой возможности) платить за полис, который как раз и мог бы помочь им и их близким в тяжелой жизненной ситуации.

Тем не менее, положительная динамика экономических показателей создает благоприятные предпосылки для развития рынка страховых услуг в целом и страхования жизни в частности в России. Начинает формироваться понимание того, что обеспечить себе и своим близким надежное будущее может только сам человек. С другой стороны, интерес к страховым услугам продиктован тем, что расширяется сфера платных услуг (медицина, образование), растет количество потребительских кредитов, активно развивается институт ипотеки, когда требуется предоставить гарантии выполнения обязательств в случае нетрудоспособности или смерти заемщика.





Со стороны государства также предпринимаются действия направленные на развитие страхования в стране. Так, Правительство России утвердило Распоряжение от 22.07.2013 № 1293-р «Об утверждении стратегии развития страховой деятельности до 2020 года», разработанной Министерством финансов. Одним из приоритетов значится формирование долгосрочных инвестиционных ресурсов в экономике страны. Это в первую очередь имеет отношение к необходимости обеспечения дальнейшего роста страхования жизни.

Ряд мер принятых государством, такие как налоговые льготы, предоставление социального налогового вычета 13% по программам сроком действия не менее 5 лет, так же способствуют развитию долгосрочного страхования жизни, как надежного и перспективного финансового инструмента.

Развитие отрасли страхования жизни во многом зависит от общего уровня финансовой грамотности населения страны. Повышение финансовой грамотности граждан, их доверия к финансовым институтам, улучшение качества защиты прав потребителей финансовых услуг позволит более успешно развивать страхование жизни в стране. Чем больше будет реальных знаний, тем меньше будет недоверия и предвзятости при принятии важных финансовых решений.

Многие авторы считают, что в России пока слаба мотивация со стороны государства в виде налоговых льгот. Например, если сравнить продукты накопительного страхования жизни (НСЖ) и индивидуальные инвестиционные счета (ИИС) - похожие продукты, однако, если в ИИС предусмотрен социальный налоговый вычет с налоговой базы в размере 400 тысяч рублей, то в накопительном страховании жизни – всего лишь со 120 тысяч рублей. При этом страховщики жизни предлагают Минфину повысить предельную сумму налогового вычета со 120 тысяч рублей до 400 тысяч рублей в год, то есть, как минимум, выровнять условия с индивидуальными инвестиционными счетами.

Также активно ведется работа над законопроектом, упрощающим процедуру получения налоговых вычетов, в случае принятия данного документа, страхователь сможет получать налоговый вычет в текущем, а не следующем налоговом периоде, обратившись заявлением в бухгалтерию своего работодателя.

В прошедшем 2017 г. страхование жизни стало лидером среди всех видов страхования. Финансовые показатели рынка страхования жизни можно оценить по результатам работы 23 компаний, входящих в АСЖ (Ассоциация страховщиков жизни), представляющих более 99,5 % этого рынка. Сборы страховой премии у компаний, занимающихся страхованием жизни, выросли на 44 % и составили 356,3 млрд.руб, в том числе по страхованию жизни выросли на 53,3 % и достигли 328,5 млрд.руб.

Основным драйвером роста на рынке страхования в прошлом году стало инвестиционное страхование жизни (ИСЖ). За минувший год частные инвесторы вложили в ИСЖ больше, чем за предшествующие три года, вместе взятые. Однако пока эти страховые продукты пользуются спросом у основно у состоятельных клиентов.

По оценкам ЦБ, за 2017 г. отечественный страховой рынок вырос в целом на 8,3% и достиг 1,279 трлн. руб. При этом впервые в российской истории сегмент страхования жизни оказался на первом месте по размеру собираемой премии, обогнав рынок ОСАГО. По данным Банка России, за год сборы по страхованию жизни выросли на 60%, до 331,5 млрд. руб., в результате его доля превысила четверть объема всего рынка.

По прогнозам некоторых аналитиков (Forbs), в ближайшие годы рынок инвестиционного страхования жизни будет расти примерно на 40-50% в год, и к 2020 г. превысит 1 трлн. руб. Этому не помешает даже негативный информационный фон, который сложился вокруг этого инструмента. Напомним, что недавно стало известно о несколь-

ких сотнях инвесторов, которые первыми купили этот продукт в 2011-2012 гг. и получили по итогам пяти лет близкую к нулю доходность, хоть и вернули все вложенные средства<sup>4</sup>. Это произошло потому, что в те годы деньги вкладывались преимущественно во фьючерсы на индекс РТС и золото. В результате двух кризисов эти активы утратили около 30-40% своей стоимости. Сейчас вероятность повторения такой ситуации крайне мала, так как страховщики грамотно диверсифицируют вложения, инвестируя средства практически во все классы активов – от потребительского рынка США до акций крупных немецких компаний. Сейчас участники рынка предлагают более 10 инвестиционных стратегий с разным соотношением «риск/доходность», большинство из которых по итогам 2017 г. показали доходность от 6 до 37,5% годовых.

Таким образом, после нескольких крупных падений и долгих лет стагнации рынок альтернативных инвестиций переходит в фазу развития. И на сей раз главным драйвером на нем станут простые и легко воспринимаемые населением инвестиционно-страховые продукты. В заключении можно сказать, развитие долгосрочного страхования жизни в России имеет весьма позитивные перспективы, хотя это одна из наиболее «долгоиграющих» отраслей страхования.

<sup>1</sup> Боговиз А.В. Противоречия рынка агрострахования с государственной поддержкой / А.В. Боговиз, С.П. Воробьев, В.В. Воробьева // Экономика сельского хозяйства России. – 2017. – № 9. – С. 44-48.

<sup>2</sup> Воробьев С.П. Значение государственного регулирования в развитии агрострахования / С.П. Воробьев, А.А. Черных, В.В. Воробьева // Экономика профессия бизнес. – 2016. – № 1. – С. 47-50.

<sup>3</sup> В России лишь 4% граждан имеют полис страхования жизни. РИА Новости. – <https://ria.ru/society/20160808/1473885837.html>

<sup>4</sup> Депозиты не в моде. Зачем покупать полисы инвестиционного страхования. – Forbes. – 30 марта 2018 г. – <http://www.insur-info.ru>.

*Natalia Vasilevna Zavialkina, financial consultant of Open joint-stock company «IC Rosgosstrakh-LIFE» (Barnaul, Russia)*

The article considers the essence of life insurance, its kinds, functions and the purposes. Tendencies of the market of life insurance in Russia are specified.

**Keywords:** insurance activity, life insurance, development tendencies.





УДК 336.6:338.43 (571.15)

Виктория Владимировна Воробьева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Валерия Андреевна Иванченко, студент направления подготовки «Экономика» Алтайского государственного университета (Барнаул, Россия)

**В статье проведен статистический анализ банкротств предприятий в Алтайском крае. Проведены межрегиональные сравнения, выявлены тенденции роста конкурсных производств. Обозначены отраслевые особенности банкротств в Алтайском крае.**

**Ключевые слова:** банкротство, убыточные сельскохозяйственные организации, платежеспособность предприятий, финансовый анализ.

## СТАТИСТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ БАНКРОТСТВ ПРЕДПРИЯТИЙ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

### STATISTICAL ANALYSIS OF BANKRUPTCIES OF ENTERPRISES IN THE ALTAY TERRITORY

Банкротство – признанная арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам и (или) исполнить обязанности по уплате обязательных платежей<sup>1</sup>.

Количество предприятий, прошедших конкурсное производство, в Алтайском крае резко увеличилось за последние годы. Предприятия испытывают затруднения из-за нехватки прибыли и, соответственно, погашений налоговых и неналоговых обязательств. В Алтайском крае с начала 2017 г. было подано 451 заявление о банкротстве физических и юридических лиц. Именно столько заявлений размещено на сайте Арбитражного суда региона<sup>2</sup>. В 2017 г. было подано 290 заявлений на банкротство, а принято 247, что составляет почти 1/2 разницы с последующим годом<sup>3</sup>. Банкротами стали такие крупнейшие предприятия Алтайского края как «Альтаир-Агро», «Синергия», «Изумрудная страна», ЗАО «Завод алюминиевого литья» и др. Пополнила список банкротов компания «Алтаймясопром», которая, в свою очередь, пытается договориться

с кредитором. Долг компании составляет 2 млрд руб., однако ей не удалось избежать банкротства, непогашенные задолженности на начало 2018 г. составляли 834,8 млн руб.<sup>4</sup>.

Если финансовое состояние предприятий Алтайского края в первой половине 2016 г. можно назвать удовлетворительным (общая величина активов составила 45,8 млрд руб.), то ситуация в 2017 г. ухудшилась. Число банкротств предприятий увеличивалось каждый квартал достаточно высокими темпами. По итогам 2017 г. общий показатель банкротства предприятий Российской Федерации за четвертый квартал увеличился на 3% (табл. 1).

По данным таблицы 1 видно, что число банкротств на территории Алтайского края имеет достаточно высокий показатель. На третий квартал имеет место быть 36 банкротств, в четвертом – 34 банкротства, при том, что количество юридических лиц в регионе – 51 347. Однако, это не самый высокий показатель по сравнению с другими регионами. Самый высокий показатель принадлежит Кемеровской области, на втором месте – Новосибирская область и т.д.

Очевидно, что количество предприятий банкротов растет с каждым годом. К сожалению, далеко не во всех случаях можно исправить подобную ситуацию и «спасти» предприятие от банкротства. Несмотря на банкротство крупных предприятий, малые предприятия завершили 2017 г. с положительной динамикой основных показателей – 44,2 млрд руб., темп роста составил 122,1%<sup>6</sup>.

Однако многие предприятия продолжают функционировать с положительной динамикой. Отрасль сельского хозяйства в Алтайском крае все же занимает выигрышные позиции по сравнению с другими регионами. Подробнее показатели рентабельности отражены в табл. 2.

По данным таблицы 2 видно, что рентабельность сельскохозяйственной продукции Алтайского края в 2016 г. достаточно высока и составила 23,6%, это выше, чем в целом по Российской Федерации (16,9%) для сельскохозяйственного производства. Самая высокая рентабельность в Краснодарском и Ставропольском крае, однако данные регионы характеризуются наиболее благоприятными природно-





климатическими условиями для ведения сельского хозяйства<sup>7</sup>. Среди аграрных регионов России Алтайский край характеризуется достаточно высокими темпами прироста рентабельности сельскохозяйственной продукции<sup>8</sup>. В таких регионах, как Белгородская и Владимирская области, уровень рентабельности продукции снижается.

По данным Государственной Федеральной службы статистики по Алтайскому краю в 2016 г. доля прибыльных предприятий в отрасли сельского хозяйства составила 81,4%. Повышение доходности предприятий способствует обновлению и модернизации материально-технической базы отрасли. Ежегодно на обновление основных фондов сельскохозяйственных организаций края направляют около 12 млрд. руб.

Предприятия могут избежать состояния банкротства, анализируя финансовые проблемы, подробно зная финансовое состояние своей компании. Одним из способов решения банкротства может быть постепенная продажа активов, реорганизация, оплата долга, заключение мирового договора с кредиторами и др. Также весьма продуктивными мерами могут являться: изменение структуры системы управления; сокращение издержек предприятия; создание новой организационно-правовой нормы предприятия; создание объединения, состоящего из совокупности предприятий, заинтересованных в активах должника.

Таким образом, эффективное развитие рыночных отношений невозможно без наличия института банкротства, поскольку его существование является для предпринимателя таким же явным стимулом к действию, как и возможность получения прибыли. В странах с развитой экономикой несостоятельность уже давно принято рассматривать как положительное явление, способствующее очищению рынка от неконкурентоспособных предприятий.

<sup>1</sup> Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» Российской Федерации от 26.10.2002 № 127-ФЗ.

Таблица 1  
Число банкротств в регионах по итогам 2015-2017 гг., шт.<sup>5</sup>

| Регионы               | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |       | Количество юридических лиц в регионе |
|-----------------------|---------|---------|---------|-------|--------------------------------------|
|                       |         |         | 3 кв.   | 4 кв. |                                      |
| Алтайский край        | 124     | 136     | 36      | 34    | 51347                                |
| Красноярский край     | 162     | 190     | 44      | 47    | 74385                                |
| Омская область        | 120     | 139     | 39      | 37    | 45448                                |
| Новосибирская область | 156     | 180     | 82      | 83    | 118886                               |
| Кемеровская область   | 210     | 186     | 61      | 60    | 44669                                |
| Иркутская область     | 144     | 165     | 54      | 52    | 57866                                |
| Томская область       | 83      | 134     | 29      | 36    | 30019                                |

Таблица 2  
Уровень рентабельности сельскохозяйственной продукции в регионах Российской Федерации, %

| Регион                          | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|---------------------------------|---------|---------|---------|
| Белгородская область            | 38      | 33      | 18,8    |
| Владимирская область            | 8,7     | 12,3    | 5,9     |
| Тамбовская область              | 37,8    | 45,9    | 27,8    |
| Краснодарский край              | 27,4    | 39,3    | 30,9    |
| Ставропольский край             | 24,6    | 30,1    | 27,9    |
| Тюменская область               | 2,8     | 8,3     | 3,8     |
| Алтайский край                  | 12,8    | 18,7    | 23,6    |
| Саратовская область             | 12,8    | 18,7    | 23,6    |
| Ростовская область              | 19,4    | 30,1    | 23,0    |
| Омская область                  | 18,7    | 18,5    | 10,9    |
| Оренбургская область            | 4,9     | 14,9    | 13,0    |
| В целом по Российской Федерации | 17,3    | 21,9    | 16,9    |

<sup>2</sup> Более 450 заявлений о банкротстве поступило в Арбитражный суд Алтайского края. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://politsib.ru/news/97255> (дата обращения 03.03.2018 г.).

<sup>3</sup> Владельцы «Алтаймясопром» пытаются договориться с кредитором. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.ap22.ru/paper/Vladel-tsy-Altaymyasoprom-rytayuutsya-dogovorit-sya-s-kreditorom.html> (дата обращения 10.03.2018 г.).

<sup>4</sup> «Алтаймясопром» не удалось спасти от банкротства, несмотря на попытки властей Алтайского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://politsib.ru/news/101738> (дата обращения 21.03.2018 г.). В 2016 году Алтайский арбитражный суд принял 247 заявлений на банкротство предприятий [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://politsib.ru/news/91552> (дата обращения 07.03.2018 г.).

<sup>5</sup> Федеральная служба налоговой статистики на конец декабря 2017 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.nalog.ru/>

<sup>6</sup> Малые предприятия Алтайского края завершили 2017 год с положительной динамикой оси показателей. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.altysmb.ru/index.php/2013-01-31-07-20-51/novosti/item/2047-190320182> (дата обращения 14.03.2018 г.).

<sup>7</sup> Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республики Алтай [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://akstat.gks.ru/> (дата обращения 06.03.2018 г.).

<sup>8</sup> Воробьев С.П. Специализация как фактор эффективного хозяйственного механизма сельскохозяйственных предприятий Алтайского края / С.П. Воробьев // Никонские чтения. – 2015. – № 20-1. – С. 116-118.

*Viktoriya Vladimirovna Vorobyova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

*Valeriya Andreevna Ivanchenko, student of Altai State University (Barnaul, Russia)*

The article gives the statistical analysis of bankruptcies of the enterprises in the Altai territory. Inter-regional comparisons are conducted, and the tendencies of growth of competitive productions are revealed. Branch features of bankruptcies in the Altai territory are identified.

**Keywords:** bankruptcy, non-profitable agricultural organizations, solvency of enterprises, financial analysis.





УДК 338.5

Наталья Александровна Торгашова, заведующий кафедрой экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

В данной статье рассматривается содержательное противостояние маркетологов и экономистов при ценообразовании через призму столкновения двух основных подходов ценообразования. Проводится аналогия между ситуацией равновесия на рынке и функционального компромисса в конкретной организации. Выдвигается и опровергается гипотеза о наличии специфических товаров, при ценоопределении которых первичную роль играют внешние факторы. Временное несоответствие исследуется как дополнительный фактор рассогласования «потребительской цены» и «цены производителя».

*Ключевые слова:* ценообразование, модели ценообразования, паутинообразная модель равновесия, ситуации неравновесия.

## ВЛИЯНИЕ НЕРАВНОВЕСНОСТИ НА ПРОЦЕСС ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ГРУПП ТОВАРОВ

### INFLUENCE OF NON-EQUILIBRIUM ON THE PROCESS OF PRICING OF SELECTED GROUPS OF GOODS

Речь о противостоянии маркетологов и экономистов в вопросах установления цены, ведется достаточно давно. Суть данного конфликта интересов заложена в определении функций, выполняемых сотрудниками данных профессий. Так, маркетологи рассматривают цену исключительно через восприятие ее потребителями, которые, в свою очередь, оценивают полезность данного блага, его способность удовлетворять потребности. Ради данной цели, собственно, и заключаются сделки купли-продажи. Маркетологов интересует цена, по которой потребители готовы приобрести данную продукцию. Другими словами, маркетолог условно представляет в процессе ценообразования, интересы потребителей.

В свою очередь, экономисты, чаще руководствуются затратным методом ценообразования, принимая во внимание при определении цены, совокупность затрат, ложащихся на организацию при производстве и реализации рассматриваемой про-

дукции. Таким образом, экономисты в данном вопросе, представляют интересы производителей. Рассматривая данное противостояние, можно провести некую параллель между решением данной конкретной задачи ценообразования в рамках определенной организации, и рынком вообще как системой столкновения интересов потребителей и производителей. Возможно, данная ситуация несколько утрирована, но именно такой подход позволяет рассмотреть сам механизм ценообразования более детально.

