

# АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

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

№ 17  
2019



УПРАВЛЕНИЕ

**Ломова Н.Г.**

*О некоторых проблемах  
привлечения населения к участию  
в местном самоуправлении*



ПУБЛИЧНАЯ  
ВЛАСТЬ

**Макеев Н.Н.**

*Пути повышения эффективности  
прокурорского надзора в сфере  
защиты интересов субъектов  
малого и среднего бизнеса*



ЭКОНОМИКА  
И ФИНАНСЫ

**Куликова И.В.**

*Особенности бухгалтерского учета  
арендованных объектов у арендатора*

*Алтайский край по праву можно назвать  
настоящей кузницей талантов в любых сферах*


**Виктор Петрович Томенко,  
Губернатор Алтайского края,  
Председатель Правительства Алтайского края**



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

12-13 марта 2019 года в Алтайском филиале РАНХиГС состоялась Международная научно-практическая конференция «Стратегия развития управления в эпоху персонализации: от человеческого капитала к человеческому потенциалу», которая собрала более 600 участников из Алтайского края, Республики Алтай, Киргизии, Казахстана и Германии. Филиал посетили авторитетные эксперты Президентской академии: Владимир Александрович Мау – ректор, д.э.н., заслуженный экономист Российской Федерации, Александр Григорьевич Асмолов – директор по гуманитарной политике, д.псх.н., Елена Алексеевна Петрова – президент Академии имиджологии, д.псх.н., профессор, Максим Николаевич Назаров – проректор, Арташес Завенович Арсенян – директор департамента региональной политики, Евгений Алексеевич Аверьянов – помощник ректора и Дмитрий Андреевич Федорищев – директор по региональному развитию. На конференции прошла торжественная церемония подписания соглашения о сотрудничестве между Российской академией народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и Правительством Алтайского края. Участники конференции обсудили глобальные тренды и вызовы образованию, вопросы эффективности управления образованием, а также проблемы имиджевой политики региона в области образования. Итоги конференции, оценки экспертов и отзывы участников свидетельствуют о том, что сегодня Алтайский филиал РАНХиГС представляет собой уникальную научно-исследовательскую площадку для проведения таких глобальных конференций на самом высоком международном уровне.

**Международная научно-практическая конференция**

**«СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ЭПОХУ ПЕРСОНАЛИЗАЦИИ: ОТ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО КАПИТАЛА К ЧЕЛОВЕЧЕСКОМУ ПОТЕНЦИАЛУ»**

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ



**Редакционная коллегия:**

ПАНАРИН И.А.

БАРБАШОВ В.П.

ВОРОБЬЕВ С.П.

ВОРОНОВА Л.Э.

ГОНЧАРОВА Н.П.

КАЙГОРОДОВА Т.В.

ЛЕОНТЬЕВА Д.С.

ЛЫСЕНКО Л.М.

МОСИНА И.Г.

ПОЛЕЩЕНКОВА Т.В.

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: А.А. Зауэр

Подписано в печать 11.05.2019 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)

# СОДЕРЖАНИЕ

## РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Виктор Петрович Томенко. Алтайский край по праву можно назвать настоящей кузницей талантов в любых сферах..... 2

## УПРАВЛЕНИЕ

Наталья Григорьевна Ломова. О некоторых проблемах привлечения населения к участию в местном самоуправлении..... 5  
Валентина Григорьевна Лякишева, Маргарита Сергеевна Чертова. О практике работы с обращениями граждан в органах местного самоуправления г. Барнаул ..... 7  
Ольга Александровна Бородина, Сергей Анатольевич Усольцев. Организационные основы осуществления прокуратурой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, взаимодействия с иными субъектами ее проведения..... 13  
Ольга Анатольевна Гооге. Государственная поддержка национальных проектов в сфере сельского хозяйства (на примере Алтайского края) ..... 16  
Всеволод Николаевич Ильин, Иван Александрович Борисов. Организация поддержки и развития малого бизнеса в Алтайском крае (на примере Центра поддержки предпринимательства НО «Алтайский фонд МСП») ..... 21  
Александр Дмитриевич Борисов. Современное состояние и возможности развития малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск..... 25  
Юлия Александровна Вартик, Виктор Владимирович Вартик. Проблемы лицензирования основных видов деятельности на примере типового гарнизонного военного госпиталя..... 33  
Ирина Викторовна Михеева, Анна Алексеевна Полунина. Ценностно-ориентационный аспект профессионального становления обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» ..... 36  
Артем Алексеевич Шмаков, Инга Юрьевна Левина. Дебаты как образовательная технология в высшей школе ..... 41

## ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Мухтар Бактыбекулы Бактыбеков. Современные интеграционные вопросы Евразийского экономического союза и Казахстана ..... 45  
Юрий Михайлович Гончаров. Мещанские общества в России второй половины XIX – начала XX вв.: исторический опыт самоуправления ..... 48  
Людмила Геннадьевна Коновалова. Императивный мандат депутата: понятие, элементы, проблемы применения ..... 50  
Ирина Евгеньевна Кувалаки. Проведение таможенного контроля в Евразийском экономическом союзе ..... 53  
Николай Николаевич Макеев. Пути повышения эффективности прокурорского надзора в сфере защиты интересов субъектов малого и среднего бизнеса..... 55  
Юлия Анатольевна Михайленко. О размерах региональных пособий на детей в Алтайском крае ..... 58  
Игорь Юрьевич Остапович. К вопросу о российском концепте «конституционализм»: генезис и современное состояние ..... 60  
Андрей Анатольевич Сандаковский. Проблемные вопросы внесения вклада в простое товарищество..... 62  
Андрей Павлович Титаренко. Квалификация цели состава преступления, предусмотренного частью 1 и 2 статьи 148 Уголовного кодекса Российской Федерации в деятельности следователя Следственного комитета Российской Федерации ..... 64  
Мария Викторовна Титаренко. Конституционное право граждан на благоприятную окружающую среду. Экологические проблемы миграции жителей Российской Федерации и Алтайского края ..... 66  
Татьяна Владимировна Федорова. Алгоритм разрешения судебных ситуаций, складывающихся на момент начала судебного следствия ..... 68  
Лолла Владимировна Цой. Реальность как признак угрозы при вымогательстве ..... 72

## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Виктория Владимировна Воробьева, Виктория Сергеевна Копылова. Оценка финансового состояния предприятий молочной промышленности Алтайского края ..... 76  
Ирина Владимировна Куликова. Особенности бухгалтерского учета арендованных объектов у арендатора ..... 80  
Ольга Васильевна Чубур. Информационная среда как фактор формирования финансовой грамотности населения..... 83  
Татьяна Ивановна Валецкая. Оценка рынка молока и молочной продукции в регионе ..... 86  
Сергей Петрович Воробьев, Никита Евгеньевич Зотов. Оценка влияния аграрной структуры муниципальных районов Алтайского края на их социально-экономическое развитие..... 89  
Сергей Петрович Воробьев, Евгения Руслановна Якутина. Противоречия развития туризма в Алтайском крае..... 92  
Александра Сергеевна Савченко, Дарья Викторовна Рожкова. Особенности моделирования коммерческими банками условий кредитования сельскохозяйственных предприятий региона ..... 95  
Ангелина Алексеевна Сорокина. Проблемы формирования налоговых доходов бюджета региона на примере Алтайского края..... 98  
Наталья Александровна Торгашова, Анастасия Николаевна Каракулина. Повышение эффективности взаимодействия банка с клиентами через совершенствование оценки кредитоспособности заемщиками..... 101

## В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Татьяна Николаевна Самсонова. Формирование системы управления документами в исполнительно-распорядительном органе ..... 104  
Книжное обозрение ..... 109  
Полуфинал Всероссийского молодежного Кубка по менеджменту «Управляй!» ..... 112



УДК 329.78

Виктор Петрович Томенко, Губернатор Алтайского края, Председатель Правительства Алтайского края (Барнаул, Россия)

В данном интервью Губернатор Алтайского края, Председатель Правительства Алтайского края Виктор Петрович Томенко рассказывает об особенностях работы на текущем посту, анализирует перспективы социально-экономического развития Алтайского края как уникального региона с богатой историей, культурными традициями и высоким потенциалом. В.П. Томенко делится впечатлениями от встречи со студентами Алтайского филиала РАНХиГС и определяет качества личности, которые, по его мнению, способствуют карьерному росту и движению вперед.

*Ключевые слова:* Алтайский край, регион, социально-экономическое развитие, личные качества, лидер.

## АЛТАЙСКИЙ КРАЙ ПО ПРАВУ МОЖНО НАЗВАТЬ НАСТОЯЩЕЙ КУЗНИЦЕЙ ТАЛАНТОВ В ЛЮБЫХ СФЕРАХ

## ALTAI KRAI CAN BE CALLED A TALENT FACTORY IN VARIOUS FIELDS FOR A GOOD REASON

Год назад Виктор Томенко возглавил наш регион. Президент России Владимир Путин назначил его временно исполняющим обязанности Губернатора Алтайского края, а 9 сентября на всенародных выборах жители края избрали Виктора Томенко на пост главы региона. Губернатор активно встречается с людьми, обсуждает проблемы и принимает решения с учетом различных мнений. Виктор Томенко довольно часто общается со школьниками и студентами, охотно делится секретами профессионального и личностного роста. О том, как будет развиваться Алтайский край в ближайшее время, как будет меняться экономика региона и как планируется поддерживать молодежь – читайте в нашем интервью с Виктором Томенко.

**Виктор Петрович, уже почти год Вы возглавляете Алтайский край и успели познакомиться со всеми его проблемами, увидели потенциал. На Ваш взгляд, какие точки роста есть для развития региона? В**

**каком направлении он будет развиваться: как аграрный, туристический или, может, даже промышленный?**

Структура экономики региона сложилась не сегодня, серьезных изменений в ней за последнее время не произошло, и в дальнейшем каких-то революционных изменений тоже быть не может. Нужно опираться на те отрасли, которые сегодня во многом определяют нашу специализацию. Речь идет об агропромышленном комплексе, а также о связанной с ним перерабатывающей и пищевой промышленности и других отраслях, составляющих экономический базис края.

Сельское хозяйство и пищепром дают более 20 % валового регионального продукта. Это особенность Алтайского края. В 2018 году край занял четвертое место в России по сбору зерна, мы входим в пятерку регионов-лидеров по производству молока, в число лидеров по производству круп, сыров.

В возможностях сельского хозяйства заключаются наши конку-

рентные преимущества, в том числе за счет прихода новых технологий, научных разработок, вплоть до спутникового управления тракторами и зондирования почвы.

Другая особенность алтайской экономики – еще около 40 % ВРП дают предприятия малого и среднего бизнеса. Такая система более устойчива к серьезным потрясениям, которые, как правило, приходят к нам извне.

Речь также идет о дальнейшем развитии промышленности, цифровых, информационных технологий.

Сегодня на территории Алтайского края официально в сфере информационных технологий работают более 150 компаний. В регионе разрабатываются системы электронной коммерции, интернет-порталы, прикладное программное обеспечение, программное обеспечение для наиболее популярных мобильных платформ – iOS и Android. Действуют центры интеграции информационных систем для автоматизации бизнес-процессов, технические сервисные центры.



Нужно дальше развивать туризм: построить новый аэропорт, обновить вокзал, отремонтировать дороги. Алтайский край принимал участие в федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма на 2011-2018 годы». За этот период у нас реализовано три крупных проекта в Барнауле, Бийске и Белокурихе. Не все получилось, прямо скажу. Но обязательства Ростуризма и Алтайского края в части бюджетных ассигнований выполнены в полном объеме, турпоток прирастает и достиг двух миллионов человек в год. Конечно, в методике подсчета есть изъяны, но она как минимум позволяет увидеть положительную динамику.

**В Алтайском крае идет процесс общественного обсуждения проекта стратегии социально-экономического развития региона до 2035 года. В чем принципиальное отличие разрабатываемой программы?**

Если охарактеризовать стратегию в целом, можно сказать, что проект предполагает переход к новой модели экономики форсированными темпами, ускоренную цифровую трансформацию, активизацию инвестиционной и инновационной деятельности. В документе четко прописаны все «плюсы» и «минусы», с которыми край входит в будущее, выделены три основных приоритета, над которыми надо работать, обозначены глобальные цели, конкретные задачи и способы их решения. Базой для стратегии в соответствии с федеральным законодательством является прогноз социально-экономического развития края на период до 2035 года, разработанный в 3 вариантах: консервативном, базовом и целевом. За основу развития региона выбран целевой вариант – он учитывает основные положения программы «Алтайский край. Энергия развития», с которой я шел на выборы, и отличается повы-

шенной устойчивостью к изменениям макроэкономической ситуации.

Возможности улучшения качества жизни населения связаны непосредственно с развитием реального сектора экономики, в частности, промышленности, агропромышленного комплекса, туризма, малого бизнеса.

Ожидается, что к 2035 году региональная промышленность сможет существенно нарастить производственный потенциал, создать новую модель развития, основанную на высокотехнологичных производствах.

**Основная федеральная повестка, как будет развиваться страна в целом и каждый ее субъект, сформулирована в национальных проектах. И главная задача, которую ставит Президент, – все изменения должны быть ориентированы именно на улучшение жизни каждого человека. Включился ли Алтайский край в реализацию нацпроектов? Достигнуты уже какие-то результаты, показатели, отражающие качественные изменения в жизни наших земляков?**

Алтайский край планирует принять участие в 53-х из 67 федеральных проектов. В работу мы включились: приняты соответствующие документы, сформирована идеология проектной работы, созданы команды проектов, утверждены паспорта федеральных и региональных проектов, определены мероприятия, которые входят в состав этих проектов, предусмотрено финансирование. То есть, сформированы планы, по которым мы будем работать и в 2019 году, и весь период. К примеру, мы уже можем твердо говорить, что на реализацию мероприятий национального проекта в сфере образования Алтайского края направим около трех миллиардов рублей в соотношении федеральных и краевых средств, примерно 50 на 50. Полагаю, что когда

будет завершена доработка проектов на федеральном уровне, мы сможем рассчитывать и на дополнительные мероприятия и средства.

**Успешное решение любой задачи, а тем более развитие целого региона, зависит от надёжной и сильной команды управленцев. Удалось ли Вам сформировать такую команду и насколько сложно найти действительно профессиональных специалистов?**

Состав правительства я формировал лично – формировал так, чтобы оно полностью отвечало и текущим, и перспективным задачам. В случаях необходимости привлекал специалистов из других регионов. Несу за это прямую ответственность. Но все-таки основной костяк – местные высококвалифицированные кадры. Оценку же нашей работе дадут люди, жители края. Я считаю, что сегодня в Правительстве Алтайского края работает профессиональная команда.

**Название Вашей программы «Алтайский край. Энергия развития», в которой отражены направления развития края, созвучно с молодостью, динамикой, новым форматом работы. А насколько в самом содержании программы отражена тема поддержки молодежи, создания условий для их трудоустройства и закрепления в нашем крае?**

Программа «Алтайский край. Энергия развития» стала по-настоящему народным документом. В ней отражены ключевые приоритеты: то, на что сегодня нужно обратить внимание и заниматься в ближайшие годы, и то, что обеспечит нормальное, устойчивое развитие края в перспективе. Программа представляет собой 12 точек роста региона. В ней обозначены основные направления развития промышленности, аграрного сектора, дорожного строительства, благоустройства, образо-





вания и медицины. Рост заработных плат, перезагрузка в промышленном секторе, достойные условия труда, создание комфортной среды для жизни в селах, экспортная стратегия агропромышленного комплекса – ключевые направления документа.

Конечно, большое внимание уделено поддержке молодежи. Нам необходимо сделать так, чтобы у молодых людей возникало желание свое будущее связать с Алтайским краем. Эффективный рынок труда – базовое условие экономического роста.

Определены основные направления работы. Это создание новых современных рабочих мест и модернизация уже существующих. Необходимо преодолеть разрыв между средней заработной платой в крае и средней по Сибирскому федеральному округу. Другими словами, существенно повысить заработную плату в бюджетных организациях, что будет стимулировать ее повышение и в коммерческом секторе. Надо популяризировать рабочие профессии среди молодежи, а также усилить взаимодействие вузов и ведущих работодателей региона с целью повышения «закрепляемости» в крае лучших выпускников, в том числе из числа иностранных студентов. Важно также повышать квалификации преподавателей и мастеров производственного обучения, развивать систему наставничества.

Ключевым фактором технологического прорыва и формирования инновационной экономики региона является создание достойных условий для осуществления в крае научной деятельности, поддержка молодых и талантливых ученых, сохранение научных школ в направлениях, в которых мы традиционно сильны.

### Как начиналась Ваша профессиональная карьера и насколько быстро она развивалась? Какое место работы первым записано в Вашей трудовой книжке?

Моя биография известна многим по публикациям в СМИ. Могу лишь напомнить, что в 1993 году я окончил Норильский индустриальный институт по специальности «Экономика и управление цветной металлургии». Получил диплом с отличием. А вот работать я начал намного раньше и не по профессии – с 1988 года на Надеждинском металлургическом заводе Норильского горно-металлургического комбината аппаратчиком-гидрометаллургом 1-го разряда, во время учебы – стажером, дублером, техником в различных подразделениях заводоуправления и производственных цехов предприятия.

После вуза все также трудился на Надеждинском металлургическом заводе в разных отделах: бухгалтером, а затем в управлении Норильского горно-металлургического комбината, начальником отдела налогов финансового управления. В 1997 году был назначен главным бухгалтером Комбината, затем заместителем генерального директора по экономике и финансам, первым заместителем генерального директора. В 2004 году меня назначили директором Заполярного филиала ОАО «ГМК «Норильский никель» (Норильский горно-металлургический комбинат был к этому времени преобразован в заполярный филиал «ГМК «Норильский никель»). В 2010 году назначен на должность вице-губернатора и вице-премьера правительства Красноярского края. Спустя еще полтора года стал

первым заместителем Губернатора – Председателем Правительства региона. 30 мая 2018 года Президент России Владимир Владимирович Путин назначил меня временно исполняющим обязанности Губернатора Алтайского края. 9 сентября 2018 года жители Алтайского края избрали меня Губернатором.

### Вы неоднократно посещали Алтайский филиал РАНХиГС, общались со студентами, в том числе на эту тему, и высоко оценили уровень их подготовки. Как Вы думаете, способны ли такие ребята уже через несколько лет стать новыми управленцами и принимать активное участие в развитии Алтайского края?

Я встречался и со студентами РАНХиГС, и со студентами других учебных заведений. Мы говорили о том, что среди них, возможно, будущие великие ученые, политики, управленцы в сфере экономики. Чтобы стать лидером в любой из сфер, надо, во-первых, обладать компетентностью. На второе место я бы поставил успешность, которую можно определить результатами. Также лидеру не обойтись без умения достигать нужного результата, инициативности и целеустремленности.

Алтайский край по праву можно назвать настоящей кузницей талантов в любых сферах. Эта земля богата активными и перспективными юношами и девушками. Из их достижений складывается успех всего региона. Уверен, что совсем скоро в списке именитых земляков появится много новых фамилий.

**Viktor Petrovitch Tomenko, Governor of Altai Krai, Chairman of Altai Krai Government (Barnaul, Russia)**

In this interview Viktor Petrovitch Tomenko, Governor of Altai Krai, Chairman of Altai Krai Government, talks about the peculiarities of work in the current position, analyzes the prospects of socio-economic development of Altai Krai as a unique region with a rich history, cultural traditions and high potential. V.P. Tomenko shares her impressions of the meeting with students of the Altai Branch of RANEPA und determines personal qualities, which, in her opinion, contribute to career growth and further personal development.