Задача грамотного менеджера в данном вопросе – найти некую «золотую середину», другими словами, цену, которая бы устраивала обе стороны данного конфликта. Предположим, что имеется некий набор товаров и/или отраслей производства, где процесс ценообразования можно рассматривать как показатель взаимодействия внешних факторов. В этом случае роль и маркетологов и экономистов при

определении цены будет вторична. На примере рыночной ситуации, это будет рассматриваться нами как ситуация равновесия, идеальная модель рынка. Ведь именно в ситуации равновесия на рынке сложившаяся цена устраивает и потребителей и производителей. Более того, объемы реализации и производства в данной точке совпадают.

Вторым противоречием, возникающим в процессе ценообразования, и накладываемом на уже рассмотренное нами противостояние, является временная рассогласованность. Так, при установлении цены, производители руководствуются ценами, установленными в прошлом временном периоде, поскольку при установлении цены производители должны иметь статистический материал для оценки поведения потребителей при определенном уровне цен. Здесь необходимо учитывать не только желание, но и возможность реализации желания приобрести данную продукцию. Таким образом, цена про-





изводителем устанавливается не для данного конкретного промежутка времени с его макроэкономическими показателями, а для временного периода, в котором основные показатели могут отличаться от имеющих сегодня. Так, другим может быть уровень инфляции, уровень безработицы; а, соответственно, уровень дохода и уровень производства (имеется в виду количество продукции, произведенной конкурентами). Естественно, цена, устанавливаемая в данных условиях производителем, вряд ли сможет отвечать реальным потребностям сегодняшней рыночной ситуации.

В то же время, потребитель, принимая решение о совершении покупки, руководствуется теми условиями, которые окружают его именно в данный момент времени. Даже те решения, которые потребитель принимал в предыдущем временном периоде, могут казаться ему неактуальными и далекими от тех, которые оказывают на него давление сегодня. Таким образом, мы приходим к необходимости рассмотрения паутинообразной модели равновесия, характеризующей динамическую модель колебаний спроса, предложения и уровня цен. Паутинообразная модель рыночного равновесия может с достаточной степенью применяться лишь к определенной продукции, так как не учитывает ряд важных факторов (климатические условия, изменения спроса потребителей). Однако, она показывает зависимость функциони-

рования рынка от времени реакции в сфере предложения и формы кривой предложения и спроса. Согласно данной модели, возможны три варианта колебаний цен и объемов, приводящее к все большему несоответствию спроса и предложения (данный вариант будет наблюдаться, когда угол наклона кривой спроса меньше угла наклона кривой предложения); ситуация, при которой первоначальное отклонение будет сохранять колебания цен и объемов с неизменной амплитудой (подобный вариант наблюдается в случае равенства углов наклона кривых спроса и предложения); и третий вариант, способствующий постепенному затуханию колебаний с возможным установлением равновесия в будущем (в случае, если угол наклона кривой спроса больше угла наклона кривой предложения). Поскольку угол наклона кривой спроса и предложения отражает эластичность спроса и предложения на конкретный товар, постараемся определить набор товаров, эластичность спроса и предложения которых отвечала бы требованию третьего варианта паутинообразной модели равновесия. Следуя данной логике, проще всего процесс установления равновесия, а, следовательно, и процесс ценообразования в рамках конкретной организации, будет происходить тогда, когда предложение данного товара является менее эластичным, чем спрос на него.

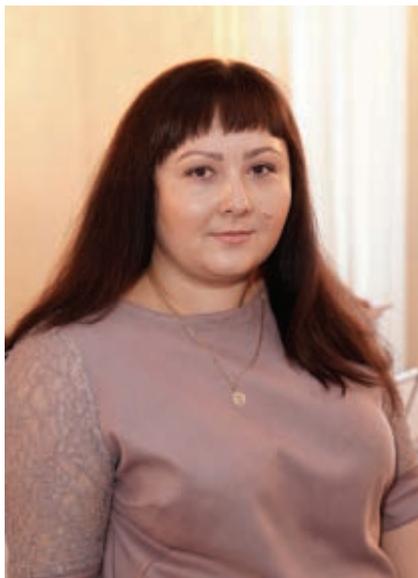
Прежде всего, к товарам с высокоэластичным спросом, можно отнести товары роскоши, легкозаменяемые товары, товары со значительной стоимостью. Среди товаров с неэластичным предложением, прежде всего, выделяют те, изменение цены на которые не может повлиять на объем выпуска. Чаще всего, это товары уникальные, не ориентированные на массовое производство. Поскольку, как мы видим, пересечение двух множеств наблюдается лишь в довольно небольшом количестве строго определенных товаров, данное предположение о возможности выбора конкретных направлений деятельности с возможным определением компромиссных цен и облегченным процессом ценообразования, является ложным. Таким образом, функционирование отдельной организации является отражением ситуации неравновесия рыночной экономики в целом. И поскольку изначально выводы о макроэкономической нестабильности и наличии экономических циклов сделаны С. Беннером, М. Эзекиелем, Г. Хаасом и А. Ханану на основе проекции деятельности отдельной компании в рамках определенной отрасли, подобный вывод можно сделать о нестабильности внешних факторов в процессе ценообразования отдельной компании, сменив лишь направление рассмотрения данной ситуации с макроэкономической на микроэкономическую.

*Natalia Alexandrovna Torgashova, Head of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Economic Sciences*

This article discusses the contentious confrontation between marketers and economists in pricing through the prism of a collision of two main pricing approaches. An analogy is made between the equilibrium situation in the market and the functional compromise in a particular organization. The hypothesis about the availability of specific goods is advanced and refuted, with the pricing of which the primary role is played by external factors. Temporary discrepancy is investigated as an additional factor of the discrepancy between the «consumer price» and the «producer price».

**Keywords:** pricing, pricing models, a cobweb equilibrium model, situations of disequilibrium.





УДК 332.14

Дарья Викторовна Рожкова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассмотрены методические вопросы, имеющие высокую значимость при планировании и реализации проектов государственно-частного партнерства в АПК региона. Предложен авторский подход к трактовке государственно-частного партнерства в АПК, разработан алгоритм планирования проектов, особенностью которого является прогнозная оценка социально-экономического эффекта от внедрения проекта государственно-частного партнерства для региона. Социально-экономический эффект предложено оценивать через совокупность показателей бюджетного, социального и коммерческого эффектов.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, агропромышленный комплекс, проект, эффективность, социально-экономический эффект.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В АПК

### METHODOLOGICAL ASPECTS OF PLANNING OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP'S PROJECT IN AGRICULTURE

Обозначенные Правительством Российской Федерации приоритеты в «Государственной программе развития сельского хозяйства» и курс на обеспечение продовольственной безопасности страны требуют финансовых обязательств от государства. Отрасли, которые затрагивает данная концепция, являются капиталоемкими и в большинстве случаев низкодоходными. В этой связи государству становится невыгодно самостоятельно обеспечивать реализацию выбранного направления и осуществлять поддержку агропромышленного комплекса, задействованного в развитии народного хозяйства страны. По этой причине в России активно формируется и становится стратегически значимым особый вид взаимодействия государства и частного сектора экономики, получивший название «государственно-частное партнерство» (далее ГЧП).

К настоящему времени сложилось несколько подходов к определению понятия ГЧП, анализ которых позволил сформулировать авторский подход к определению государственно-частного партнерства в АПК. На наш взгляд, ГЧП можно определить как

форму долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества между государством и бизнесом с целью реализации и развития на региональном и локальном уровнях социально-значимых проектов модернизации АПК с заранее установленными требованиями государства к их результатам, при котором ответственность за проектную подготовку целиком и полностью ложится на частного партнера, а основная доля риска – на того партнера, который способен его минимизировать<sup>1</sup>.

Одним из необходимых условий достижения выбранных Правительством РФ параметров продовольственного обеспечения является применение государственно-частного партнерства в агропромышленном секторе экономики. Отсюда возникает закономерный вопрос, затрагивающий особенности оценки эффективности проектов на основе ГЧП.

С целью обоснования, подготовки и организации проектов ГЧП в соответствии с утвержденной «Государственной программой развития сельского хозяйства на период до 2020 года» нами предложен алгоритм разработки проектов государственно-частного

партнерства в животноводстве. Алгоритм оценки проекта предполагает прохождение этапов, представленных на рисунке 1<sup>2</sup>.

Применение алгоритма разработки проектов ГЧП в АПК региона направлено на оптимизацию финансово-временных затрат.

Ключевой особенностью данного алгоритма является прогнозная оценка социально-экономического эффекта от внедрения проекта ГЧП для региона.

В силу длительности реализации проектов ГЧП нам представляется необходимым производить оценку эффективности на регулярной основе в случае возникновения нестандартных ситуаций или при доработке проекта.

Вопрос оценки эффективности проектов ГЧП в АПК региона имеет высокую значимость в силу дискуссионности подходов к собственно оценке как таковой. Обладая безусловными достоинствами существующие методики, основанные на общеизвестной методике расчета чистого дисконтированного дохода, рентабельности собственного капитала и т.п., не дают представления о влиянии ре-





Алгоритм планирования проектов ГЧП в АПК



Таблица 1

Показатели для оценки социально-экономического эффекта от проекта ГЧП

| Наименование показателя                                                                      | Формула для расчета                                                               | Расшифровка показателя                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Показатели для расчета бюджетного эффекта                                                    |                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Чистый дисконтированный доход государства ( $NPV_g$ )                                        | $NPV_g = \sum_{t=0}^n \frac{CFtg}{(1+R)^t}$                                       | $CFtg$ – денежный поток бюджетных средств, млн руб.;<br>$R$ – ставка дисконтирования;<br>$n, t$ – срок реализации проекта, лет.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Прирост налоговых поступлений в бюджет ( $T_b$ )                                             | $T_b = \frac{T_f - (T_{f-1})}{T_{f-1}} * 100\%$                                   | $T_f$ – поступление налогов от субъектов АПК в фактическом периоде при реализации проекта ГЧП, млн руб.;<br>$T_{f-1}$ – поступление налогов от субъектов АПК в предыдущем периоде, млн руб.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Индекс производства продукции АПК ( $I_p$ )*                                                 | $I_p = \frac{\sum p_0 q_i}{\sum p_0 q_0} * 100\%$                                 | $p_0 q_i$ – стоимость продукции АПК, реализованной в фактическом периоде по ценам базового года, млн руб.;<br>$p_0 q_0$ – стоимость продукции АПК, реализованной в базовом периоде, млн руб.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Показатели для расчета социально-экономического эффекта                                      |                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Коэффициент соответствия проекта приоритетным направлениям развития АПК в регионе ( $K_c$ )* | $K_c$ определяется методом экспертных оценок                                      | $K_c = 1$ , если проект ГЧП в полной мере соответствует приоритетам социально-экономического развития региона;<br>$K_c = 0,75$ , если проект ГЧП в основном соответствует приоритетам социально-экономического развития региона;<br>$K_c = 0,5$ , если проект ГЧП по каким-либо критериям не соответствует приоритетам социально-экономического развития региона;<br>$0 \geq K_c < 0,5$ , если проект ГЧП не соответствует приоритетам социально-экономического развития региона.                                                                                                                                                 |
| Коэффициент прироста рабочих мест ( $K_s$ )                                                  | $K_s = \frac{W}{U_p} * 100\%$                                                     | $W$ – абсолютный прирост количества рабочих мест от внедрения проекта;<br>$U_p$ – общее число незанятых в регионе.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Интегральный коэффициент развития социальной инфраструктуры ( $K_i$ )*                       | $K_i = \frac{F_i}{F_0} * \frac{I_i}{I_0} * 100\%$                                 | $F_i$ – введено в действие жилой площади в районе расположения проекта ГЧП в фактическом периоде, тыс. м <sup>2</sup> ;<br>$F_0$ – введено в действие жилой площади в районе расположения проекта ГЧП в предыдущем периоде, тыс. м <sup>2</sup> ;<br>$I_i$ – введено в действие дорожного полотна в районе расположения проекта ГЧП в фактическом периоде, тыс. м <sup>2</sup> ;<br>$I_0$ – введено в действие дорожного полотна в районе расположения проекта ГЧП базовом периоде, тыс. м <sup>2</sup> .                                                                                                                         |
| Абсолютный рост самообеспеченности населения региона продукцией АПК ( $K_s$ )*               | $K_s = \frac{P_i}{P_{C_i+I_{C_i}}} * 100\% - \frac{P_0}{P_{C_0+I_{C_0}}} * 100\%$ | $P_i$ – объемы местного производства продукции АПК в регионе в фактическом периоде, тыс. т;<br>$P_{C_i}$ – объем производственного потребления продукции АПК в регионе в фактическом периоде, тыс. т;<br>$I_{C_i}$ – объем личного потребления населением продукции АПК в регионе в фактическом периоде, тыс. т;<br>$P_0$ – объемы местного производства продукции АПК в регионе в предыдущем периоде, тыс. т;<br>$P_{C_0}$ – объем производственного потребления продукции АПК в регионе в предыдущем периоде, тыс. т;<br>$I_{C_0}$ – объем личного потребления населением продукции АПК в регионе в предыдущем периоде, тыс. т. |





| Наименование показателя                             | Формула для расчета                         | Расшифровка показателя                                                                                                                                          |
|-----------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Показатели для расчета коммерческого эффекта</b> |                                             |                                                                                                                                                                 |
| Чистый дисконтированный доход бизнеса ( $NPV_b$ )   | $NPV_b = \sum_{t=0}^n \frac{CFtb}{(1+R)^t}$ | $CFtb$ – денежный поток, млн руб.;<br>$R$ – ставка дисконтирования;<br>$n, t$ – срок реализации проекта, лет.                                                   |
| Рентабельность собственного капитала ( $R$ )        | $R = \frac{P}{K} * 100\%$                   | $P$ – чистая прибыль от реализации проекта ГЧП, млн руб. ;<br>$K$ – размер собственного капитала, млн руб.                                                      |
| Экономический эффект проекта ГЧП ( $E$ )*           | $E = NPVb + NPVg$                           | $NPVb$ – чистый дисконтированный доход бизнеса, млн руб.;<br>$NPVg$ – чистый дисконтированный доход государственных органов власти (бюджетный эффект), млн руб. |

\* - дополнено автором

зультатов проекта как на состояние экономики региона, так и на уровень социально-экономического развития территории в случае реализации проекта ГЧП.

Оценка эффективности проекта ГЧП должна осуществляться с позиций бизнеса и государства. Вместе с тем, исходя из дефиниции ГЧП, необходимо оценивать и социальный эффект от проекта.

В этой связи прогнозирую оценку социально-экономической эффективности проекта ГЧП для региона предлагаем производить через оценку показателей бюджетного, социального и коммерческого эффектов.

Бюджетный эффект предполагает, в первую очередь, прирост налоговых поступлений, связанных с деятельностью субъектов АПК, реализующих государственно-частное партнерство. Кроме того значимыми являются показатели величины чистого дисконтированного дохода государства и индекс производства продукции АПК в регионе.

Социальный эффект предложено оценивать через систему следующих показателей: коэффициент соответствия проекта приоритетным направ-

лениям развития АПК в регионе, коэффициент прироста рабочих мест, интегральный коэффициент развития социальной инфраструктуры, абсолютный рост самообеспеченности населения региона продукцией АПК.

Завершающим этапом оценки перспективности реализации проекта посредством ГЧП в АПК станет оценка эффекта для субъектов частной стороны партнерства, осуществляющих инвестирование. Коммерческий эффект возможно рассчитать с помощью показателей чистого дисконтированного дохода бизнеса, рентабельности собственного капитала, экономического эффекта проекта ГЧП.

Уточненная и дополненная система показателей эффектов от реализации проектов ГЧП в АПК с детальной расшифровкой представлена в таблице 1.

Предложенная методика оценки проектов ГЧП наглядно отражает вклад результатов проекта в социально-экономическое развитие региона. Расчет предполагаемого социально-экономического эффекта позволит принять решение о целесообразности финансирования проекта бюджетными средствами. Кроме того данная

система показателей станет базой для разработки системы мониторинга проекта ГЧП<sup>3</sup>.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что рассмотренные нами методические аспекты государственно-частного партнерства в АПК позволяют не только систематизировать подходы к планированию и разработке проектов, но и проводить отбор проектов ГЧП по критерию их социально-экономической эффективности.

<sup>1</sup> Ковалева И.В., Рожкова Д.В. Устойчивое развитие сельского хозяйства в условиях государственно-частного партнерства // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – № 10 (156). – 2017. – С. 190-194.

<sup>2</sup> Ковалева И.В., Рожкова Д.В. Государственно-частное партнерство в системе управления агропромышленным комплексом региона // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2017. – № 2. – С. 71-77.

<sup>3</sup> Ткаченко И.Н., Евсева М.В. Методическое обеспечение реализации проектов ГЧП в промышленности [Электронный ресурс]. URL: <http://arbir.ru/miscellany/U18S836E55028-Методическое-обеспечение-реализации-проектов-гчп-в-промышленности>.

*Daria Viktorovna Rozhkova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

The article is devoted to methodological issues which are very important in the planning and implementation of public-private partnership projects in the agro-industrial complex of the region. The author proposes an approach to the interpretation of public-private partnership in agriculture, develops an algorithm for project planning, a feature of which is the forecast assessment of the socio-economic effect of the implementation of public-private partnership for the region. It is proposed to evaluate the socio-economic effect through a set of indicators of budgetary, social and commercial effects.

**Keywords:** public-private partnership, agro-industrial complex, project, efficiency, socio-economic effect.





УДК 631.1.016

Мария Александровна Широких, магистрант направления подготовки «Финансы и кредит» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В работе определены основные тенденции развития молочного козоводства в России и Алтайском крае. В Алтайском крае выявлена концентрация поголовья коз в пригородных зонах. Однако на рынок поступает не более 10% продукции. Для развития молочного козоводства в пригородной зоне города Барнаул была определена экономическая эффективность строительства козоводческой фермы на базе крестьянского фермерского хозяйства.**

**Ключевые слова:** рынок молока, козье молоко, государственное регулирование экономики, сельское хозяйство, Алтайский край.

## ФИНАНСОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА В СЕЛЬСКОМ ХОЗЯЙСТВЕ

### FINANCIAL ASPECTS OF STATE REGULATION OF DEVELOPMENT OF SMALL-SCALE BUSINESS IN AGRICULTURE

Малый бизнес является важнейшей составляющей экономики России. За последние пять лет в отечественном АПК сформировалась тенденция развития малых и средних предприятий, однако в этой области существуют определенные проблемы, связанные с неустойчивостью объемов производства, покупательской способности, платежной культуры с партнерами в системе АПК, диспаритетом цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, доминированием крупных предприятий над более мелкими фермерскими хозяйствами. В совокупности данные проблемы порождают финансовую нестабильность малых и средних предприятия.

Данное обстоятельство предопределило одно из приоритетных направлений долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, ключевое внимание в котором уделено государственной поддержке малого и среднего предпринимательства (далее МСП). В международной практике этому сектору экономики уделяется особое внимание, в развитых странах доля МСП в ВВП составляет от 70 до 90%. В России эта доля гораздо ниже, в пределах 20%.

В этой связи ключевое значение в механизме государственной поддержки МСП имеют государственные программы субсидирования. Государственные программы субсидирования направлены на достижение целей и приоритетов, установленных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.<sup>1</sup> Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие, в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти.

Государство регулирует определенные пропорции независимо от степени развития экономики и от ее типа. Так, например, с 27 февраля 2015 г. субъектам Российской Федерации, применяющим упрощенную систему налогообложения с объектом налогообложения «доходы», предоставлено право снижать ставки налога с 6% до 1%. Благодаря введению данной антикризисной меры Правительство Российской Федерации планирует предоставить дополнительную возможность микропредприятиям, которая позволит увеличить их оборотные средства и инвестиционные ресурсы.

В качестве еще одной эффективной антикризисной меры распоряжением Правительства установлено исключение доходов субъектов малого бизнеса, получаемых в результате использования специальных режимов налогообложения, из оценки налогового потенциала субъектов Российской Федерации в целях расчета величины межбюджетных трансфертов. Благодаря применению данной нормы, у малых предприятий появится стимул для перехода на специальные режимы налогообложения.

С 1 июля 2015 г. большое количество субъектов малого и среднего предпринимательства являются плательщиками торгового сбора, который нужно ежеквартально перечислять за право ведения торговой деятельности на объектах осуществления торговли. Ставки налога довольно значительные, перечень льготной категории плательщиков и видов предпринимательской деятельности, освобождаемых от уплаты сбора, узкий, данные обстоятельства могут привести к росту налоговой нагрузки на организации и индивидуальных предпринимателей, применяющих как общую систему налогообложения, так и УСН. Таким образом, в последнее время осуществлено большое количе-





ство нормативно-правовых мероприятий, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства в РФ.

В рамках Соглашения о взаимодействии между Администрацией Алтайского края и АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (АО «Корпорация МСП»), заключенном в апреле 2016 г., субъекты малого и среднего предпринимательства региона могут воспользоваться гарантийной поддержкой по банковским договорам, а также принять участие в Программе стимулирования кредитования СМСП<sup>2</sup>.

Независимые гарантии АО «Корпорация МСП» предоставляются на реализацию крупных и средних проектов на срок до 15 лет, размер гарантийного обеспечения – до 50% от суммы обязательств заемщика по договору с банком. Вознаграждение за гарантию составляет 1,25% годовых за весь срок действия гарантии.

Наряду с предоставлением независимых гарантий АО «Корпорация МСП» совместно с Банком России и уполномоченными банками-партнерами реализует Программу стимулирования кредитования субъектов МСП («Программа 6,5»), осуществляющих реализацию проектов в следующих

приоритетных отраслях: сельское хозяйство и предоставление услуг в этой области, обрабатывающие производства (в том числе производство пищевых продуктов, первичная и последующая переработка с/х продуктов), производство и распределение электроэнергии, газа и воды, строительство, транспорт и связь. «Программой 6,5» утверждены процентные ставки по кредитам для субъектов малого бизнеса на уровне 11% годовых, для субъектов среднего бизнеса – 10% годовых.

Начиная с 2015 г. программа развития сельского хозяйства до 2020 г. предусматривает субсидирование производства не только коровьего, но и козьего молока. Часть средств на компенсацию выделит федеральный бюджет, остальные средства должны будут выделить регионы<sup>3</sup>. В рамках этой программы предполагается существенное увеличение маточного поголовья молочных коз в сельскохозяйственных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей<sup>4</sup>.

В рамках проведенных исследований нами был разработан проект организации производства козьего молока в пригородной зоне города Барнаула, что предполагает разведение коз молоч-

ного направления, производство и реализацию продукции – молока и продажу козлят (молодняка), а в более далекой перспективе – производство йогурта и козьего сыра<sup>5</sup>. В среднем, цена за 1 л молока планировалась на уровне 100 руб., за 1 трехмесячного козленка (мужская особь) – 3000 руб. По результатам анализа рынка было выявлено, что на местном рынке нет конкурентов относительно производства козьего молока, не считая мелких хозяйств.

Для организации козоводческой фермы предполагается аренда земельного участка составляет 8 га. Предполагается строительство помещения для содержания коз, планируется закупить сельскохозяйственное оборудование, а также поголовье в количестве 19 коз и 1 козла производителя. Начальные инвестиции не превысят 1446 тыс. руб. Собственные средства составят 10% (144,6 тыс. руб.), остальные 90% планируется покрыть за счет поддержки гранта по программе «Поддержка начинающих фермеров Алтайского края» на 2016-2018 гг. (1301,4 тыс. руб.). Наиболее существенной статьей расходов выступает приобретение поголовья. Более половины всех первоначальных затрат – 750 тыс. руб. (51,87%).

Таблица 1

План расходов проекта

| Элементы расходов                               | Общая стоимость, тыс.руб. | Источники финансирования |              |
|-------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------|--------------|
|                                                 |                           | привлеченные             | собственные  |
| Приобретение поголовья, в т.ч:                  | 750                       | 675,0                    | 75,0         |
| козы                                            | 500                       | 450,0                    | 50,0         |
| козлы                                           | 25                        | 225,0                    | 25,0         |
| Приобретение сельскохозяйственного оборудования | 440                       | 396,0                    | 44,0         |
| Строительство помещения                         | 256                       | 230,4                    | 25,6         |
| <b>ВСЕГО</b>                                    | <b>1446</b>               | <b>1301,4</b>            | <b>144,6</b> |

В связи с высокой трудоемкостью производственных процессов затраты на оплату труда с отчислениями достигнут 742,8-806,9 тыс. руб. в 2018-2020 гг. Затраты на корма в эти же годы планируются на уровне 49,7-77,9 тыс. руб. Валовой надой коз к 2020 г. планируется увеличить с 2,1 тыс. л, до 21,9 тыс. л, т.е. на 80,2% по сравнению с 2018 г. Такое наращивание объемов производства молока связано, прежде всего, с увеличением поголовья. Объемы реализации козьего молока составят: в 2018 г. – 106 тыс. л; в 2019 г. – 158 тыс. л; в 2020 г. – 158 тыс. л. При этом себестоимость 1 л козьего молока в первом году осу-

ществления проекта составит 79,2 руб., а в перспективе планируется ее уменьшение до 49,3 руб. (в сопоставимых ценах 2017 г.) Снижение себестоимости при увеличении объемов производства предполагает рост прибыли и повышение рентабельности – 52,59 % в 2019 г. и 73,32% – в 2020 г. Таким образом, создаваемое крестьянское (фермерское) хозяйство уже с первого года реализации проекта может работать с прибылью – 115,9 тыс. руб. (в 2018 г.), что обеспечивает рентабельность производимой продукции на уровне 12,05%.

Основными рисками не достижения запланированных финансовых ре-

зультатов могут стать риски: снижение платежеспособности потребителей, неустойчивость спроса, демпинг цен производителями других регионов/стран и др.<sup>6</sup>; болезни коз, рост цен на потребляемые ресурсы (корма и др.), природно-климатические риски и др. Однако при реализации гибкой ценовой политики, профилактики заболеваний коз, заключении долгосрочных договоров на покупку кормов, установлении в контракте фиксированных цен на длительное время, четком календарном планировании работ возможна минимизация данных рисков и реализация оптимистичного прогноза развития хозяйства.



Согласно статье 346.2. Налогоплательщики п. 1 и 2 создаваемое хозяйство будет работать на упрощенной системе налогообложения и платить ЕСХН

(единый сельскохозяйственный налог). Налоговая ставка в данном случае составляет 6%, а налоговая база = доходы – расходы.

Следовательно, размер уплачиваемого налога в 2018 г составит 6 954,12 руб., 2019 г. – 33 487,32 руб., а в 2020 г. – 47 452,2 руб.

Таблица 2

**Основные финансовые результаты организации козоводческой фермы, руб. (проект)**

| Наименование показателя                 | 2018 г. | 2019 г. | 2020 г. |
|-----------------------------------------|---------|---------|---------|
| Доходы - всего                          | 1077450 | 1619385 | 1869510 |
| в т.ч. от реализации молока             | 1062450 | 1580385 | 1827510 |
| от реализации козлят                    | 15000   | 39000   | 42000   |
| Текущие расходы - всего                 | 961548  | 1061263 | 1078640 |
| в т.ч. фонд оплаты труда с начислениями | 742898  | 806898  | 806898  |
| корма                                   | 79660   | 87747   | 80887   |
| ветеринария                             | 6505    | 10624   | 15288   |
| электроэнергия                          | 8132    | 13281   | 19111   |
| водоснабжение                           | 3049    | 4980    | 7166    |
| ГСМ                                     | 3049    | 4980    | 7166    |
| прочие расходы                          | 118253  | 128612  | 133554  |
| амортизация основных средств            | 20676   | 20676   | 20676   |
| Прибыль                                 | 115902  | 558122  | 790870  |
| Уровень рентабельности производства, %  | 12,0    | 52,6    | 73,3    |

Главные преимущества сельхозналога, который заменяет основные налоги – единым платежом, заключаются в следующем<sup>7</sup>:

- согласно ст. 346 Налогового кодекса РФ, индивидуальные предприниматели не должны уплачивать НДФЛ, а также налог на имущество физических лиц;
- юридические лица не платят налог на прибыль и на имущество компании;
- и юридическим лицам, и ИП не нужно уплачивать НДС (за исключением – экспортного);
- единый сельхозналог предполагает упрощенную систему бухгалтерского учета;
- переходить на ЕСХН можно абсолютно добровольно, точно так же, как и, при потребности, сменить форму налогообложения.

Таким образом, можно заключить, что молочное козоводство – имеющая существенные резервы в своем развитии, динамично развивающаяся отрасль

сельскохозяйственного производства как на территории Алтайского края, так и по России в целом. Конкуренции на рынке козьего молока и мяса практически отсутствует. Возрастающий спрос потребителей, огромная емкость и существующий потенциал развития рынка открывают перспективы по увеличению поголовья и производства козьего молока и мяса в хозяйстве, а всевозможные программы поддержки со стороны государства создают благоприятные условия для создания и развития сельскохозяйственных организаций.

<sup>1</sup> Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы от 14 июля 2012 года № 717. – Доступ из справ. - правовой системы Консультант плюс.

<sup>2</sup> Об утверждении порядка предоставления из краевого бюджета грантов на поддержку начинающих фермеров в Алтайском крае: постановление Правительства края

от 9.02.17 № 39. – Доступ из справ.-правовой системы Консультант плюс.

<sup>3</sup> Об утверждении форм документов, представляемых начинающими фермерами в Министерство сельского хозяйства Алтайского края: приказ МСХ Алтайского края от 9.03.2017 № 42. – Доступ из справ.-правовой системы Консультант плюс.

<sup>4</sup> Воробьева В.В. Создание специализированных зон молочного козоводства как направление импортозамещения / В.В. Воробьева, М.А. Беляева // Никоновские чтения. – 2017. – № 22. – С. 305-308.

<sup>5</sup> Воробьев С.П. Особенности развития рынка козьего молока пригородных территорий / С.П. Воробьев // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2017. – № 15. – С. 98-100.

<sup>6</sup> Валецкая Т.И. Спрос как фактор структурных изменений в сельском хозяйстве // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2016. – № 14. – С. 89-90.

<sup>7</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31.07.1998 №146-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – Доступ из справ.-правовой системы Консультант плюс.

**Shirokikh Maria Aleksandrovna, Master's Degree student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)**  
This article identifies the main tendencies of the development of dairy goat breeding in Russia and the Altai territory. In the Altai territory concentration of a livestock of goats in residential suburbs is revealed. However, no more than 10% of production enters the market. For the development of dairy goat breeding in the residential suburb of the city of Barnaul economic efficiency of building of the goat breeding farm on the basis of a peasant farm has been identified.  
**Keywords:** milk market, goat milk, state regulation of the economy, agriculture, the Altai territory.





УДК 332.1:519.237

Виктория Владимировна Воробьева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Карина Сергеевна Кудлик, студент 2 курса направления «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Дарья Андреевна Маматова, студент 2 курса направления «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**Проведена оценка структуры потребительских расходов по различным группам домашних хозяйств, выявлена высокая дифференциация материального благосостояния домашних хозяйств. Определено, что фактические доходы населения региона существенно ниже бюджета семьи, определенного для удовлетворительного существования.**

**Ключевые слова:** потребительская корзина, прожиточный минимум, минимальный уровень дохода населения.

## СТАТИСТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА ОПТИМАЛЬНОГО БЮДЖЕТА СЕМЬИ

### STATISTICAL ESTIMATION OF THE OPTIMUM BUDGET OF THE FAMILY

В условиях социально-экономических преобразований, затрагивающих все стороны жизнедеятельности общества, необходима объективная информация об условиях жизни населения, платежеспособном потребительском спросе, степени социального расслоения и уровне бедности, что предопределяет актуальность исследования доходов населения.

Статистика доходов населения основана на расчете и анализе показателей, характеризующих объем, структуру и динамику доходов, их источники и направления использования, покупательную способность, неравномерность распределения доходов в обществе.

Наблюдаемые в последние десятилетия преобладают трансформацию потребительского поведения населения. Большая часть домохозяйств переориентировали денежные средства на покупку жизненно необходимых товаров и услуг, прежде всего, на приобретение продовольствия, что снижает свободу маневрирования имеющимися денежными средствами<sup>1</sup>. По сравнению со структурой потребления населения в западных странах мира, потребительский бюджет жителей Алтайского края является резко деформированным, поскольку население США тратит на питание не более 14% от общих расходов на покупку

товаров и оплату услуг, Швейцарии, Норвегии, Австрии, Дании – 12%, Великобритании – 11%, Нидерландов – 10%, Люксембурга – 8,6%.

В 1990-е годы в России на продукты питания приходилось до 50,0% потребительских расходов населения, снижение началось лишь с 2000 г. и к 2016 г. структура потребительских расходов жителей региона на 33,3% была представлена затратами на продукты питания (табл. 1). Однозначно, что усредненные статистические сведения не характеризуют ситуацию в целом, не отражают высокую дифференциацию объема и структуры потребления среди различных групп населения.



Исследования центра анализа доходов и уровня жизни Института управления социальными процессами НИУ ВШЭ свидетельствуют, что «10% самых бедных российских семей тратили на покупку продуктов

питания 45,9% от общего объема потребительских расходов, в то время как у 10% самых богатых на данные расходы приходилось только 18,7%. Несмотря на то, что расходы на питание относятся к низкоэластичным,

у 10% самых бедных домохозяйств в абсолютном денежном выражении они оказываются в 3 раза ниже, чем у 10% самых богатых»<sup>2</sup>.

Таблица 1

**Расходы на питание в структуре расходов на конечное потребление населения Алтайского края, руб./месяц**

| Показатели                                                       | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |             |
|------------------------------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|
|                                                                  |         |         |         |         | всего   | % к 2012 г. |
| Потребительские расходы, всего                                   | 8786    | 9683    | 10714   | 11062   | 11987   | 136,43      |
| в т.ч. покупка продуктов питания и питание вне дома              | 2853    | 3037    | 3446    | 3647    | 3995    | 140,03      |
| Доля расходов на покупку продуктов питания и питания вне дома, % | 32,47   | 31,36   | 32,16   | 32,97   | 33,33   | -           |

Источник: расчеты авторов с использованием базы данных Росстата

Изменение структуры расходов сопровождалось трансформацией потребления продуктов питания по их видам. Наблюдающееся в пе-

риод 2012-2015 гг. снижение уровня потребления продуктов питания связано с увеличением цен на них, что привело к уменьшению покупательской способности среднедушевых денежных доходов населения

Алтайского края, увеличению расходов на питание в структуре расходов на конечное потребление. Как следствие, произошло снижение фактической обеспеченности населения продуктами питания (табл. 2).

Таблица 2

**Обеспеченность населения Алтайского края продуктами питания, %**

| Показатели                       | Норма потребления, кг/год | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |             |
|----------------------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|
|                                  |                           |         |         |         |         | всего   | % к 2012 г. |
| Хлебные продукты                 | 96                        | 111,6   | 109,2   | 106,8   | 103,2   | 105,6   | 94,6        |
| Картофель                        | 90                        | 92,4    | 87,6    | 88,8    | 80,4    | 81,6    | 88,3        |
| Овощи и бахчевые                 | 140                       | 96,0    | 94,8    | 93,6    | 85,2    | 93,6    | 97,5        |
| Фрукты и ягоды                   | 100                       | 60,0    | 67,2    | 62,4    | 60,0    | 63,6    | 106,0       |
| Мясные продукты                  | 73                        | 78,0    | 80,4    | 78,0    | 74,4    | 81,6    | 104,6       |
| Рыбные продукты                  | 22                        | 21,6    | 22,8    | 20,4    | 19,2    | 22,8    | 105,6       |
| Молочные продукты                | 325                       | 253,2   | 266,4   | 260,4   | 248,4   | 246,0   | 97,2        |
| Сахар и кондитерские изделия     | 24                        | 36,0    | 36,0    | 34,8    | 33,6    | 33,6    | 93,3        |
| Яйца (штук)                      | 260                       | 228,0   | 228,0   | 216,0   | 228,0   | 240,0   | 105,3       |
| Масло растительное и другие жиры | 12                        | 12,0    | 10,8    | 12,0    | 12,0    | 12,0    | 100,0       |

Источник: расчеты авторов с использованием базы данных Росстата; нормы потребления на 1 человека определены на основе приказа Минздрава РФ «Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающих современным требованиям здорового питания» (2016 г.)

Оценка бюджета семьи осуществлялась нами по следующей методике:

– оценивалось потребление продуктов питания (официальные статистические данные);

– на основе данных о денежных доходах (официальные статистические данные) и их покупательной

способности (официальные статистические данные) определялись цены приобретения продуктов питания по группам;

– исходя из фактических (официальные статистические данные) и нормативных показателей потребления продуктов питания, а также расчетных цен на них определялись затраты на продукты питания жителей городской и сельской местности региона;

– исходя из структуры удовлетворительного существования (30% расходов приходится на продукты питания) и расчетных данных относительно расходов на питания в раз-

резе городской и сельской местности определялись потребительские расходы в расчете на одного человека;

– исходя из фактического соотношения населения в возрасте младше трудоспособного (дети, подростки) и населения в трудоспособном возрасте (официальные статистические данные) определялось усредненное количество детей в расчете на одного трудоспособного, что позволило определить структуру среднестатистической семьи в городской и сельской местности региона;

– бюджет семьи определялся исходя из количества человек среднестатистической семьи в городской





и сельской местности региона и расчетного бюджета 1 человека.

Исходя из расходов 30% на продовольствие, что обеспечивает удовлетворительное существование,

расходы на конечное потребление в целом по Алтайскому краю в 2016 г. составили 14844,7 руб., что ниже нормы на 1710 руб. В то время как в городской местности они состави-

ли 13725,8 руб, а в сельской – 9270,9 руб. Наибольшее отставание от нормы наблюдалось в сельской местности и составляло 7283,9 руб.

Таблица 3

**Среднедушевые расходы населения Алтайского края на продовольствие в зависимости от уровня питания и места проживания, руб. в месяц**

| Показатели                                                                                                        | Расходы на питание, руб. |              |                     |              |                    |              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------------|--------------|
|                                                                                                                   | в целом по региону       |              | городская местность |              | сельская местность |              |
|                                                                                                                   | 2016 г. (факт.)          | по нормам    | 2016 г. (факт.)     | по нормам    | 2016 г. (факт.)    | по нормам    |
| Хлебные продукты                                                                                                  | 633                      | 575          | 688                 | 575          | 607                | 575          |
| Картофель                                                                                                         | 105                      | 115          | 18                  | 115          | 3                  | 115          |
| Овощи и бахчевые                                                                                                  | 156                      | 233          | 208                 | 233          | 118                | 233          |
| Фрукты и ягоды                                                                                                    | 636                      | 1000         | 303                 | 1000         | 215                | 1000         |
| Мясные продукты                                                                                                   | 1360                     | 1217         | 1344                | 1217         | 707                | 1217         |
| Рыбные продукты                                                                                                   | 285                      | 275          | 312                 | 275          | 191                | 275          |
| Молочные продукты                                                                                                 | 943                      | 1246         | 729                 | 1246         | 413                | 1246         |
| Сахар и кондитерские изделия                                                                                      | 140                      | 100          | 344                 | 100          | 391                | 100          |
| Яйца (штук)                                                                                                       | 105                      | 114          | 82                  | 114          | 43                 | 114          |
| Масло растительное и другие жиры                                                                                  | 91                       | 91           | 91                  | 91           | 94                 | 91           |
| <b>ИТОГО</b>                                                                                                      | 4453                     | 4966         | 4118                | 4966         | 2781               | 4966         |
| Расходы на конечное потребление исходя из расходов 30% на продовольствие (удовлетворительное существование), руб. | 14845                    | <b>16555</b> | 13726               | <b>16555</b> | 9271               | <b>16555</b> |
| Денежные доходы исходя из фактического соотношения доходов и потребления, руб.                                    | 23560                    | 26274        | 22198               | 26773        | 14218              | 25390        |
| Бюджет семьи в расчёте на одного трудоспособного, руб/месяц                                                       | 30982                    | 34551        | 29190               | 35207        | 18697              | 33387        |

Источник: расчеты авторов с использованием базы данных Росстата

По нашим расчетам, для обеспечения рационального питания населения Алтайского края в трудоспособном возрасте согласно медицинским нормам, а также для содержания детей, доход одного члена семьи должен составлять не менее 34551 руб. в месяц в целом по краю, в том числе 35207 руб. в городской местности и 33387 руб. в сельской в 2016 г. Бюд-

жет семьи, состоящей из двух человек в трудоспособном возрасте, в рамках удовлетворительного существования в городской местности должен составлять не менее 70413 руб., а в сельской местности – не менее 66775 руб., что в 1,2 раза выше фактических денежных доходов городского населения Алтайского края, а для работников сельского хозяйства – 1,8.

<sup>1</sup> Воробьев С.П. Специализация как фактор эффективного

хозяйственного механизма сельскохозяйственных предприятий Алтайского края / С.П. Воробьев // Нионовские чтения. – 2015. – №20-1. – С. 116-118.

<sup>2</sup> Овчарова Л.Н. Что изменилось в доходах, расходах и потреблении российского населения? / Л.Н. Овчарова, С.С. Бирюкова, С.А. Тер-Акопов, Е.Г. Вардамян; ред. Л.Н. Овчарова. – М.: НИУ ВШЭ, 2014. – 42 с.

**Viktoriya Vladimirovna Vorobyova**, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

**Karina Sergeevna Kudlik**, 2-year student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

**Daria Andreevna Mamatova**, 2-year student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The estimation of the structure of consumer expenses on various groups of house economy is conducted, high differentiation of material well-being of house economy is revealed. It is identified that actual incomes of the population of the region are essentially below the budget of a family specified for satisfactory existence.

**Keywords:** market basket, living wage, the minimum level of income of the population.





УДК 332.1

*Никита Святославович Зверев, магистрант направления «Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)*

*Валентина Николаевна Стрижкина, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент*

**Интерес к проблемам городской агломерации связан с возникновением новых процессов развития крупных городских систем. Сегодня, в кризисное время, эта проблематика приобретает особо приоритетное значение, что связано с проведением в России новой территориальной политики, предполагающей формирование регионов, конкурентоспособных в мировой хозяйственной системе. В статье рассматриваются особенности и основные направления развития Барнаульской агломерации, позволяющие проследить и оценить вектор развития агломерации.**

*Ключевые слова: городские агломерации, урбанизация, ТОСЭР, Всероссийская конференция, маятниковая миграция.*

## **ОСОБЕННОСТИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ БАРНАУЛЬСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ)**

### **FEATURES AND MAIN DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF AGGLOMERATIONS (ON THE EXAMPLE OF THE BARNAU AGGLOMERATION)**

В исторической эволюции форм расселения на смену традиционным типам населенных мест – городским и сельским поселениям, развивающимся относительно автономно, – приходят новые «групповые» формы высококонцентрированного расселения, образующиеся при территориально сближенном размещении поселений и формировании между ними интенсивных связей. Эти городские агломерации, быстро развивающиеся во всём мире, и состоящие нередко из десятков, а иногда и сотен населенных пунктов, включая и сельские поселения, тесно связаны друг с другом.

Иногда ряд поселений может сливаться в единую череду промышленных и жилых зон. Расположенные рядом города и пригороды начинают постепенно сближаться, создавать единое экономическое, транспортное, социальное, культурное пространство. Этот процесс получил название «агломерирование». В дальнейшем эволюция форм расселения под

воздействием процессов развития и концентрации производства приводит к сближению и срастанию агломераций, формированию мегалополисов.

Непосредственно термин «агломерация» применительно к расселению был введен французским географом М. Руже в 1973 г. Агломерация, по Руже, возникает тогда, когда концентрация городских видов деятельности выходит за пределы административных границ и распространяется за соседние населенные пункты<sup>1</sup>.

Городская агломерация – компактное скопление населённых пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединённых в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными, трудовыми и культурно-бытовыми связями.

Тенденцией последнего столетия в мировом развитии стал рост роли городов. Процесс урбанизации затронул все страны мира и характеризуется, во-

первых, быстрыми темпами увеличения городского населения и, во-вторых, ускоренным ростом крупных городов. В 1900 г. в городах проживало 13% мирового населения, в 1950 г. – 29, в 1990 – 46, а в 2010 г. – свыше 50%. По прогнозам экспертов, к 2030 г. численность городского населения увеличится до 5 млрд чел., а города развивающихся стран будут охватывать 81% городского населения мира. Изменение системы расселения в пользу городов является значимой характеристикой и составляющей экономической динамики России. Города характеризуются более развитым и гибким рынком труда, что способствует широкому удовлетворению спроса со стороны бизнеса<sup>2</sup>.

Россию можно отнести к странам с высоким уровнем урбанизации. В соответствии с данными Федеральной службы государственной статистики, в 2017 г. доля городского населения в стране составила 74% (109 млн.). В Московской





агломерации проживает около 20 млн. чел., Нижегородской – 2,1 млн., Санкт – Петербургской – 6,9 млн., Самарско – Тольяттинской – 3,9 млн., Екатеринбургской – 2,6 млн., Ростовской – 1,7 млн., Новосибирской – 2 млн.<sup>3</sup> Это только ряд самых крупных агломераций миллионов (39,2 млн. чел.). Помимо выше названных агломераций существует ещё 15 агломераций миллионов. Из чего можно сделать вывод, что больше половины населения проживает в городских агломерациях. Всего в России насчитывается, на 2017 год, 76 агломераций.

Стратегией социально – экономического развития Алтайского края до 2025 г., впервые в практике долгосрочного планирования региона, применяется термин агломерация. Именно Барнаулская агломерация в главном документе стратегического развития региона обозначается, как инструмент формирования конкурентоспособной хозяйственной системы и ухода от монопрофильности.

В 2009 г. три муниципальных образования Алтайского края подписали соглашение о создании Барнаулской агломерации, которым был определён её состав и основные принципы функционирования. В агломерацию вошли городские округа Барнаул и Новоалтайск, а также Первомайский район. Межмуниципальным соглашением была определена главная цель – создание компактной пространственной организации населённых пунктов, обладающих промышленными, транспортными, торговыми, культурными и социально – бытовыми связями.

Барнаулская агломерация зарегистрирована Управлением Министерства юстиции РФ по Алтайскому краю 12 ноября 2012 г. как некоммерческая организация Ассоциация «Барнаулская агломерация интеграционного развития территорий» Первым реализованным шагом в создании Барнаулской агломерации стала разработка схемы ее территориального планирования, которая утверждена Постановлением Администрации Алтайского края от 26.11.2012 № 644<sup>4</sup>. Барнаулская агломерация состоит из двух территориальных частей, разделённых широкой (до 11 км) поймой р. Оби. Площадь агломерации – составляет около 4,6 тыс. кв. км (Барнаул – 0,9, Новоалтайск – 0,08, Первомайский район – 3,6 тыс. кв. км.).

Общая численность населения Барнаулской агломерации на начало 2017 г. составила 825 тыс. чел. – более трети населения Алтайского края. На территории Барнаулской агломерации находятся более 80 населённых пунктов, из них более

35 % расположены в границах городских округов.

В Барнауле и Новоалтайске сходятся все транзитные направления автомобильных и железных дорог края, из 22 тысяч трудоспособного населения Первомайского района около 7 тысяч работает и служит в войсковых частях в Барнауле и Новоалтайске, на этих территориях сложился единый рынок труда с общими требованиями к стоимости труда и его квалификации. Так в рамках агломерационного взаимодействия по работе вывода малого бизнеса из «тени» в г. Барнауле, получены следующие результаты: 1) легализация трудовых договоров (более 1,5 тыс. работников); 2) повышена заработная плата работникам (более 22,5 тыс. работникам); 3) средний темп роста заработной платы по итогам 2017 г. на малых предприятия составляет 115,8%<sup>5</sup>. На основании данных результатов можно сделать вывод, что агломерационное взаимодействие позволяет снизить количество теневых предприятий, и повысить тем самым стоимость труда.

На территории Первомайского района ведётся компактное строительство малоэтажного индивидуального жилья жителями городов Барнаул и Новоалтайска. Также в районе расположены детские оздоровительные лагеря, ведомственные санатории, базы отдыха, около 43 тысяч садовых участков жителей городов Барнаул и Новоалтайска.

Около 10% трудоспособного населения г. Новоалтайска работает и учится в г. Барнауле. Сельскохозяйственная продукция, производимая на территории Первомайского района, перерабатывается и реализуется прежде всего в Барнауле и Новоалтайске.

Схемой территориального планирования Барнаулской агломерации и концепцией развития агломерации до 2035 года предлагаются следующие направления:

1. Агломерация как значимый агропромышленный узел Сибири (наука, производство и переработка сельхозпродукции, биофармакластер);

2. Агломерация как отраслевой центр промышленного производства (машиностроение, энергомашиностроение, грузовые железнодорожные вагоны, производство шин и авто-резинотехнических изделий, деревообработка);

3. Агломерация как центр взаимодействия России со странами Центральной Азии, Ближнего Востока, Монголии и Китая (торгово-экономические отношения, образовательные проекты, научно-техническое и культурное сотрудничество,

высокотехнологическая медицинская помощь);

4. Агломерация как «опорная точка» в освоении туристического потенциала Алтай (культурно-познавательная, лечебно-оздоровительный и школьный туризм, выставочная деятельность).

Суть некоторых проектов: строительство так называемого Северного обхода Барнаула с мостом через р. Обь; капитальный ремонт старого коммунального моста; строительство путепровода через ж/д пути в г. Барнауле; пуск троллейбуса с возможностью автономного хода по маршруту Барнаул – Новоалтайск; строительство очистных сооружений ливневой канализации в г. Барнауле; строительство конгрессно – выставочного центра для позиционирования региона в целом и, естественно, его столицы; формирование медкластера, в том числе и на территории г. Новоалтайска и Первомайского района; строительство предприятий по производству биодобавок, функциональных продуктов и продуктов специального назначения из алтайского возобновляемого сырья; выхода на правобережье многоэтажной жилой застройки; решение проблемы канализования стоков существующих и предполагаемых к строительству объектов на правом берегу Оби путём использования очистных сооружений г. Новоалтайска и др.

В рамках реализации приоритетных инвестиционных и инфраструктурных проектов выполнено:

- заключён контракт на разработку проектно – сметной документации на строительство автомобильной дороги «Обход г. Барнаул с мостом через р. Обь» на сумму 682 млн. руб. за счёт краевого бюджета. Срок исполнения работ – до 01.11.2017 года;

- для организации пассажирских перевозок троллейбусами между городами Барнаул, Новоалтайск и частью посёлений Первомайского района подготовлена проектная документация (финансирование за счёт бюджета г. Новоалтайска), а также закуплены 4 троллейбуса с возможностью автономного хода (за счёт бюджета г. Барнаул). Осуществляется эксплуатация машин в тестовом режиме;

- определён земельный участок для строительства конгрессно – выставочного центра на правом берегу р. Обь;

- Администрацией Алтайского края проведено совещание и даны соответствующие поручения для определения и резервирования земельных участков под строительство инженерных сетей на правом берегу Оби на территориях



муниципалитетов, входящих в состав агломерации;

- в связи с планируемым строительством конгрессно – выставочного центра на правом берегу реки Обь в рамках создания Барнаульского туркластера выполнен проект планировки и межевания территории под строительство, разработана проектно – сметная документация на формирование земляного сооружения (стоимость сооружения 273,1 млн. руб.), запрошены и получены в соответствии с Концепцией Барнаульской агломерации технические условия на приём сточных вод от проектируемых и уже существующих объектов правобережья очистными сооружениями МУП «Водоканал» г. Новоалтайска;

- ведётся строительство биофармпредприятия на территории индустриального парка «Новоалтайск – Южный».

Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 г., утверждённая постановлением Администрации Алтайского края от 19.01.2016 г. № 16, предполагает совершенствование системы межмуниципального взаимодействия для использования Барнаульской агломерации в качестве механизма опережающего развития ядра территории Северо – Восточной зоны, порождающего мультипликативные эффекты для развития соседних муниципальных образований.

При этом следует отметить, что Схема территориального планирования и концепция развития агломерации предусматривает и дальнейшее территориальное расширение за счёт ближайших сельских районов – Павловского, Калманского, Косихинского и Тальменского. В случае вхождения данных территорий на втором этапе в состав Барнаульской агломерации, её численность достигнет 1 млн. человек. Данное межмуниципальное сотрудничество позволит жителям данной агломерации пользоваться услугами, которые доступны в крупных городах, а также представлять более широкий спектр выбора места работы, чем в отдельном поселении.

В ходе «Медиадиалога» глава региона Александр Карлин, рассказал о дальнейших перспективах развития Барнаульской агломерации. Сегодня она включает в себя городские округа Барнаул, Новоалтайск и Первомайский район.