**Keywords:** Altai Krai, region, socio-economic development, personal qualities, leader.





УДК 342.55

*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*

**В статье рассматриваются вопросы участия граждан в осуществлении местного самоуправления. Затрагивается вопрос о проблемах участия населения в местном самоуправлении.**

**Ключевые слова:** местное самоуправление, выборы, отзыв депутатов.

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ К УЧАСТИЮ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

## ABOUT SOME PROBLEMS OF ATTRACTING PEOPLE TO PARTICIPATE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Участие населения в управлении своей территорией не только затрагивает важнейшие жизненные интересы населения, но и наиболее близко к нему.

Одним из базовых условий существования и развития самого местного самоуправления, и местного гражданского общества является повышение гражданской активности населения.

Исследования показывают, что в сфере гражданского участия в осуществлении местного самоуправления сегодня существует ряд проблем, во многом взаимосвязанных, из которых можно выделить зачастую невозможность влияния населения на ситуацию в муниципальных образованиях и на действия местных властей, а также отсутствие инициативы, желания, умения и навыка участия граждан в решении вопросов местного значения.

Причин, порождающих проблематику в сфере гражданского участия на местном уровне, достаточно много. Основными можно назвать:

- разобщенность людей;
- отсутствие свободного времени у значительного числа граждан и т.п.;
- отсутствие успешных практик учета мнения граждан при решении вопросов местного значения.

Прежде всего, следует обратить внимание на несовершенство и неполноту правовых механизмов, регулирующих участие граждан в решении вопросов местного значения.

Возможность участия населения в местном самоуправлении предусматривает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (далее – ФЗ-131). Он также определяет основные его формы. Однако практика показывает, что в муниципальных образованиях используется достаточно ограниченное количество форм: это выборы, публичные слушания, сходы граждан, обращения, т.е. те, которые проводятся по большей части по инициативе органов власти. Практически нет примеров, и не только в Алтайском крае, использования таких форм, как протворческая инициатива граждан, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Причин такого положения дел можно назвать несколько. Остановлюсь на такой форме, как отзыв депутатов представительных органов. Согласно Кодексу Алтайского края о выборах, регламентирующему в том числе и процедуру отзыва депутатов, выборных должностных лиц, отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования, включенных в списки для голосования по отзыву. Интерес к местным выборам никогда не был высоким. Так, на выборах депутатов Барнаульской городской Думы седь-

мого созыва в 2016 г. явка не достигла даже 20%, а в 2012 г. – еще ниже. Кардинально не отличается явка на выборы и в других муниципальных образованиях. Российская практика показывает, что явка на голосование по отзыву еще ниже. Отсюда можно предположить, что достичь желаемого результата на голосовании по отзыву крайне сложно. Следовательно, данная форма участия населения в местном самоуправлении не используется не потому, что работа всех депутатов устраивает избирателей, а, видимо, еще и потому, что усилия инициативных групп в итоге оказываются бессмысленными.

К утрачиванию связей с населением ведет также уход от выборов к назначению глав муниципальных образований. Выборный глава муниципального образования вынужден встречаться с населением, взаимодействовать с общественными организациями, иначе в следующий раз его просто никто не поддержит. При нынешнем же порядке формирования ему достаточно быть в контакте с депутатами.

Вопрос выборности или назначения глав муниципальных образований далеко не праздный. После выбора демократического развития государства мы выбирали всех: от Президента РФ до депутатов сельсоветов. Постепенно находя причины то в пассивности избирателей, то в их правовой неграмотности, то в использовании грязных избирательных технологий и их влиянии





на избирателя, от выборов стали уходить. И в настоящий момент выборные должности можно пересчитать по пальцам одной руки. Этот процесс масштабно начался в 2008 г. и в значительной степени способствовал сначала устранению граждан от избирательного процесса и затем, как следствие, от процесса управления. В Алтайском крае сегодня нет ни одного главы городского округа или муниципального района, избираемого на прямых выборах. При этом мнение населения не учитывается. И такая ситуация сложилась не только в Алтайском крае.

После принятия Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в 1996 г. в Алтайском крае впервые были сформированы органы местного самоуправления. Три сельских района не избирали глав сельсоветов, их назначал глава района, но при этом перед назначением в сельских поселениях проводились сходы граждан или конференции, на которых с избирателями обсуждались все возможные кандидатуры.

Отдельные районы ушли и от выборов депутатов представительного органа муниципального района. Какие же преимущества видели сторонники назначения в предлагаемой модели, когда представительный орган формируется из глав и депутатов поселений, глава муниципального образования возглавляет представительный орган, а глава администрации назначается по контракту?

Если говорить о политической элите, то на первое место выходит аргумент о том, что выборы приводят к власти случайных людей, популистов. На втором месте, конечно же, – финансовая проблема. Выборы – дело дорогостоящее, финансируются из местного бюджета, поэтому местные органы

власти с удовольствием подсчитывают, сколько денег им удалось сэкономить и направить на решение других, как они считают, более важных проблем.

Однако все эти плюсы не решают проблему повышения качества управления, а вот граждане в очередной раз устраняются от участия в принятии управленческих решений.

Сегодня много говорят о формировании гражданского общества, хочется, чтобы граждане сами решали многие вопросы организации своей жизнедеятельности: далеко можно не ходить и привести пример по реформе ЖКХ. Самоуправление нам не очень хочется выводить за двери подъезда. Но так не бывает. Гражданское общество либо сформировано и граждане участвуют во всех управленческих процессах, либо его нет вовсе.

Возвращаясь к формам участия населения в местном самоуправлении, следует отметить, что порядок использования большинства форм участия населения в МСУ регламентируется или уставом, или специальными муниципальными нормативными актами.

После принятия ФЗ-131 во всех муниципальных образованиях были приняты положения практически по всем формам участия. Анализ показывает, что независимо от вида муниципального образования содержание этих документов идентично. Кстати, в отдельных муниципальных образованиях их уже даже найти не могут. Прошло 15 лет, за эти годы значительно изменился мир, в котором мы живем, широко применяются информационные технологии, а вот нормативные акты, предусматривающие участие населения в местном самоуправлении, «отдают нафталином». Это снижает эффективность гражданского участия в местных

делах, делая его в значительной мере формальным.