«На следующем этапе я вижу в числе муниципалитетов, которые будут включены в агломерацию, – Павловский и Тальменский районы. Калманский район в перспективе в ее составе также прос-

матривается», – рассказал Александр Карлин.

По его словам, это будет означать для включенных в агломерацию муниципалитетов «наполнение сложившихся взаимосвязей новым содержанием»: развитие новой инфраструктуры, в том числе социальной. Участок дороги от Барнаула до Павловска будет соответствовать самой высокой категории региональных магистралей. «Мы также создаем возможности для наполнения транспортно-потока между Павловском и Барнаулом со всеми вытекающими последствиями: трафиком товаров, продукции, транспортной доступностью для людей», – отметил Губернатор. У жителей агломерации больше возможностей для выбора работы и места проживания<sup>6</sup>.

Значимым социальным проектом в рамках Барнаульской агломерации стало создание единой службы скорой медицинской помощи. Накопленный опыт применен на территории Павловского района: поселок Новые Зори с начала 2016 г. обслуживается барнаульской поликлиникой.

Расширение агломерации откроет для ее жителей большие возможности вхождения в федеральные программы поддержки, которые часто ориентированы на крупные объединения населенных пунктов. К таким программам относится, например, федеральный проект «Безопасные и качественные дороги».

Отдельно необходимо затронуть город Новоалтайск, который 16 марта 2018 г. официально стал ТОСЭР (территория опережающего социально – экономического развития). Механизм ТОСЭР позволяет существенным образом повысить привлекательность моногородов для ведения бизнеса, способствует реализации инвестиционных проектов, созданию новых рабочих мест, ускоренному развитию экономики и повышению качества жизни населения. Режим его функционирования предусматривает льготы инвесторам по уплате налога на имущество и прибыль, сокращение более чем в три раза объема страховых взносов. Участие в этом проекте позволяет не только привлекать частные инвестиции, но и получать федеральное финансирование на развитие инфраструктуры: газификацию, дорожное строительство, благоустройство.

В документах Правительства федерального уровня отмечается, что по Новоалтайску «планируется создание научно-производственного центра инновационных разработок в области биорегуляции, специализированного питания,

производственного комплекса по выпуску инновационных высокоэффективных кормов для рыб на основе глубокой переработки льняного жмыха, предприятий по производству мягких сыров и масла, экспериментального тепличного комплекса для выращивания и интродукции лекарственного сырья, саженцев плодово-ягодных культур и овощей, а также организация производства кормовых добавок». В рамках подготовки заявки на создание ТОСЭР в Новоалтайске предварительные соглашения о намерении разместить новые и расширить действующие производства в моногороде заключены с семью потенциальными инвесторами. Одним из результатов их деятельности станет организация в городе более 900 рабочих мест<sup>7</sup>.

Намерения по реализации инвестиционных проектов в статусе резидента ТОСЭР «Новоалтайск» также подтверждают девять компаний, которые планируют создание машиностроительного производства, развитие производства готовых текстильных изделий, организацию вторичной переработки полимерных материалов, производство органических удобрений и кормов для непродуктивных животных. Таким образом, в период действия статуса ТОСЭР в моногороде может быть привлечено порядка трех миллиардов рублей внебюджетных инвестиций<sup>8</sup>.

Таким образом, присвоение статуса ТОСЭР Новоалтайску и влияние в будущем на общее развитие Барнаульской агломерации, сравнима с концепцией увеличения совокупного дохода семьи, т.е. когда увеличение дохода одного из членов семьи, ведёт к увеличению совокупного дохода всей семьи. Сутью ТОСЭРа является привлечение инвесторов, что, в свою очередь, сопровождается инвестициями, которые и являются тем самым фактором увеличения дохода территории.

Присвоения данного статуса не только позволит уйти от монопрофильности данной территории, но и благодаря данному уходу может снизиться уровень маятниковой миграции. Снижение уровня маятниковой миграции, будет возможно благодаря организации новых рабочих мест, что повлияет на приток рабочей силы в новые организации. В данном аспекте снижение маятниковой миграции будет означать начало планомерного развития агломерации, исключая абсолютное доминирование центра в плане перераспределения рабочей силы и предоставления социальных, культурных и иных услуг.





Помимо увеличения дохода и количества рабочих мест это в совокупности повысит инвестиционную привлекательность данной территории, и поскольку Новоалтайск является городом – спутником Барнаула и активно с ним взаимодействует, то развитие Новоалтайска в связи с присвоением ему статуса ТОСЭР, повлияет и на активное межмуниципальное сотрудничество обоих муниципалитетов, что может привести к благоприятному развитию всей агломерации.

Также 16-17 мая 2017 г. в г. Новосибирске проводилась IV Всероссийская конференция «Развитие городских агломераций России: стратегическое планирование и пространственное развитие».

По результатам обсуждения были выработаны рекомендации, необходимые для дальнейшего эффективного развития городских агломераций России:

1. Министерству экономического развития РФ при подготовке и реализации Стратегии пространственного развития РФ учесть предложения о формировании пространственного каркаса агломерации межрегионального уровня с учётом предложений субъектов РФ. Приоритетным направлением, в ходе данной конференции является, формирования каркаса агломерации посредством создания точек роста на базе транспортных хабов, транспортно-пересадочных узлов агломерационного, конурбационного (городская агломерация полицентрического типа, имеющая в качестве ядер несколько более или менее одинаковых по размеру и значимости городов или городских территорий при отсутствии явно доминирующего центра) и межагломерационного уровней.

2. Министерству экономического развития РФ совместно с субъектами РФ разработать пакет законодательных и нормативных правовых актов, обеспечивающих процесс формирования малых и средних агломераций (групп городов), определения комплексной оценки эффективности формирования агломераций и групп взаимосвязанных населённых пунктов для экономического развития территории.

3. Внедрить субъектам РФ автоматизированную информационную систему обеспечения градостроительной деятельности, либо информационную аналитическую систему управления развитием регионов и агломераций на региональном уровне, обеспечивая их функционирование региональной законодательной базой.

4. Рассмотрение субъектами РФ возможности установления региональным законом обязанности муниципальных образований, вошедших в агломерацию, совместно разрабатывать документы территориального планирования в форме «бесшовного генплана» (основа для принятия согласованных решений по развитию муниципальных инфраструктур в пределах агломерации).

5. Необходимо субъектам РФ поддерживать формирование системы реализации проектов муниципально-частного партнёрства путём разработки шаблонов нормативно-правовых актов муниципальных образований.

6. Рассмотреть субъектам РФ возможность предоставления мер государственной поддержки для организации транспортно-логистических комплексов и логистических парков в срединной зоне агломерации (в пригородной зоне) с учётом формирования международных транспортных коридоров евразийского экономического пространства.

7. В пределах агломерации субъектам РФ рассмотреть возможность утверждения единой программы комплексного развития транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, включающей региональные и муниципальные блоки<sup>9</sup>.

Таким образом, агломерации являются драйвером экономики и точками притяжения трудовых ресурсов. Они способны давать прирост в 5-7 процентов ВВП и не должны решать совместные задачи только за счёт собственных бюджетов. Нужно запустить отдельную государственную программу. Нам представляется, что её создание могло бы обеспечить финансовое вливания в развитие инфраструктуры агломерации.

<sup>1</sup> Гипрогор. Развитие городских агломераций: аналитический обзор. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.giprogor.ru/2017-12-13-12-01-02/2018-01-26-13-34-51>.

<sup>2</sup> Мищенко В.В., Мищенко И.В. Городские агломерации: формирование и перспективы развития (на примере Барнаульской агломерации) // Контурные глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2015. – № 5. – С. 68-79.

<sup>3</sup> Агломерации России // Википедия. [Электронный ресурс]. – URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Агломерации\\_России](https://ru.wikipedia.org/wiki/Агломерации_России).

<sup>4</sup> Конев А.В., Стрижжина Н.В. Проблемы создания агломерации в Алтайском крае // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края. – 2015. – № 7. – С. 6-14.

<sup>5</sup> Химочка В.С. Барнаульская агломерация как инструмент социально – экономического развития региона // Материалы XIII Всероссийской научной конференции с международным участием. – Барнаул: ООО «МЦ ЭОР». – 2017. – С. 321.

<sup>6</sup> Губернатор Александр Карлин: Барнаульская агломерация в перспективе будет расширена за счет Павловского, Тальменского и Калманского районов // Официальный сайт Алтайского края. – 2017. – 4 октября. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.altairregion22.ru/region\\_news/gubernator-aleksandr-karlin-barnaulskaya-aglomeratsiya-v-perspektive-budet-rasshirenaza-schet-pavlovskogo-talenskogo-i-kalmanckogo-raionov\\_624469.html](http://www.altairregion22.ru/region_news/gubernator-aleksandr-karlin-barnaulskaya-aglomeratsiya-v-perspektive-budet-rasshirenaza-schet-pavlovskogo-talenskogo-i-kalmanckogo-raionov_624469.html).

<sup>7</sup> Заринск и Новоалтайск официально стали Территориями опережающего развития // ПолитСибРу. – 2018. – 16 марта. [Электронный ресурс]. – URL: <http://politsib.ru/news/102294>.

<sup>8</sup> Моногородам Алтайского края присвоен статус территорий опережающего социально-экономического развития // Официальный сайт Алтайского края. – 2018. – 16 марта. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.altairregion22.ru/region\\_news/monogorodam-zarinsk-i-novoaltaisk-prisvoen-status-territorii-operezhayuschegotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya\\_663950.html?sphrase\\_id=464724](http://www.altairregion22.ru/region_news/monogorodam-zarinsk-i-novoaltaisk-prisvoen-status-territorii-operezhayuschegotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya_663950.html?sphrase_id=464724).

<sup>9</sup> Резолюция по итогам IV Всероссийской конференции «Развитие городских агломераций России: стратегическое планирование и пространственное развитие». – 2017. – 16-17 мая.

*Nikita Sviatoslavovich Zverev, Master's Degree student of Altai State University (Barnaul, Russia)*

*Valentina Nikolaevna Strizhkina, Associate Professor of The Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

Interest to the problems of urban agglomeration is associated with the emergence of new processes of development of large urban systems. Today, in crisis time, this problem becomes especially topical, which is connected with the realization in Russia of a new territorial policy that presupposes the formation of regions competitive in the world economic system. The article considers the features and main directions of the development of the Barnaul agglomeration, allowing tracing and evaluating the vector of the agglomeration development.

**Keywords:** city agglomerations, urbanization, TAD, All-Russian Conference, pendulum migration.





УДК 336.143

Валентина Николаевна Стрижкина, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Ирина Викторовна Стрижкина, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Лариса Анатольевна Капустян, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

**Статья посвящена исследованию направлений совершенствования налоговой политики. В ней подробно анализируются предлагаемые изменения в налоговой системе, как инструмент повышения доходной части бюджета. В работе приводятся некоторые итоги и наметившиеся направления совершенствования налоговой системы РФ.**

**Ключевые слова:** бюджетный процесс, налоговые доходы бюджета, совершенствование налоговой политики, курортный сбор, налог на роскошь.

## ПОПЫТКИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ БЮДЖЕТА ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### ATTEMPTS TO IMPROVE THE TAX SYSTEM IN THE FORMATION OF THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT BUDGET

Финансовая система общества, основой которой является государственный бюджет, это наиболее важный инструмент государства. Он позволяет осуществлять экономическое и социальное регулирование. Государственный бюджет, являясь главным средством мобилизации и расходования ресурсов государства, дает политической власти реальную возможность воздействовать на экономику, финансировать ее структурную перестройку, стимулировать развитие приоритетных секторов экономики, обеспечивать социальную поддержку наименее защищенным слоям населения.

Основной составляющей доходов бюджета являются налоги, именно они

обеспечивают финансирование всей структуры и его расходных статей.

С помощью региональных бюджетов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических и других условий отстали в своем экономическом и социальном развитии от других регионов страны. Для преодоления такой отсталости разрабатываются соответствующие программы.

Грамотно построенная налоговая политика является важнейшим инструментом для решения экономических задач.

В связи с этим в 2011 г. министерство финансов РФ отметило, что в соответ-

ствии с Основными направлениями налоговой политики РФ, сфера применения системы налогообложения в виде единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности будет сокращаться. Внесенным на рассмотрение в Государственную Думу проектом федерального закона предусматривается поэтапная отмена единого налога на вмененный доход для отдельных видов деятельности (ЕНВД)<sup>1</sup>.

Планировалось уже к 2014 ЕНВД для всех. Вместо ЕНВД предполагается применять упрощенную систему налогообложения на основе патента. Однако под «давлением общественности» Государственная Дума приняла закон, расширяющий патентную упрощенную систему на





логообложения (УСН), но сохраняющий ЕНВД до 2018 г.

Чтобы понять причины подобного итога, обратимся к истокам данного специального налогового режима (СНР). Изначально инициатива власти заключалась в снижении фискальной нагрузки на малый бизнес, упрощении для предпринимателей обязанностей, связанных с налогообложением, и, как следствие, улучшении экономического климата для начала и развития малого и среднего предпринимательства. Применение СНР для предпринимателей, осуществляющих наиболее распространенные, для алго и среднего предпринимательства, виды деятельности стало обязательным и далеко не всегда выгодным (в т.ч. по указанным выше причинам), из-за чего кто-то из бизнесменов выигрывал за счет введения ЕНВД, а кто-то (в основном более крупные предприниматели) – наоборот.

Нельзя не отметить, что утрата возможности применять спецрежим в виде уплаты ЕНВД делает бизнес для многих предпринимателей менее выгодным, т.к. возможность легко и просто спланировать свои затраты с учетом четко определенной налоговой нагрузки многими из них может быть утрачена.

Рассмотрим положительные и отрицательные стороны каждого из режимов и определим, что выгоднее ПСН или ЕНВД.

ЕНВД – привлекательный налоговый режим для индивидуального предпринимателя. Таким его делает независимость суммы налогового платежа от фактических доходов, что избавляет предпринимателя от необходимости вести сложные бухгалтерские расчеты. Величина налога зависит от размера дела, от таких показателей, как численность персонала, площадь помещения и т.д. Этот режим возможно применить только для отдельных видов деятельности, определенных Налоговым Кодексом РФ. Кроме того, на его использование законом наложены некоторые ограничения. Например, число работников, задействованных в деле не может превышать 100 человек.

Патентная же система, ввиду ее относительной новизны и не изученности предпринимателями, не пользуется большим спросом. Этот режим дает главное преимущество – максимально упрощенную систему бухгалтерского учета и отчетности. Система позволяет не сдавать налоговую декларацию и определить величину налога еще на этапе оформления патента. Сущность ее состоит в оформлении патента – документа, позволяющего предпринимателю вести бизнес. Патент можно

получить на разный срок. Это становится привлекательным для тех, кто находится в самом начале своего бизнеса. Патент дает возможность попробовать, как будет развиваться дело, какой спрос на предложение предпринимателя в конкретном регионе.

Начиная свое дело, индивидуальный предприниматель сталкивается с проблемой выбора наиболее подходящего для себя режима уплаты налогов.

Несмотря на плюсы патентной системы налогообложения, ЕНВД является более выгодным налогом для осуществления деятельности по ремонту автотранспортных средств.

Существует практика, когда в наиболее сложные периоды для пополнения федерального бюджета государства вводятся дополнительные меры, направленные на выравнивание уровня налоговой нагрузки для всех налогоплательщиков. Одними из таких мер является введение налога на роскошь и введение курортного сбора.

Нововведением налоговой политики является введение курортного сбора. Новая налоговая мера подробно обсуждалась на заседании Государственного совета РФ, который проходил в г. Белокуриха Алтайского края. На нем Президент подчеркнул, что средства от курортного сбора будут потрачены на восстановление санаторно-курортной инфраструктуры. «Опробироваться» новый налог будет в четырех пилотных регионах – Алтайском крае, Краснодарском крае, в республике Крым и в Кавказских Минеральных водах (Ставропольский край). На текущий момент эксперимент планируется провести в течение пяти лет и только после этого распространить на другие регионы России.

Президент России Владимир Путин подписал федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае».

Там будет проводиться эксперимент по развитию курортной инфраструктуры с целью сохранения, восстановления и развития курортов, формирования единого туристического пространства, создания благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма.

Собирать курортный сбор начнут не ранее 1 мая 2018 г., сроки эксперимента определены до 31 декабря 2022 г.

Установление конкретных ставок сбора отнесено к компетенции региональных властей. Размер курортного сбора не мо-

жет превышать 100 рублей, в 2018 г. он ограничен 50 рублями. Закон предусматривает возможность дифференцировать сбор, в том числе снизить до нуля, в зависимости от сезонности, времени пребывания отдыхающих, значения курорта, местонахождения муниципальных образований, входящих в территорию эксперимента.

Платить сбор будут достигшие совершеннолетия физические лица, проживающие в объектах размещения более 24 часов.

Сумма курортного сбора определяется как произведение количества дней проживания на курорте (не считая дня заезда) и соответствующей ставки. Взимать сбор будут не позднее момента выезда из объекта размещения, его сумма не включается в стоимость проживания<sup>2</sup>.

Большинство специалистов оценивают данную меру положительно, аргументируя тем, что данный сбор существует во многих странах. В среднем он составляет от одного до семи евро в день, и механизм его сбора там давно отработан. Но стоит отметить, что введение механизмов, отработанных во всем мире, на территории России имеет определенные особенности. Главные аргументы критиков закона – как выработать эффективный механизм сбора денежных средств, а также проследить, чтобы эти деньги тратились по целевому назначению. Еще одно предостережение экспертов – не оттолкнет ли нововведение российских туристов, которые и так с большим трудом обратили свой взор на внутренние курорты.