Учитывая, что одна из первоочередных задач органов местного самоуправления – обеспечить условия, при которых у каждого гражданина будет реальная возможность принимать участие как в выработке, так и в коррекции принимаемых местными органами власти решений, видимо, пришла пора позаботиться о коренной переработке существующих положений о формах участия населения в делах МСУ. Но здесь без помощи краевых законодателей, ученых-правоведов местным депутатам не обойтись. Можно бы вспомнить хорошую практику о разработке модельных уставов и положений, которая была в Законодательном Собрании Алтайского края на начальных этапах действия ФЗ-131.

С одной стороны, законодательство предоставляет гражданам достаточно большие права и возможности для осуществления местного самоуправления. Формально активности граждан никто не мешает, но ее почему-то нет.

Так по какой причине это происходит?

Прежде всего, большая часть граждан даже и не подозревают о своих возможностях управления своей территорией. У населения для этого нет достаточной правовой подготовки. При этом социальная незащищенность, низкий уровень жизни населения приводят к снижению авторитета местной власти, и как результат – слабая активность граждан в решении вопросов местного значения.

Следовательно, главным вопросом, требующим решения, является преодоление отчуждения людей от власти, повышение степени доверия и участия каждого в принятии решений, касающихся вопросов местного сообщества.

*Natalia Grigoryevna 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*

The article deals with the participation of citizens in the implementation of local self-government. The question of the problems of public participation in local government is touched upon.

**Keywords:** local self-government, public listening, territorial public self-government.







УДК 353.5

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

Маргарита Сергеевна Чертова, спе-  
циалист I категории администрации  
г. Барнаула, студент ФГБОУ ВО «Ал-  
тайский государственный университет»  
(Барнаул, Россия)

В статье в исторической ретроспективе рассматриваются вопросы правового и организационного обеспечения работы с обращениями граждан. Приводятся результаты анкетирования по данной теме. Анализируется практическая деятельность администрации г. Барнаула в данной сфере, вопросы ее совершенствования.

*Ключевые слова:* обращения граждан, органы власти, население.

## О ПРАКТИКЕ РАБОТЫ С ОБРАЩЕНИЯМИ ГРАЖДАН В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Г. БАРНАУЛА

## ON THE PRACTICE OF WORKING WITH APPEALS OF CITIZENS IN LOCAL GOVERNMENT BODIES OF BARNAU

Важнейшее место в системе основных прав и свобод человека (гражданина) принадлежит праву на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленному в ст. 33 Конституции Российской Федерации. Данное право можно представить в виде «монеты», где одна сторона является способом участия населения в управлении делами государства путем доведения до власти возникающих проблем и интересов, а другая – выступает как средство защиты конституционных прав и свобод человека (гражданина). Обращения олицетворяют собой инструмент влияния на действия и решения властей, ценность которого возрастает по мере повышения уровня правосознания населения, совершенствования демократических институтов в России.

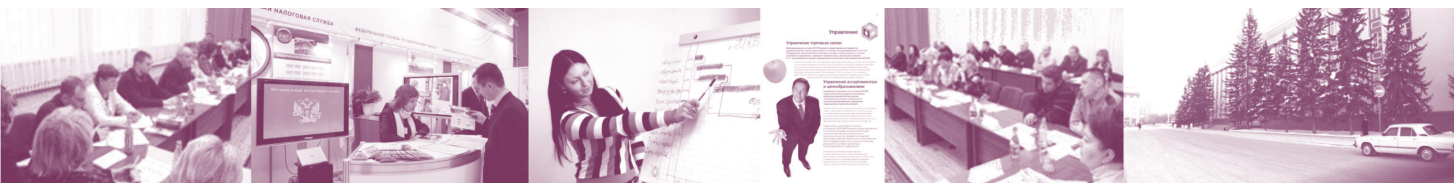
Еще с древних времен обращения граждан в органы власти служили механизмом «обратной связи», необходимым для эффективной работы государства. Подтверждением дан-

ного тезиса является первый русский общегосударственный «Судебник Ивана III» (1497 г.), который разрешил обращаться с челобитными вплоть до особы государя. Такого рода действия способствовали в последующем изданию аналогичного нормативного акта – «Судебник Ивана IV» (1550 г.), подробно регламентирующего процедуру подачи подобного рода бумаг. Декретом ВЦИК от 12 апреля 1919 г. на органы государственного контроля были возложены контрольные функции по организации приема и рассмотрения жалоб и заявлений граждан, а декрет СНК РСФСР от 30 декабря 1919 г. «Об устранении волокиты» установил порядок подачи и рассмотрения жалоб. Впервые в истории страны право граждан на обращения было закреплено в Конституции СССР 1977 г. Это повлекло принятие 4 марта 1980 г. новой редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотре-

ния предложений, заявлений и жалоб граждан», на протяжении долгих лет регулирующего деятельность в данной сфере.

В современной России правоотношения, возникающие при работе с обращениями граждан, законодательно закреплены и регулируются Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. [1], международными договорами РФ, федеральными конституционными законами, Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ № 59) [2], иными федеральными законами, законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами.

Актуальность темы исследования подчеркнута тем, что в ходе многолетних реформ в России снизилось доверие населения к власти. Одновременно с этим государство сталкивается с проблемой отсутствия эффективного механизма «обратной связи», что зачастую мешает адекватно оценить ситуацию и наладить систему диалога





органов власти и граждан, сделав ее более открытой и прозрачной, чему способствует работа с обращениями.

Действующим законодательством установлены гарантии безопасности гражданина, возникающие посредством его обращения в государственный орган, орган МСУ либо к должностному лицу. Они изложены в ФЗ № 59, а также в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» предписывает данным органам размещать в информационной сети материалы с анализом обращений, поступивших от граждан, общественных объединений и организаций, а также в общих чертах – информацию о результатах их рассмотрения, в том числе о принятых по ним мерах [3]. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ дополнен рядом норм, существенно повышающих ответственность государственных и муниципальных служащих за нарушение порядка работы с обращениями граждан, закрепленного законодательством, в том числе и по оказанию государственных и муниципальных услуг. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) ст. 32 закрепляет право граждан на индивидуальные либо коллективные обращения в органы МСУ, в том числе ответственность, возникающую за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан [4]. Приоритетной задачей развития страны стал переход к электронному документообороту и формам управления, играющим важную роль в информационном обществе. Деятельность в этой сфере регулируется Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5]. При переходе к управлению с использованием механизмов электронного правительства граждане приобретают новые возможности по взаимодействию с властью, в том числе и посредством направления обращений и запросов