По данным Ростуризма, число ночевок в коллективных средствах размещения в Алтайском крае в 2015 г. составило 3,5 млн., если регион введет курортный сбор на уровне 100 рублей, годовой доход бюджета может составить около 350 млн. руб.<sup>3</sup>

Важно, чтобы курортный сбор устанавливался только в тех регионах, где туризм одно из основных направлений развития.

Так же отмечается, что фактором, осложняющим сбор курортного налога, является высокая доля теневого бизнеса в сфере туризма. Существенной проблемой в собираемости курортного сбора может стать то, что многие места размещения работают без юридического лица, это так называемые частники, и заставить их работать в белую и платить налоги будет очень непросто. Это так же относится к нелегальным организаторам различных туров. Высказываются опасения, что ввод курортного сбора усилит отток туристов в неконтролируемый частный сектор.



Так же дополнительной мерой может являться введение налога на роскошь для тех категорий, которые имеют в собственности предметы роскоши и получающих сверхдоход. В Российской Федерации споры по вопросам применения налога на роскошь ведутся на протяжении более 15 лет (с 2003 г.), но только в настоящее время делаются первые шаги к его реальному введению.

В 2010 году впервые Государственной Думой Российской Федерации был рассмотрен законопроект «О внесении изменений в часть первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части установления налога на предметы роскоши)». Налогоплательщиками, по данному законопроекту, признавались лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Объектами налогообложения являлись:

- жилые дома, квартиры, дачи и иные строения, помещения и сооружения, земельные участки (доли в них) стоимостью более 15 млн. рублей;

- автомобили, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, зарегистрированные в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации, стоимостью более 2 млн. рублей;

- драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них, произведения живописи и скульптуры стоимостью более 300 тысяч рублей. Налоговой базой признавалась рыночная стоимость имущества по состоянию на 1 января каждого года.

Налоговая ставка варьировалась исходя из предмета налогообложения и рассчитывалась по прогрессивной шкале. При этом все поступления от уплаты данного налога засчитывались бы в федеральный бюджет.

К положительным факторам в случае применения данного налога можно отнести то, что введение данного налога являлось бы эффективным средством корректирования общей системы налогов, особенно в условиях отсутствия прогрессивной шкалы подоходного налога, и способствовало бы развитию Российской Федерации как социального государства, путем внесения большей равномерности в распределение налогов, являясь средством к усиленному обложению более состоятельных лиц.

Однако данный законопроект не учитывал то, что выбранные объекты налогообложения уже являлись налогооблагаемыми (по налогам на имущество для физических и юридических лиц), и, таким образом, реализацией предполагаемых изменений привела бы к двойно-

му налогообложению имущества, а также к увеличению налоговой нагрузки на физических и юридических лиц. Кроме того, законопроект не содержал положений, определяющих порядок исчисления налога на такие предметы роскоши как драгоценные металлы, драгоценные камни и изделия из них, произведения живописи и скульптуры. Реализация предлагаемых изменений привела бы к возникновению различного рода нелегальных схем ухода от уплаты налога на предметы роскоши, к занижению стоимости различного вида имущества, подпадающего под понятие «предметы роскоши», к расширению теневого рынка. В связи с вышеизложенным, было принято решение об отклонении данного законопроекта.

Следующая попытка введения налога на роскошь на территории Российской Федерации была реализована в 2012 г., путем внесения на рассмотрение Государственной Думой Российской Федерации законопроекта «О внесении изменений в Бюджетный кодекс, изменения в статью 13 части первой Налогового кодекса Российской Федерации и изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части введения налога на объекты роскоши)».

Согласно положениям законопроекта организации, индивидуальные предприниматели и физические лица, обладающие предметами роскоши на праве собственности, признавались налогоплательщиками. Отдельно в законопроекте был именован закрытый перечень категорий граждан, не являющихся плательщиками налога на объекты роскоши.

В рамках нового законопроекта предметами роскоши (объектами налогообложения) признавались расположенные на территории РФ:

- жилые дома, части жилого дома, квартиры, части квартир стоимостью от 30 млн. рублей и выше;

- дачи и иные жилые строения, помещения и сооружения, а также земельные участки, на которых находятся указанные объекты недвижимости, дачные и садовые земельные участки (а также доли в них) стоимостью от 30 млн. рублей и выше;

- объекты незавершенного жилищного строительства вместе с земельными участками, по истечении трехлетнего срока строительства стоимостью от 30 млн. руб. и выше;

- автомобили, пассажирские морские, речные и воздушные суда; самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера стоимостью от 3 млн. рублей и выше.

Налоговой базой в новом законопроекте была определена рыночная стоимость имущества, с учетом принципов осуществления государственной кадастровой оценки объектов недвижимости на основе метода массовой оценки, по состоянию на 1 число первого месяца налогового периода. Налоговая ставка, также как и в первом рассматриваемом законопроекте, варьировалась исходя из предмета налогообложения и рассчитывалась по прогрессивной шкале.

Данный законопроект по оценкам экспертов мог бы дополнительно обеспечить доходы казны в размере 200 млрд. рублей. Кроме того, введение нового налога являлось бы эффективным средством борьбы с социальным неравенством общества.

Однако законопроект не был одобрен Советом Государственной Думы Российской Федерации в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции РФ.

Стоит отметить, что в 2013 г. к вышеуказанным законопроектам присоединились варианты проектов закона введения налога на роскошь от Минэкономразвития РФ и членов Российского союза промышленников и предпринимателей, где параметры нового вводимого налога совпали с параметрами налога в рассмотренных выше законопроектах. Однако они также не имели особого успеха в принятии нового закона, так как существовала определенная недоработка в виде исключения из предметов роскоши драгоценностей, одежды, мебели из-за сложности администрирования; имущества, попадающего под определение роскоши, которым владеет государство и так далее.

С 1 января 2014 г. на территории Российской Федерации начал действовать новый закон на роскошь в виде обложения транспортных средств стоимостью свыше 3 млн. рублей. То есть законодатель определил повышенные коэффициенты расчета налога в зависимости от года выпуска таких автомобилей. Согласно подписанному президентом закону, коэффициент 1,5 применяется для автомобилей стоимостью от трех до пяти миллионов рублей, с момента выпуска которых не прошло более года. На 1,3 сумма транспортного налога умножается в отношении машин аналогичной стоимости возрастом от одного до двух лет, а на 1,1 – возрастом от двух до трех лет. Удвоенный сбор взимают с владельцев автомобилей стоимостью от пяти до десяти миллионов рублей, с момента выпуска которых прошло не более пяти лет. В три раза транспортный налог увеличился для хозяев машин стоимостью от 10 до 15 миллионов рублей и свыше 15 миллионов рублей в слу-





чае, если с момента выпуска этих транспортных средств прошло не более 10 и 20 лет соответственно.

Однако уже сейчас видны определенные недоработки принятого закона: налоговой базой признается стоимость транспортного средства, определяемая официальными дилерами, без учета различных пошлин и сборов, которые уже входят в данную стоимость (НДС, таможенные пошлины, утилизиционный сбор, валютный курс и так далее); размер налога на роскошь дифференцирован в зависимости от региона постановки на учет транспортного средства, логичнее было бы сделать дифференциацию именно критерия роскоши по регионам.

Последнюю попытку введения налога на роскошь предприняли законодатели от партии «Справедливая Россия», доработав законопроект № 66360-6 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, изменения в статью 13 части первой Налогового кодекса Российской Федерации и изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части введения налога на объекты роскоши)» от 2012 г. Тем не менее, 23 апреля 2014 г. Государственная Дума РФ отклонила его. Против принятия законопроекта выступил думский комитет по бюджету и налогам. В частности, в заключении было отмечено, что к объектам налогообложения налогом на роскошь относятся, например, жилые дома, квартиры, земельные участки. Однако указанное имущество является объектом налогообложения другими налогами (налогом на имущество физических лиц, налогом на имущество организаций, земельным налогом). Таким образом, указанный выше законопроект предполагает введение двойного налогообложения на соответствующие виды имущества. Кроме того, предварительная оценка предложенных авторами законопроекта критериев предметов роскоши дает основания сомневаться в их справедливости. При таких обстоятельствах принятие рассматриваемого законопроекта привело

бы к существенному увеличению налогового бремени не только на состоятельных граждан, но и в гораздо большей степени затронуло бы интересы среднего класса и малообеспеченных категорий населения. Не учитывается то обстоятельство, что собственниками так называемых «объектов роскоши» зачастую могут являться представители отмеченных выше категорий населения, которым такое имущество (жилые дома, квартиры, дачи и т.д.) перешло в порядке наследования. Представляется недопустимым введение указанного налога в отношении пенсионеров, инвалидов, членов многодетных семей и иных социально наименее защищенных категорий населения, которые в силу своего социального статуса не способны нести дополнительное налоговое бремя. Введение налога в отношении данных лиц, а также иных лиц со средними и низкими доходами не соответствовало бы принципу справедливости налогообложения. Более того, так как было принято решение о введении налога на дорогие автомобили, о переходе к налогообложению недвижимости исходя из кадастровой стоимости, а также учитывая, что прорабатывается вопрос, касающийся введения налога на недвижимое имущество, то смысла в этом законопроекте никакого нет.

Таким образом, в России существуют попытки введения налога на роскошь и кроме того осуществлена реализация в части налогообложения конкретного предмета роскоши исходя из его стоимости, однако данную реализацию нельзя считать безусловно успешной.

Необходимо детально проработать вопрос о предметах роскоши, дать им четкое определение, оценить их рыночную стоимость исходя из индивидуальной оценки (а не массовой), поднять вопрос о борьбе со схемами ухода от уплаты данного нового налога, оценить самих налогоплательщиков.

Анализ законопроектов введения налога на роскошь в Российской Федерации позволили выявить основные проблемы, существующие в данной сфере, которые

необходимо решить в ближайшее время с целью социального выравнивания и перенаправления денежных средств в реальный сектор экономики. К ним относятся:

1. Соотнесение налога на роскошь с другими уже применяемыми налогами (на имущество физических и юридических лиц, земельный налог, транспортный налог) с целью исключения двойного налогообложения;

2. Конкретное разделение налогоплательщиков по критерию приобретения предметов роскоши с целью исключения из налогообложения новым налогом среднего класса;

3. Определение оптимального уровня налоговой нагрузки для налогоплательщиков, попадающих под вводимый налог, с целью устранения возникновения нелегальных схем ухода от уплаты данного налога;

4. Обеспечение оптимального администрирования с целью повышения экономической целесообразности вводимого налога.

Таким образом, введение налога на роскошь и введение курортного сбора, на наш взгляд, способно решить задачи пополнения федерального бюджета и задачи социального выравнивания общества, однако, очевидно, что перед введением необходимо проделать очень большую работу<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов (одобрено Правительством РФ 20.05.2010) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_105756/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105756/)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае» <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201707300044>

<sup>3</sup> Не осесть в кармане <http://expert.ru/siberia/2016/45/ne-osest-v-karmane>

<sup>4</sup> Николаева Е. В. Анализ законопроектов введения налога на роскошь в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2014. – № 8. – С. 557-559.

**Valentina Nikolaevna Strizhkina**, Associate Professor of The Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

**Irina Viktorovna Strizhkina**, Associate Professor of The Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

**Larisa Anatolievna Kapustyana**, Associate Professor of The Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article is devoted to research of directions of improvement of the tax policy. It details the proposed changes in the tax system as a tool to increase the revenue of the budget. The paper gives some results and outlines the directions for improving the tax system of the Russian Federation.

**Keywords:** budgetary process, tax revenues, improvement of the tax policy, resort tax, luxury tax.





УДК 35.088

*Татьяна Николаевна Самсонова, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)*

**В статье выявлены особенности и проблемы организации документального фонда в условиях смешанного документооборота, определен состав и направления дальнейшего развития действующих нормативных и методических документов, регламентирующих данный участок работы в системе делопроизводства.**

*Ключевые слова: делопроизводство, электронный документ, документальный фонд, номенклатура дел, альбом форм документов, смешанный документооборот.*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО ФОНДА В УСЛОВИЯХ СМЕШАННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

### **SOME ISSUES OF THE ORGANIZATION OF THE DOCUMENTARY FUND IN THE CONDITIONS OF THE MIXED WORKFLOW IN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT**

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. (№ Пр-212), активизировала использование информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации. В рамках реализации Стратегии Правительством Российской Федерации был принят ряд нормативных документов, в соответствии с которыми осуществляется внедрение систем электронного документооборота и межведомственного электронного взаимодействия в системах государственного и муниципального управления. Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. (№ 203) утверждена Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы, в которой определены направления деятельности по развитию информационно-коммуникационных технологий для социальной сферы, государственного управления, взаимодействия граждан и государства (далее – Стратегия). В качестве ключевых задач на период до 2030 г. в Стратегии названы:

- развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления;
- применение в органах государственной власти Российской Федерации технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления;
- продвижение проектов по внедрению электронного документооборота в организациях, создание условий для повышения доверия к электронным документам и ряд других<sup>1</sup>.

В ряде положений Стратегии подчеркивается необходимость наряду с внедрением новых информационных технологий в сфере государственного и муниципального управления сохранять возможность традиционного взаимодействия государственных институтов и граждан. Данный тезис свидетельствует о том, что наступило время для более продуманных подходов к применению современных информационных технологий. При разработке Стратегии было учтено, что не все граждане готовы получать государственные услуги посредством электронных каналов. В тоже время положения Стратегии нацелены на развитие информационно-коммуни-

кационных технологий, на обеспечение юридически значимого электронного взаимодействия и возможно широкого применения электронных документов. Таким образом, документооборот в органах власти и управления будет еще долго иметь так называемую смешанную форму, в которой на равных взаимодействуют документы на различных носителях.

Система государственного и муниципального управления переживает непростой период перехода от одних технологий к другим в работе с документами, который в каждой организации идет по-своему. В настоящее время наблюдается «многоукладность» в системах делопроизводства. Межведомственный документооборот преимущественно ведется в электронном виде, а бумажные носители информации по-прежнему достаточно активно используются при организации внутренней деятельности ведомства. В местных администрациях до сих пор, в основном, используется бумажный документооборот, а в отдельных федеральных органах исполнительной власти на традиционных носителях остаются документы преимущественно длительных сроков хранения.





Приходится констатировать, что электронные документы имеют значительную стоимость обслуживания, так как организация работы с ними требует разработки и обслуживания программных продуктов, приобретения дорогостоящей техники, а также привлечения высококвалифицированного и соответственно высокооплачиваемого персонала. Использование электронных документов также приводит к дополнительным расходам на обеспечение информационной безопасности. Не стоит надеяться на то, что внедрение информационных технологий и использование электронных документов позволит сэкономить на трудовых и иных затратах при осуществлении делопроизводственных процедур. В условиях смешанного документооборота объем работы с документами не сокращается, а принимает другие формы. Бумага расходуется в больших количествах, так как по различным соображениям и потребностям электронные документы распечатываются и хранятся на бумажном носителе.

Процесс внедрения электронного документооборота не является самоцелью. На первом месте при принятии решений о создании системы смешанного документооборота в организации должны стоять базовые принципы управления: законности и эффективности. Включение в документальный фонд организации электронных документов и затраты на внедрение современных технологий в работу с документами могут быть оправданы, прежде всего, упрощением или ускорением процессов решения различных управленческих задач в рамках основной деятельности ведомства.

Процесс реорганизации и совершенствования действующих информационных систем всегда требует поэтапной, кропотливой, не только технической, но и методической работы, а также значительных затрат рабочего времени специалистов. Например, работа по созданию объединенной системы документооборота органов местного самоуправления в масштабах города «горСЭД» в администрации города Барнаула началась в 2016 году. Емкость системы выросла более чем на 250 рабочих мест, идет планомерное дооснащение комитетов и администраций районов города подсистемами СЭД «ДЕЛО», необходимыми для выстраивания единой системы электронного взаимодействия<sup>2</sup>.

При создании системы управления документами необходимо учитывать, что определенные преимущества в работе с информацией, имеет каждый вид носителя. Проверенные временем формы работы с бумажными документами, возможность

визуального, без технического посредника, восприятия информации, понятные и надежные способы ее хранения поддерживают авторитет бумажного документа в глазах управленца. Возможности быстрого доступа к необходимой информации, оперативной доставки ее по назначению и иные известные преимущества работы с электронными документами неоспоримы. Темпы роста в системе документооборота электронных документопотоков говорят сами за себя. В тоже время уточним, что различные носители информации, которые используются при работе с электронными документами, имеют короткий срок службы, различные особенности и технические характеристики.

В современных системах управления возрастает необходимость обоснования решений о выборе носителя информации (как электронного, так и бумажного), способа размещения и обеспечения сохранности документов. В настоящей статье обратим внимание на особенности формирования документального фонда в условиях смешанного документооборота, обозначим состав действующих нормативных и методических документов, регламентирующих эту деятельность, а также определим проблемы, требующие нормативного урегулирования данного участка работы с документами в ближайшей перспективе.

Документальный фонд это совокупность документов, образующихся в деятельности организации. Управление смешанным документооборотом предполагает соблюдение специфических правил упорядочения документального фонда. В условиях применения электронных документов необходимо определить состав создаваемых документов, уровень и способы их удостоверения, виды носителей информации с учетом операционных возможностей программного продукта, применимого в ведомстве. Правила систематизации документального фонда должны быть изложены в инструкциях по делопроизводству и доведены до сведения всех участников документооборота.