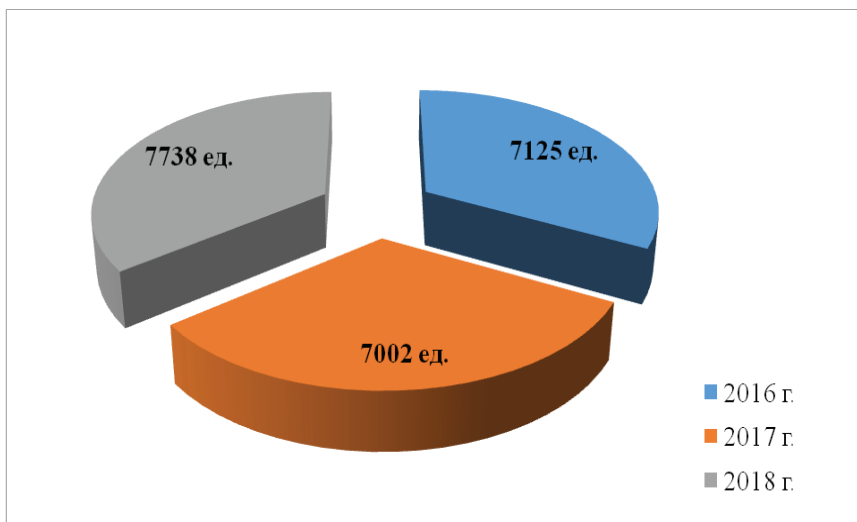


Рис. 1. Количественные показатели обращений граждан в администрацию г. Барнаула

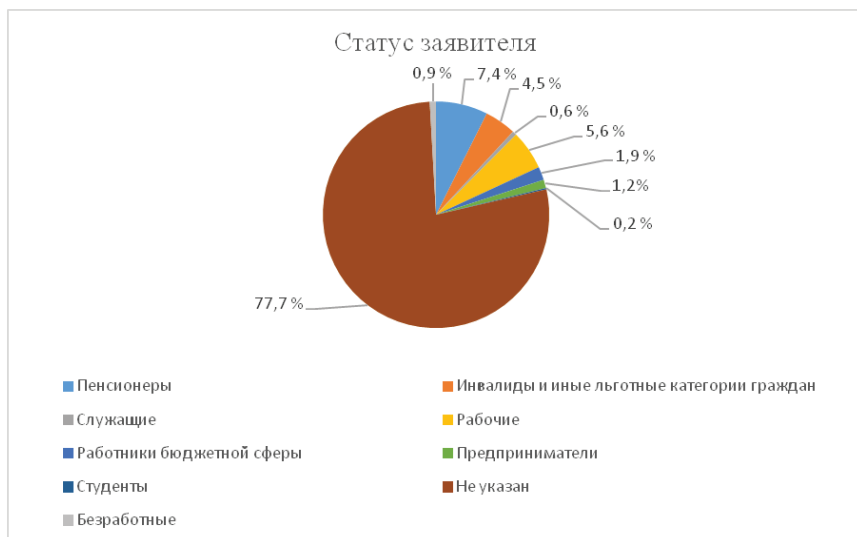


Рис. 2. Структура обращений граждан в администрацию г. Барнаула, классифицированных по статусу заявителя, в 2018 г.

через интернет-сайты, постановки интересующих вопросов по электронной почте, участия в пресс-конференциях через телемосты, вебинары и в других формах в режиме реального времени.

В развитие федерального законодательства разработаны законы субъектов РФ. В Алтайском крае обеспечиваются юридические гарантии, закрепленные ст. 15 Устава (Основного Закона) Алтайского края. Статья гарантирует право на защиту прав и свобод посредством обращения: в суд общей юрисдикции и арбитражный суд в соответствии с их компетенцией; в прокуратуру, органы внутренних дел, другие правоохранительные органы; к Уполномоченному по правам человека в Алтайском крае; в иные государст-

венные органы и органы МСУ. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законодательством, а должностные лица не вправе препятствовать обращению лица с заявлением или жалобой в органы власти, национальные и международные организации и СМИ [6]. Работу с обращениями граждан в регионе также регулирует Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗС «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» [7].

На местном уровне с целью повышения эффективности работы с обращениями граждан разрабатываются муниципальные правовые акты, регламентирующие эту сферу. В пер-



вую очередь, это уставы, положения, инструкции по делопроизводству, методические рекомендации, рассчитанные на применение органами МСУ, так как данная деятельность охватывает широкий комплекс вопросов правового, организационного, социального, информационно-технологического и иного характера.

Работа с обращениями граждан ведется постоянно во всех органах государственной власти и МСУ, которые в пределах своей компетенции обеспечивают рассмотрение обращений граждан в соответствии с законода-

тельством и муниципальными правовыми актами. В Барнауле эта деятельность регламентируется ст. 28 Устава городского округа – города Барнаула Алтайского края, принятого решением Барнаульской городской Думы (далее БГД) от 28 февраля 2018 г. [8], а также постановлением администрации города от 21 августа 2013 г. № 2875 «Об утверждении порядка ведения делопроизводства по обращениям граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, организации их рассмотрения в администрации города, иных органах МСУ, муниципаль-

ных учреждений, предприятий». Далее рассмотрим практику этой работы на конкретных примерах.

Организация работы с обращениями граждан, а также личного приема граждан в администрации г. Барнаула возлагается на отдел по работе с обращениями граждан (далее – отдел). Одним из направлений деятельности этого отдела является анализ количественных и качественных показателей работы с обращениями граждан. Основные показатели работы за трехлетний период представлены ниже в таблице 1 [9].

Таблица 1

**Основные показатели работы с обращениями граждан в администрации г. Барнаула за 2016–2018 гг.**

| Группа документов   | 2016 г.    | 2017 г.    | 2018 г.    |
|---|------------|------------|------------|
| Письменные обращения граждан, ед.                               | 4717 (66%) | 4876 (70%) | 5661 (73%) |
| Устные обращения граждан, в том числе личный прием граждан, ед. | 812 (11%)  | 768 (11%)  | 718 (9%)   |
| По информационным системам общего пользования, ед.              | 1596 (23%) | 1358 (19%) | 1359 (18%) |
| Всего, ед.  | 7125       | 7002       | 7738       |

Из данных таблицы мы наблюдаем, что количество письменных обращений граждан за рассматриваемый период 2016-2018 гг. имеет положительную динамику, и в целом они преобладают над другими видами обращений. Данную ситуацию можно объяснить несколькими преимуществами письменных обращений над другими. Подав заявление, гражданин переводит разговор в официальную плоскость,

что позволяет ему спокойно изложить суть проблемы, приложив необходимые документы. Подав письменное заявление и получив письменный ответ (или не получив его в установленный законодательством срок), заявитель несомненно докажет факт своего обращения, а в случае несоблюдения сроков рассмотрения его заявления он вправе обратиться в прокуратуру. При этом заявителю не нужно проводить время

в очередях, что зачастую в ряде учреждений не редкость (в том числе, к сожалению, и в органах власти), а также ходить по инстанциям.