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (далее Правила делопроизводства), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 и действующие в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2016 г. № 356, являются единственным нормативным правовым актом, определяющим требования к организации работы с электронными документами в деятельности органов власти. В этом документе организация работы с информацией на бумажном и электрон-

ном носителе выстраивается по единым принципам. Наиболее важные положения Правил делопроизводства, имеющие методологический характер, определяют следующие подходы к работе с электронными документами:

- электронные документы создаются, обрабатываются и хранятся в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти и находятся под контролем этой системы;
- для подписания электронных документов федерального органа исполнительной власти используются электронные подписи;
- исполненные электронные документы систематизируются в дела в соответствии с номенклатурой дел федерального органа исполнительной власти;
- сроки хранения электронных документов соответствуют срокам, установленным для аналогичных документов на бумажном носителе<sup>3</sup>.

При этом следует иметь в виду, что в состав электронного документооборота включаются как электронные документы, весь жизненный цикл которых протекает в электронной форме, так и электронные копии документов, созданных на бумажном носителе. В настоящее время Росархивом принято решение о переработке Правил делопроизводства и расширении сферы его действия на все органы государственной власти, включая органы государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>. Однако, следуя ст. 11 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Правила делопроизводства должны быть адресованы также органам местного самоуправления и, соответственно, содержать в тексте определенные установки для создания систем управления документами в местных администрациях.

Разработчиком новой редакции Правил делопроизводства следует обратить внимание на уточнение и расширение разделов по организации документального фонда и работы с электронными документами. В действующих Правилах делопроизводства и соответственно методических рекомендациях по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти эти разделы имеют тезисный и, в основном, декларативный характер. Соответственно в инструкциях по делопроизводству, которые разрабатываются и утверждаются в последние годы в органах власти, в том числе, на уровне субъектов федерации, отсутствует внятная концепция, отражающая порядок и специфику работы по проведению экспертизы ценности, систематизации



и организации хранения электронных документов и дел. Анализ содержания Инструкции по делопроизводству в Администрации Губернатора и Правительства Алтайского края, утвержденной распоряжением Правительства Алтайского края № 22-р от 22 февраля 2018 г. подтверждает наше мнение. В инструкции прописаны правила работы с электронными документами при организации документооборота в ЕСЭД. Для формирования у специалистов навыков работы с электронными документами в приложениях к инструкции размещены образцы заполнения регистрационных карточек входящего и исходящего документа, резолюций в ЕСЭД.

Как осуществляется работа с электронными документами после завершения их исполнения и направления в дело? В разделах, посвященных систематизации документального фонда, формированию дел, проведению экспертизы ценности документов, упоминаний об электронных документах и делах нет, за исключением раздела, регламентирующего разработку номенклатуры дел, где уточняется, что дела могут быть электронными. Составители инструкций по делопроизводству, по-прежнему, устанавливают правила систематизации документального фонда, формирования дел, организации хранения и передачи на архивное хранение только для бумажных документов. Для конкретизации соответствующих разделов Инструкции по делопроизводству следует ожидать обещанной руководством Росархива новой редакции Правил делопроизводства и соответственно методических рекомендаций по составлению инструкций по делопроизводству, подготовленных на ее основе.

Как отмечалось нами ранее, Росархив по положению о Федеральном архивном агентстве, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293, получило право осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства. В рамках реализации поставленных задач Росархивом была запланирована на 2017 г. разработка ряда нормативных и методических документов<sup>5</sup>. В докладе руководителя Федерального архивного агентства А.Н. Артизова на расширенном заседании коллегии Росархива от 20 марта 2018 г. об итогах работы в 2017 г., задачах на 2018 г. и среднесрочную перспективу сказано о завершении работы над проектами примерных положений о центральной экспертной комиссии государственного органа и экспертной комиссии организации, примерной инструкции по делопроизводству

в государственных организациях. Росархив разработал проект нормативного акта, утверждающего типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов. В соответствии с Планом НИОКР, выполняемых ФБУ «Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела» (ВНИИДАД) на основе государственного задания вел подготовку изменений в Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти в связи с изменениями, внесенными в 2016 г. в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и принятием ГОСТ Р 7.0.97-2016 «СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», а также в целях унификации форм и методов управления документами на протяжении их жизненного цикла в делопроизводстве<sup>6</sup>. Перечисленные нормативные документы крайне необходимы для развития систем управления документами в новых условиях.

Какие вопросы приходится решать в первую очередь для наведения порядка в документальном фонде в условиях применения смешанного документооборота? Прежде всего, следует четко разграничить документы по видам носителей информации. Доля электронных документов в документальном фонде организации будет неизбежно расширяться. Этот процесс должен быть нормативно подкреплен и обоснован с точки зрения необходимости и удобства решения конкретных управленческих задач. Для организации перехода на безбумажный документооборот Росархивом в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2011 г. № 176-р были разработаны и утверждены приказом Росархива от 29 апреля 2011 г. № 32 Рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение и использование которых должно осуществляться в форме электронных документов при организации внутренней деятельности (далее Перечень ЭД). Нами уже отмечалось, что данный документ, имеющий рекомендательный характер, не способствует укреплению решимости руководителей при принятии решений о расширении состава электронных документов<sup>7</sup>. В планах научно-исследовательской работы ВНИИДАД на 2018 г. обозначено завершение подготовки проекта Перечня типовых управленческих архив-

ных документов, образующихся в процессе деятельности организаций, с указанием сроков их хранения и инструкции по его применению<sup>8</sup>. Именно в этом документе уместно и необходимо дать указания по поводу выбора вида носителя документированной информации.

Для обеспечения межведомственного (безбумажного) информационного взаимодействия органов государственной власти Росархивом совместно с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 1494 был подготовлен Перечень видов документов, предусмотренных Правилами обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2015 г. № 583-р. Перечень включает документы, создаваемые исключительно в электронной форме, обмен которыми и хранение которых также осуществляется в виде электронных документов. Следовательно, для подготовки Перечней ЭД следует пользоваться упомянутыми выше документами. Единственная четкая установка, которая дана Росархивом для принятия подобных решений, заключается в том, что не следует переносить на электронный носитель документы постоянного срока хранения, если на этот счет нет законодательно установленных норм.

Решение о выборе носителя информации должно быть обосновано ссылками на имеющиеся нормативные и методические документы и обязательно согласовано с экспертной комиссией, а при ее наличии с центральной экспертной комиссией организации. В этой работе должны обязательно принимать участие начальники структурных подразделений, специалисты службы делопроизводства, отвечающие за систематизацию документального фонда. Экспертиза ценности документов, то есть изучение документов на основании критериев их ценности для определения сроков хранения документов, в условиях смешанного документооборота также предполагает уточнение вида носителей информации. В настоящее время в состав экспертных комиссий необходимо включать, не дожидаясь от Росархива новых требований к их составу и функциям, работников отделов, выполняющих техническую поддержку системы электронного документооборота. Период времени, в течение которого должно осуществляться хранение электронного документа в составе документального или архивного фонда, должен быть согласован со специ-





алистами, которые обеспечивают надежность хранения информации. Подчеркнем, что перенос части информации на электронный носитель должен способствовать повышению скорости документооборота, обработки информации и соответственно оперативности работы ведомства в целом. Перечень ЭД утверждает руководитель организации.

Разработка номенклатуры дел является традиционным и проверенным способом упорядочения документального фонда. В условиях смешанного документооборота номенклатуре дел на основании утвержденного Перечня ЭД дается указание по поводу вида носителя. Это следует сделать в заголовках дел или в графе примечания с помощью пометки (электронное дело или ЭД).

Наряду с номенклатурой дел важными документами, определяющими состав и формы, применяемых в организации документов должны стать табель и альбом форм документов, упорядочивающие документальный фонд организации. Унификация состава и форм документов необходима для упорядочения и сокращения объемов документопотоков. Для разработчика табеля и альбома форм документов до настоящего времени не подготовлены нормативные и методические документы, определяющие порядок документирования современных управленческих процессов в различных системах государственного и муниципального управления. Такими документами могут стать типовые или примерные таблицы и альбомы форм документов федерального органа исполнительной власти и органа местного самоуправления. В настоящее время вместо таблиц и альбомов форм документов организации продолжают применять приложения к инструкциям по делопроизводству в виде формуляров-образцов или примеров оформления отдельных видов документов.

Важнейшим элементом, упорядочивающим документальный фонд организации, должен стать порядок применения различных видов электронных подписей для придания юридической силы электронным документам, приведенный в инструкции по делопроизводству или таблице форм документов. В настоящее время в Правилах делопроизводства имеется указание на то, что электронные документы, направляемые в органы государственной власти и органы местного самоуправления, подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью должностного лица федерального органа исполнительной власти в соответствии с Федеральным законом «Об электронной подписи». Также упоминается,

что в системе электронного документооборота федерального органа исполнительной власти могут использоваться способы подтверждения действий с электронными документами, при которых используются иные виды электронных подписей в соответствии с Федеральным законом «Об электронной подписи»<sup>9</sup>. В индивидуальных инструкциях по делопроизводству этот вопрос, как правило, не детализируется.

Создание надежной и понятной системы оперативного и архивного хранения электронных документов и дел в организации является важнейшим фактором для снятия синдрома страха потерять информацию, подпитывающего непреодолимую любовь к бумажному документу. Постепенно риск утраты документов на электронных носителях с развитием технологий и практики их применения минимизируется и может быть приравнен к возможностям утраты информации на бумажных носителях в случае чрезвычайных ситуаций.

В планах Росархива на 2018 г. обозначена подготовка научного доклада о документоведческих и архивоведческих проблемах электронных документов<sup>10</sup>. Остановимся на проблемах, которые, прежде всего, волнуют практиков. На кого возлагается ответственность за формирование и организацию хранения электронных дел? Каким образом при организации длительного хранения информации должна обеспечиваться юридическая сила документов на электронном носителе? Каким образом должна осуществляться экспертиза ценности электронных документов? Как правильно упорядочить и осуществить процедуру уничтожения электронных документов с истекшим сроком хранения. Это только часть вопросов, которые требуют нормативного и методического урегулирования, для упрочения позиций электронного документа в документальном фонде органов власти и управления.

К примеру, остановимся на порядке формирования дел и хранения электронных документов, определенном в Правилах делопроизводства. Там прописано, что исполненные электронные документы систематизируются в дела в соответствии с номенклатурой дел участников ЭДО. При составлении номенклатуры дел указывается, что дело ведется в электронном виде. Однако органы государственной власти работают в единой базе данных, где каждый документ имеет уникальный регистрационный номер. Необходимо нормативно решить вопрос о том, кто будет считаться владельцем документа и соответственно контролировать соблюдение

сроков его хранения? В какое дело (или дела) документ попадет? Один и тот же документ может быть по-разному востребован в деятельности нескольких организаций и иметь различные сроки хранения. Отсюда возникает проблема, связанная с формированием дел и проведением процедуры уничтожения электронных документов. Необходимо создавать механизм отслеживания сроков хранения, который позволял бы учитывать интересы всех участников электронного документооборота. Для удобства работы система электронного документооборота должна давать возможность каждому участнику СЭД устанавливать свой срок хранения и поддерживать возможность физического хранения документа в единственном экземпляре при включении его в несколько дел, формируемых различными организациями.

В приложении к Правилам делопроизводства приведен перечень обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти. Указание срока хранения документа в нем дано на усмотрение ведомств, с включением этого условия в инструкцию по делопроизводству в качестве дополнительных сведений о документах, вносимых в программу. Считаем, что эта информация должна быть обязательно включена в состав метаданных о документе. Внесение в базу данных информации о сроках хранения необходимо для управления процессом формирования электронных дел и автоматизации процедуры уничтожения документов. Следует констатировать, что опыт организации хранения электронных документов и проведения процедур по их уничтожению заслуживает внимательного изучения, обобщения и формирования единых подходов к его осуществлению.

Основные положения, направленные на решение некоторых из названных проблем, изложены в «Правилах организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях», утвержденных приказом Министерства культуры Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 526.

В Правилах установлен формат архивного хранения электронных документов – PDF/A, в котором электронные документы должны передаваться на хранение в архив организации, а затем – в государственный или муниципальный архив; определено понятие единицы хранения элек-



тронных документов; установлена форма описи электронных документов. Кроме того, определены обязательные условия хранения электронных документов и порядок их передачи в архив организации и ряд других положений. Однако и этот документ Росархив запланировал в 2018 г. пересмотреть и внести поправки.

В условиях смешанного документооборота изменяются направления деятельности служб делопроизводства: на первый план выдвигаются организационные, контрольные и методические функции. Работа по организации документооборота получает иное содержание, так как важен не только формальный контроль за прохождением документов, а управление документопотоками, системой доступа к электронным документам.

Системы электронного документооборота, в которых создаются или включаются электронные документы, не всегда обладают той функциональностью, которая позволяет поддерживать и решать все необходимые процедуры. Требуется серьезного осмысления разработки определенного алгоритма действий организация передачи электронных документов из систем электронного документооборота органов власти в ведомственный архив, а затем в государственный или муниципальный архив, с учетом обеспечения неизменности, аутентичности и целостности информации.

Государственный архив Российской Федерации отмечает отсутствие готовности информационных систем к выполнению работ по подготовке электронных документов к передаче на постоянное хранение. Такие требования не закладывались в технические задания при разработке данных систем и не были реализованы в ходе их эксплуатации и модернизации<sup>11</sup>. Для упорядочения организации документального фонда требуется нормативное и методическое урегулирование многих проблем. Необходимо проработка технической стороны вопроса, а именно требований к системам электронного документооборота, способным обеспечить выделение из состава электронных документов, находящихся на оперативном хранении, тех, которые подлежат уничтожению или передаче на хранение в ведомственный архив с учетом перевода их

в необходимый для архивного хранения формат. В целях решения части названных проблем ВНИИДАД по заказу Росархива в 2017 г. разрабатывал «Типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов». Требуют решения проблемы связанные с организацией хранения электронных документов в архиве, а именно выбор средств хранения (сервер, физические обособленные носители и др.) Назрела необходимость создания типовой информационной системы государственного и муниципального архива, обеспечивающей управление массивом электронных архивных документов и режим их хранения.

Перечисленные проблемы должен решать Росархив совместно с другими ведомствами (Минкомсвязи России, Минюст России, Минэкономразвития России), которые участвуют в обсуждении и согласовании проектов федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, регулирующих вопросы развития электронного правительства, ведомственного и межведомственного электронного документооборота и др. В процессе выбора и внедрения информационных систем нужно заранее прорабатывать способы их вывода из эксплуатации с учетом обеспечения сохранности содержащихся в них документов. Особое внимание следует обратить на обеспечение сохранности электронных документов, имеющих постоянные или длительные сроки хранения.

При принятии решения о переходе на использование электронных документов и смешанного документооборота необходимо, в первую очередь, ориентироваться на интересы дела и использовать электронные документы там, где это дает реальные преимущества. Предельно осторожно следует подходить к вопросу об отказе от бумажных документов в тех случаях, когда им установлены длительные сроки хранения и когда эти документы необходимы с целью подтверждения правовых обязательств. Для уточнения соответствующих разделов локальных нормативных актов организации необходимо отслеживать введение в действие

нормативных и методических документов, упомянутых в рамках нашего обзора.

<sup>1</sup> Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/reporting/report-yurasov-2017-nms.shtml>.

<sup>2</sup> Официальный сайт «КС - Консалтинг» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cs-consult.ru/vse-novosti/562-sed-barnaul-2017.html>.

<sup>3</sup> Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/documents/rules/office-work-rules.shtml>.

<sup>4</sup> Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/reporting/report-yurasov-2017-nms.shtml>.

<sup>5</sup> Самсонова Т.Н. К вопросу о развитии нормативно-методического обеспечения ведения делопроизводства в системах государственного и муниципального управления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2017. № 15. С. 43-46.

<sup>6</sup> Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/sites/default/files/2018-report-rosarchive.pdf>.

<sup>7</sup> Самсонова Т.Н. О проблемах определения перечня документов, создание, хранение и использование которых целесообразно осуществлять в электронном виде при организации внутренней деятельности различных ведомств и учреждений // Ученые записки Алтайского филиала российской академии народного хозяйства и государственной службы. 2011. № 8. С. 98-105.

<sup>8</sup> Официальный сайт Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vniidad.ru/Downloads/soviet/planNIOKR2018.pdf>.

<sup>9</sup> Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/documents/rules/office-work-rules.shtml>.

<sup>10</sup> Официальный сайт Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vniidad.ru/Downloads/soviet/planNIOKR2018.pdf>.

<sup>11</sup> Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/reporting/report-yurasov-2017-nms.shtml>.

*Tatyana Nikolaevna Samsonova, Senior Lecturer of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

In this article features and problems of the formation of the documentary fund in the conditions of the mixed workflow are revealed, the structure and the directions of further development of the existing normative and methodical documents regulating this area of work in the system of office work is defined.

**Keywords:** office work, an electronic document, the documentary fund, the nomenclature of affairs, an album of forms of documents, a mixed workflow.





Н.Н. Калмыков

Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе



Издательский дом ДЕЛО  
Москва | 2017

**Калмыков Н.Н. Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе. – Москва: Издательский дом Дело. РАНХиГС, 2017. – 210 с.**

Современное динамично меняющееся общество вызывает необходимость повышения эффективности управления в социальных институтах. Государственная гражданская служба, являясь одним из важнейших социальных институтов, нуждается в постоянном повышении качества управления. Как показывает анализ отечественного и зарубежного опыта управления организациями, резерв для повышения качества управления и развития имеется в корпоративных отношениях. В этой связи значимость данной монографии обусловлена следующими обстоятельствами: Во-первых, социальным запросом общества на качество государственного управления. Это проявляется в негативном отношении общественности к государственным служащим, в невысоком уровне доверия и одобрения деятельности государственных институтов, а также качества предоставления государственных услуг.