Наглядно количественные показатели обращений граждан в администрацию Барнаула за три года представлены на рисунке 1 [9].

В таблице 2 представлена структура обращений граждан в администрацию города по основным направлениям [9].

Таблица 2

**Структура обращений граждан в администрацию г. Барнаула**

| Структура обращений по вопросам, ед.                | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|---|---------|---------|---------|
| Жилищное хозяйство                                  | 1218    | 1000    | 1684    |
| Коммунальное хозяйство                              | 2719    | 3101    | 2715    |
| Безопасность дорожного движения                     | 1369    | 932     | 1479    |
| Вопросы строительства, архитектуры, землеустройства | 1551    | 1230    | 1249    |
| Иные  | 268     | 739     | 611     |
| Всего   | 7125    | 7002    | 7738    |

Из данных таблицы следует, что основное место в обращениях граждан занимают вопросы жилищного и ком-

мунального хозяйства: строительства, архитектуры, землепользования; безопасности дорожного движения. Сре-

ди иных вопросов выделяются темы транспорта, социальной поддержки, образования и сферы труда.





В 2018 г. в структуре статистики по районам г. Барнаула от жителей Центрального района города поступило 1815 обращений (23%), Индустриального района – 1764 (23%), Железнодорожного района – 1202 (16%), Октябрьского района – 965 (12%), Ленинского района – 1068 (14%), иногородние и не указавшие адрес граждане направили 929 обращений, что составило 12%.

По тематике все поступившие вопросы в обращениях граждан согласно тематическому классификатору за 2018 г. распределились по следующим рубрикам: коммунальное хозяйство – 2715 вопросов; жилищное хозяйство – 1684; строительство, архитектура, землепользование – 1249; безопасность дорожного движения – 1479; транспорт – 1126; социальная поддержка – 674; образование – 785; сфера труда – 96 вопросов.

Результаты рассмотрения обращений в общественную приемную администрации города за 2018 г. выглядят следующим образом: разъяснено 992 вопроса; поставлено на контроль –

146; записано к руководителям города на личные приемы 170 чел. Среди указанных статус заявителей большинство составляют пенсионеры – 573 чел. (7,4%), а также инвалиды (иные льготные категории граждан) – 350 чел. (4,5%), рабочие – 436 чел. (5,6%). Работники бюджетной сферы составили 145 чел. (1,9%), предприниматели – 92 чел. (1,2%), служащие – 46 чел. (0,6%), студенты (учащиеся) – 19 чел. (0,2%), безработные – 68 чел. (0,9%), другие категории граждан, в т.ч. не указавшие свой статус – 6009 чел. (77,7%). Структура обращений граждан в администрацию г. Барнаула, классифицированных по статусу заявителя в 2018 г., представлена на рисунке 2 [9].

Проведенный анализ показывает, что организация работы с обращениями граждан и личного приема в администрации г. Барнаула ведется в соответствии с требованиями законодательства и муниципальных правовых актов. Работа в данной сфере поставлена на контроль, личный прием граждан ведется в соответствии с графиком. Ежедневно принимаются и обрабаты-

ваются письменные, устные обращения, в том числе поступившие в интернет-приемную на официальном сайте города. Эта деятельность находится на особом контроле у главы города, его заместителей и других должностных лиц органов местного самоуправления г. Барнаула. Все возникающие вопросы анализируются, аналитическая информация обобщается и доводится до сведения заинтересованных лиц.

Помимо права граждан обращаться с письменными, устными, электронными обращениями в органы МСУ, в настоящее время одной из альтернатив является возможность обратиться в Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг «Мои документы» (далее – МФЦ), созданный в соответствии с постановлением Администрации Алтайского края от 21 декабря 2010 г. № 566. В Барнауле филиалы МФЦ есть в каждом районе города.

В таблице 3 приведены данные по количеству обращений в филиалы МФЦ, расположенные в районах г. Барнаула [10].

Таблица 3

Количество обращений в филиалы МФЦ по г. Барнаулу

| Год  | Количество обращений в МФЦ, ед. |
|------|---------------------------------|
| 2014 | 25 582                          |
| 2015 | 54 634                          |
| 2016 | 213 325                         |
| 2017 | 330 483                         |
| 2018 | 376 346                         |

Данные таблицы свидетельствуют, что в Барнауле количество обращений граждан за услугами в дистанционной форме ежегодно растет. Это обусловлено тем, что в результате создания МФЦ процесс предоставления государственных и муниципальных услуг стал легче, комфортнее, доступнее, благодаря уменьшению времени ожидания за счет появления электронной очереди, сроков оформления документов, а также комфортному для граждан графику работы центра. В то же время в МФЦ гарантирована защита законных прав и интересов как гражданину, так и организациям, что мы уже неоднократно отмечали [11].

В результате анализа практической работы органов МСУ с обращениями граждан мы видим, что деятельность администрации г. Барнаула в исследуемой сфере осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством. Вместе с тем в изучаемой области имеет место ряд проблем, требующих анализа, поэтому выделим некоторые из них. В первую очередь – это соблюдение гарантий своевременного и полного рассмотрения обращений. Несвоевременное рассмотрение обращений граждан, а также их игнорирование должны стать причиной для привлечения к ответственности должностных лиц.

К серьезным проблемам нужно отнести и формальные ответы заявителю. Зачастую по одному и тому же вопросу из разных инстанций даются ответы, написанные как «под копирку» или, наоборот, совершенно противоположные. Данные действия представителей органов власти побуждают граждан вновь обращаться со своими вопросами и просьбами в надежде получить ответ, наполненный осмысленным и соответствующим действительности содержанием. Заслуживает внимания ведение аналитической и статистической работы в данной сфере.

Анализ работы с обращениями граждан в г. Барнауле показал, что неизменно растет число письменных



и электронных обращений. Граждане пишут, просят и надеются вполне обоснованно, так как во многих случаях обращения развязываются. Но, к сожалению, итоги рассмотрения не всегда результативны, что подтверждается повторностью обращений.

Специалисты в области государственного и муниципального управления (далее – ГМУ) считают, что разъяснительная и организационная работа по реализации положений и новелл законодательства в этой сфере должна проводиться не только среди специалистов и должностных лиц, но и среди населения. Эта работа должна вестись с использованием различных средств, в том числе с помощью официальных сайтов органов власти, выездных приемов в трудовые коллективы, прямых и горячих линий, СМИ. Данный механизм позволяет системе «обратной связи» работать более эффективно, на чем мы уже заострили внимание ранее [12].