Во-вторых, современная система государственной службы представляется недостаточно динамичной и адаптивной к изменяющимся запросам общества, что требует поиска инновационных подходов по повышению качества управления ею. А это значит, что именно государственные служащие не только должны воспринимать эти подходы, но и быть носителями и субъектами инновационного развития. Для этого необходимо, чтобы ценности инновационного развития стали частью корпоративной культуры госслужащих,

осознавались и принимались ими не только формально, но и реализовывались в практической деятельности.

В-третьих, предпринимаемые меры по противодействию существующих в государственном управлении негативных явлений (коррупция, чрезмерный бюрократизм, недостаточный уровень нравственности, непрофессионализм и др.), не дают в полной мере должного эффекта для повышения авторитета и доверия граждан к государственным служащим, что ставит перед управленческой наукой задачи по выявлению путей формирования новых отношений среди госслужащих, призванных устранять социальные предпосылки проявления таких явлений.

В-четвертых, для системной реализации управленческого потенциала корпоративной культуры в настоящее время отсутствует необходимый научно-методический, нормативно-правовой контексты, равно как и уровень владения корпоративной культурой управленческими кадрами, которые позволяли бы существенным образом изменить отношения и понимание роли корпоративной культуры государственной гражданской службы в повышении качества государственного управления.

Автор в своем исследовательском труде приходит к следующим заключениям:

1. Корпоративная культура государственной гражданской службы это культура корпоративного сообщества гражданских служащих, общими основами и признаками которой являются: общий нормативно-правовой статус, единые требования к прохождению государственной службы, стратегические цели и задачи, наличие самоидентификации госслужащих, схожих ценностей, норм поведения, восприятия, а также идентификации с внешним социальным окружением (общественностью), и, даже наличие схожих проблем (коррупция, чрезмерный бюрократизм).

2. Корпоративная культура государственной гражданской службы представляет собой систему взаимосвязанных компонентов и групп элементов, проявляющихся в организационно-управленческой деятельности, транзактно-коммуникативных отношениях, нормативно-правовой базе, артефактах, ценностях и символах, а также других элементов, способных оказывать влияние и воздействие на деятельность объектов управления – государственных гражданских служащих.

3. Управленческий потенциал корпоративной культуры государственной гра-

жданской службы на современном этапе ее развития используется недостаточно, активны лишь отдельные компоненты (подсистемы) и элементы корпоративной культуры, в первую очередь, нормативно-регламентирующего характера.

4. Актуальная корпоративная культура государственной гражданской службы преимущественно иерархичного, традиционного типа, с ориентацией на внутренние цели и задачи. Состояние корпоративной культуры отражает в большей степени модель самосохраняющейся системы и принадлежит к централизованному типу с жесткой малодинамичной структурой, для которого характерны авторитарность и жесткая иерархичная вертикаль управления, господство традиционных моделей поведения. В корпоративной культуре недостаточно реализуется ряд функций, в первую очередь по поддержанию доверия и инновационного развития.

5. Корпоративная культура не реализует свой управленческий потенциал. Это в значительной степени определяется субъективным фактором: руководители, как субъекты, актеры, деятели, формирующие корпоративную культуру, недостаточно активно и конструктивно участвуют в формировании, изменении и трансляции корпоративных норм и стандартов. Кроме того, это обусловлено и слабыми знаниями управленцев, как о состоянии корпоративной культуры и её элементов, так и о возможностях их применения в управлении, включая возможности уже имеющихся механизмов и технологий трансляции корпоративной культуры.

Монография будет непосредственно интересна ученым – в дальнейшем исследовании проблем корпоративной культуры; государственным и муниципальным служащим – при разработке перспективных программ социально-экономического развития; менеджерам – в исследовании сфер управления социальными процессами в различных организациях и предприятиях; преподавателям – в образовательной деятельности при чтении курсов «Социология управления», «Социология госслужбы», «Экономическая социология», «Управление персоналом», «Теория организаций», других смежных дисциплин; обучающимся высших учебных заведений.

**В.Н. Ильин, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), к.и.н.**





**Узун В.Я. Ограничение размера субсидий одному сельхозпроизводителю: необходимость, механизмы, последствия // АПК: экономика, управление. – 2017. – №11. – С. 12-31.**

В ходе аграрной реформы в агропромышленном комплексе России произошли значительные социально-экономические преобразования: ликвидирована государственная монополия на землю, сформировалась многоукладная экономика в условиях многообразия форм собственности, представленная сельскохозяйственными предприятиями различной организационно-правовой формы, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, хозяйствами населения. Развиваются оборот сельскохозяйственных угодий, процессы кооперации и интеграции в системе АПК, формируется рыночная инфраструктура, система управления агробизнесом. Вместе с тем, результаты аграрной экономики неоднозначны и противоречивы. В первую очередь это имеет отношение к реализуемой системе государственной поддержки развития сельского хозяйства, регулирования сельскохозяйственного производства. Как отмечает автор, «... субсидии сельхозпроизводителям за последние 25 лет ... концентрировались в отдельных крупнейших агрофирмах и агрохолдингах России .... Такая аграрная политика государства способствовала созданию эксклюзивных преимуществ отдельным крупным компаниям, концентрации у них огромных площадей земли, ускоренному вытеснению с аграрного рынка среднего и малого бизнеса...».

Рецензируемые материалы, подготовленные В.Я. Узуну, главным научным сотрудником Центра агропродовольственной политики Российской академии народного

хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, имеют целью исследование проблемы ограничения размера субсидий одному сельхозпроизводителю и влияния такого решения на рост сельскохозяйственного производства.

В работе рассмотрены тенденции концентрации бюджетных средств среди крупных, средних и малых сельскохозяйственных организациях. Результаты исследования, на основе которых было опровергнуто мнение о выделении субсидий преимущественно крупным предприятиям; обоснована необходимость введения ограничений размера субсидий на одного получателя, поскольку концентрация бюджетных средств у небольшого числа производителей создает для них эксклюзивные конкурентные преимущества и приводит к вытеснению с рынка и разорению малого и среднего бизнеса; предопределяет бесконтрольность эффективности использования бюджетных средств со стороны государства при реализации в сельском хозяйстве крупномасштабных инвестиционных проектов (определено, что «большое количество небольших инвестиционных субсидий стимулируют рост производства в гораздо большей степени, чем малое количество больших» (стр. 16)); рассмотрены международные подходы к ограничению объема получаемых безвозмездных бюджетных средств на одного сельхозпроизводителя; приведены результаты распределения бюджетных средств при альтернативном механизме государственной поддержки сельскохозяйственного производства с учетом введения ограничений субсидий одному сельхозпроизводителю; на основе уравнений регрессии определено влияние новых правил распределения бюджетных средств на изменение объемов производства продукции: автор приходит к выводам, что много небольших инвестиционных субсидий позволяют получить более значительный прирост производства, чем малое количество больших субсидий; определена эффективность предлагаемых правил распределения субсидий.

Оценка экономической эффективности ограничения размера бюджетных средств, выделяемых отдельным товаропроизводителям, осуществлялась с учетом следующих положений: сельхозпроизводители уже в начале года знают сумму субсидий и могут планировать свою деятельность; распределение субсидий производится по единому справедливому алгоритму, расчеты осуществляются на основе объективных показателей по понятным для всех правилам, каждый получатель может проверить правильность расчетов; получение субсидии гарантировано, органы управления АПК не могут отказать в выделении субсидий из-за недостатка средств (отказы возможны только при банкротстве хозяйства или его ликвидации); снижаются барьеры доступа к государствен-

ной поддержке для субъектов малого и среднего предпринимательства; государственные обязательства перед получателями по субсидиям на инвестиции выполняются ежегодно, не возникают обязательства на длительную перспективу (в действующей системе – на 15 лет вперед), которые трудно контролируются и могут возрастать независимо от решений государственных органов (по решениям кредиторов и заемщиков), требуют больших затрат времени на контроль и бюджетных средств на погашение государством возникающих долгов перед бюджетополучателями; субсидируются в равной мере все инвестиции, в том числе осуществляемые за счет прибыли хозяйства, а не только те, которые осуществляются за счет кредитов банков, как это имеет место при действующей системе; субсидирование в расчете на рубль товарной продукции будет стимулировать рост реализации во всех секторах сельского хозяйства как за счет увеличения объемов производства, так и за счет роста товарности продукции; принятие предлагаемой методики расчета субсидий переводит их в разряд субсидирования по зеленой корзине в соответствии с классификацией ВТО и позволит снять проблему ограничений на суммы субсидий, искажающих рынок; предлагаемые правила распределения резко сокращают затраты на оформление документов при подаче заявок на получение субсидий и на подготовку отчетов об их расходовании в хозяйствах, а также на контроль госорганами заявок на субсидии и отчетов об их использовании; новые правила позволят резко уменьшить коррупцию при выделении бюджетных субсидий.

Результаты исследования характеризуются не только научным стилем изложения, но и доступностью изложения представленных разделов. Научная статья представляет собой логически структурированное и содержательно наполненное практическое руководство, которое может быть использовано Правительством Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации для совершенствования деятельности в области государственного регулирования сельского хозяйства. Она представляет научный и практический интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов и обучающихся высших учебных заведений.

**С.П. Воробьев**, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.э.н., доцент.

**В.В. Воробьева**, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.э.н., доцент.





## РЕГИОНАЛЬНЫЙ НАУЧНЫЙ СИМПОЗИУМ «1917 ГОД В ИСТОРИИ РОССИИ»

18 октября 2017 года в стенах Алтайского филиала РАНХиГС состоялся симпозиум «1917 год в истории России», приуроченный к 100-летию со дня Октябрьской революции. Участниками мероприятия стали известные историки региона, преподаватели алтайских вузов, а также представители госструктур и студенты.

Прочувствовать и погрузиться в атмосферу 1917 года участники симпозиума смогли не только через доклады выступающих, но и благодаря творческой организации: на входе в конференц-зал гостей симпозиума встречали «красноармейцы», студенты 3 курса направления «Экономика» – Кирилл Рева и Виктория Пахомова. На ребятах были шерстяные шинели и буденовки, а в руках винтовки со штык-ножом. Каждый участник мероприятия, прежде чем войти в зал, должен был наколоть пригласительный на штык винтовки.

Открыл симпозиум идейный вдохновитель мероприятия – профессор кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала РАНХиГС, д.и.н. Сергей

Васильевич Цыб поприветствовал участников заместитель директора по научной работе Алтайского филиала РАНХиГС, к.ф.н. Светлана Владимировна Шлегель затем слово держала директор Государственного архива Алтайского края Оксана Владимировна Трясунова, которая отметила, что документация – это одна из важных составляющих истории, позволяющая фиксировать главные исторические моменты и передавать их сквозь время.

После о судьбе российской буржуазии в революциях страны начала XX века в своем докладе рассказал д.и.н., профессор Юрий Михайлович Гончаров. Следом к.и.н. Павел Алексеевич Афанасьев выступил с докладом об установлении советской власти в Алтайской губернии.

В перерыве для участников и гостей симпозиума была организована выставка материалов из фондов Государственного архива Алтайского края. Среди выставленных экспонатов были представлены фотографии и документы времен революции на Алтае.

В основной части симпозиума эксперты продолжили представление на-

учных докладов. Историки вспомнили отдельные вехи революции, коснулись религиозных аспектов политики 1917 года, а также подискутировали о значении и последствиях октябрьской революции для Алтайского края и России в целом. Коллеги рассматривали драматические события 1917 года с самых разных точек зрения, выдвигали свои концепции и аргументы для их подтверждения. Проблематика докладов была многоплановой и вызвала огромный интерес у аудитории. В работе симпозиума приняли заочное участие коллеги из Европейского университета Виадрина (Франкфурт-на-Одере, ФРГ). Несмотря на то, что выступления сопровождались жаркой дискуссией, на симпозиуме царил дружеская атмосфера.

Подводя итоги, докладчики единодушно подчеркнули, что такие мероприятия сегодня актуальны в крае, поскольку позволяют осмыслить исторические события с позиции современного развития нашей страны, а также способствуют более тесному общению ученого сообщества в Алтайском крае.







# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

656008, г. Барнаул, ул. Партизанская, 187  
Тел.: (385-2) 503-003 (приемная комиссия),  
504-282, 504-272, e-mail: prof@alt.ranepa.ru, alt.ranepa.ru

Лицензия №2656 от 09.10.2017

Свидетельство о государственной аккредитации №2784 от 12.03.2018

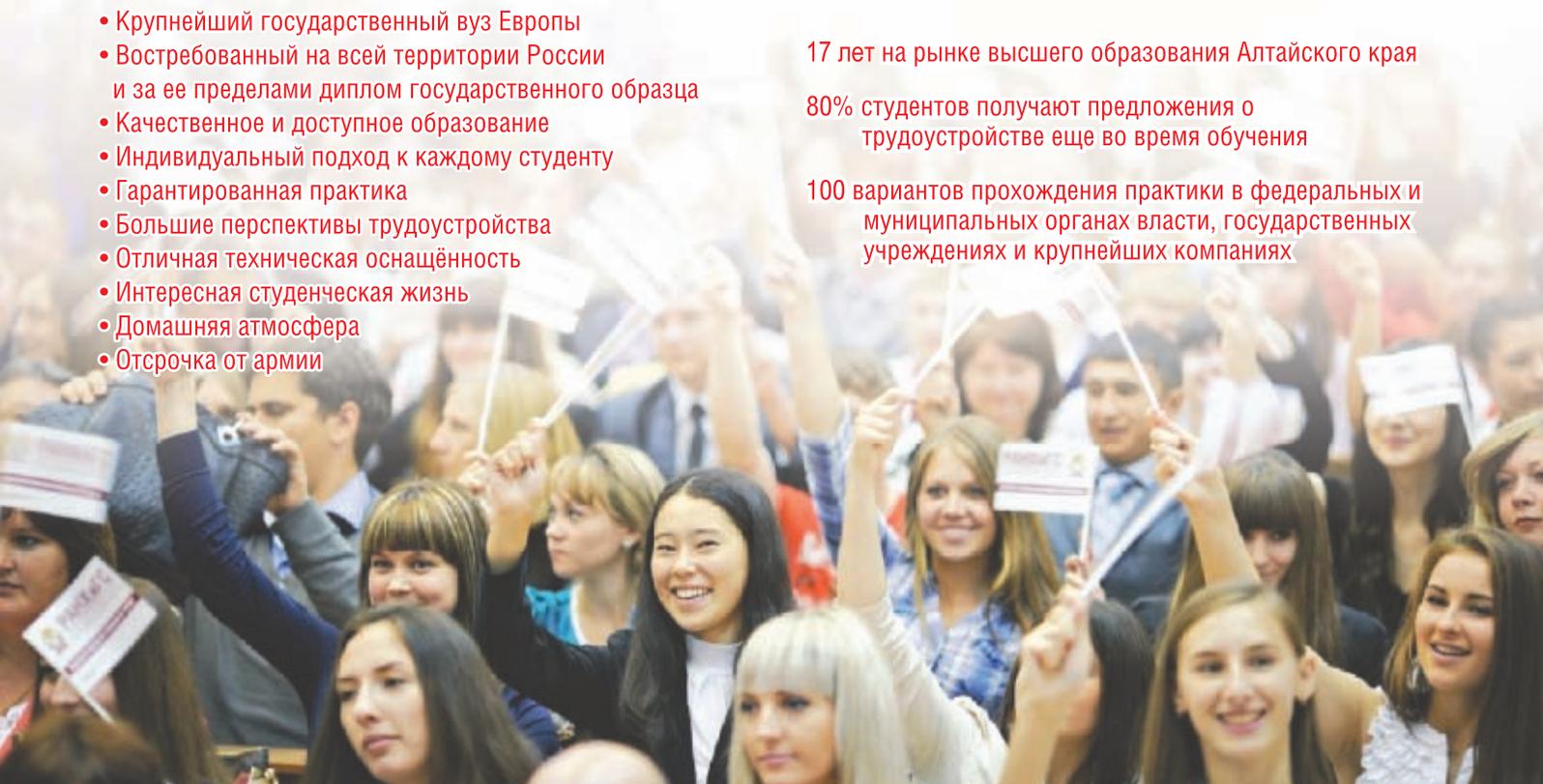
## ПРЕЗИДЕНТСКАЯ АКАДЕМИЯ: ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ, УСПЕХ ДЛЯ КАЖДОГО!

- Крупнейший государственный вуз Европы
- Востребованный на всей территории России и за ее пределами диплом государственного образца
- Качественное и доступное образование
- Индивидуальный подход к каждому студенту
- Гарантированная практика
- Большие перспективы трудоустройства
- Отличная техническая оснащённость
- Интересная студенческая жизнь
- Домашняя атмосфера
- Отсрочка от армии

17 лет на рынке высшего образования Алтайского края

80% студентов получают предложения о трудоустройстве еще во время обучения

100 вариантов прохождения практики в федеральных и муниципальных органах власти, государственных учреждениях и крупнейших компаниях



### **БАКАЛАВРИАТ, очно (4 года обучения)**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, обществознание)

ЭКОНОМИКА

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, обществознание)

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (история, русский язык, обществознание)

ПСИХОЛОГИЯ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, биология)

### **БАКАЛАВРИАТ, заочно (от 3 до 5 лет обучения)**

Вступительные испытания:

-тестирование по направлениям подготовки, ЕГЭ

### **БАКАЛАВРИАТ, очно-заочно**

(от 3.5 до 5 лет обучения)

Вступительные испытания:

-тестирование по направлениям подготовки, ЕГЭ

### **МАГИСТРАТУРА, заочно (2.5 года обучения)**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вступительные испытания:

тестирование в объеме бакалаврской подготовки

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Вступительные испытания:

тестирование в объеме бакалаврской подготовки

ФИНАНСЫ И КРЕДИТ

Вступительные испытания:

тестирование в объеме бакалаврской подготовки

ПСИХОЛОГИЯ

Вступительные испытания:

тестирование в объеме бакалаврской подготовки