Так как одним из доступных и реальных способов проведения исследования в различных областях ГМУ является анкетирование, с целью выявления включенности граждан в исследуемый процесс в сентябре 2018 г. мы опросили 123 респондента. Анализ анкет показал следующее. На вопрос анкеты «Являются ли обращения в органы власти формой участия граждан в государственном и муниципальном управлении?» утвердительно ответили 100 чел. (81%), отрицательно – 23 чел. (19%). Ответ на вопрос «Знаете ли вы, какими правовыми актами регулируется право граждан на обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления? Если да, то укажите, какие?» Конституцию РФ назвали 34 респондента (28%), ФЗ № 59 – 53 чел. (43%), ФЗ № 131 – 19 чел. (15%), не дали ответа 35 чел. (28%). На вопрос «Приходилось ли вам обращаться в органы власти?» утвердительно ответили 29 чел. (24%), ответ «нет» дали 94 чел. (76%). На вопрос «Как вы думаете, организация работы с обращениями граждан – право или обязанность органов власти?» ответ «право» дали 5 чел. (4%), а «обязанность органов власти» – 111 респондентов (90%), не ответили 7 чел. (6%). На вопрос «В какой срок органы власти должны дать ответ на обраще-

ние гражданина?» ответ «7 дней» дали 16 чел. (13%), «15 дней» – 8 чел. (7%), правильный ответ «30 дней» – 99 чел. (80%). Ответ на вопрос «Знаете ли Вы своего депутата? и «Приходилось ли вам к нему обращаться?» утвердительно ответили 90 чел. (73%), но обращались к своему представителю только 6 чел. (5%). По итогам проведенного опроса, не претендующего на высокую степень репрезентативности, все же можно сделать вывод о том, что число респондентов, знающих свое конституционное право на обращение в органы власти, растет. Вместе с тем остается важным как вовлечение граждан в управление делами государства, так и повышение их знаний конституционных прав человека и гражданина. Это еще раз подчеркивает актуальность выбранной темы и необходимость продолжения ее исследования, тем более что работа с обращениями граждан, прежде всего, должна базироваться на принципах информационной открытости.

Эффективность деятельности органов власти в области работы с обращениями граждан во многом зависит от уровня технического оснащения в данной сфере и степени автоматизации процессов управления. Этот тезис подтверждается выступлением Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае Б.В. Ларина на юбилейной XV зимней школе прав человека, состоявшейся в январе 2018 г. в опорном Алтайском государственном университете. Он отмечает: «Проникновение технологий и прогресса прослеживается во взаимоотношениях человека и государства на разных уровнях. Подтверждением этого стала статистика, согласно которой за год более 18% обращений поступило через интернет-приемную» [13]. На официальном сайте г. Барнаула также через интернет-приемную можно направить электронное обращение в администрации города, района, в иные органы МСУ. Такой процесс электронного взаимодействия должен гарантировать гражданам принцип информационной открытости, о котором мы упоминали ранее. Считаем необходимым более оптимально реализовывать функцию информирования граждан, в которую бы входила последовательная цепочка данных об основных этапах рассмо-

трения обращения, а ее каждое звено представляло бы собой определенный этап этого процесса (поступление обращения, регистрация, наложение резолюции и направление его на исполнение, регистрация подготовленного ответа, направление заявителю).

Полагаем, что немалую роль в исследуемом процессе играют общественные приемные при органах МСУ. Цель общественной приемной, работающей в Барнауле уже много лет, заключается в оказании квалифицированной помощи населению, как правило, опытными экс-сотрудниками органов МСУ. Это включает юридическую и справочно-информационную помощь, с указанием данных и контактных лиц конкретных организаций.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации ежегодно, начиная с 12 декабря 2013 г., в день Конституции Российской Федерации проводится Общероссийский день приема граждан. В этот день проходят личные приемы заявителей, пришедших в соответствующие приемные Президента Российской Федерации, государственные органы и органы МСУ, в компетенцию которых входит решение поставленных в устных обращениях вопросов. В 2018 г. в администрации г. Барнаула в ходе такого мероприятия гражданам была предоставлена возможность обратиться с интересующими вопросами к представителям органов МСУ. Это позволяет повысить эффективность канала обратной связи как инструмента управления. Немаловажное значение имеет регулярная организация выездных приемов: это «выход в трудовой коллектив», «час прямого провода», в том числе в редакциях СМИ, и другие «некабинетные» формы работы. Так, 17 декабря 2018 г. в опорном Алтайском государственном университете состоялась встреча главы администрации Железнодорожного района г. Барнаула М.Н. Звягинцева с работниками вуза и жителями района. В ходе беседы участники встречи задали главе района вопросы, связанные с организацией медицинского обслуживания, ремонтом домов, уборкой территории от снега, а также спросили его о планах по дальнейшему благоустройству улиц и пешеходных зон, озеленению района. В завершение встречи состоялась прием граждан,





в ходе которого работники университета – жители Железнодорожного района обратились к главе администрации с вопросами личного характера [13]. На наш взгляд, «выход в трудовой коллектив» является самым оптимальным видом общения с представителями власти, что дает возможность «не отрываясь от производства» обратиться к ним с интересующим вопросом и получить консультацию.

В итоге изучения темы мы сделали следующие выводы. На сегодняшний день институт рассмотрения обращений граждан является одним из наиболее регламентированных. Законодатель уделил внимание порядку и основным формам обращений граждан и даже таким деталям, как рассмотрение анонимных обращений и повторных обращений граждан в органы власти. Даны понятие видов обращений, порядок и сроки их рассмотрения, классификация, рассмотрены основные права, обязанности, гарантии прав граждан. Как показало исследование, наиболее распространенной формой обращений у населения являются письменные обращения, в большинстве своем по вопросам социальной и жилищно-коммунальной сферы. В ходе анализа деятельности органов МСУ г. Барнаула была выявлена ряд проблем, что позволило сформулировать основные рекомендации по совершенствованию этой работы. Считаем, что необходимо еженедельно проводить личные приемы граждан руководителями органов МСУ, чаще организовывать приемы специалистами подразделений, активнее использовать «некабинетные» формы работы. Необходимо информировать население о практике работы и ее результатах, в том числе на официальных сайтах органов власти, в СМИ; регулярно проводить семинары для муниципальных служащих, в чьи должностные обязанности входит работа

с обращениями граждан, а также обобщать опыт деятельности органов МСУ в этой сфере.

Институт работы с обращениями граждан является необходимой составной частью развития гражданского общества, способствует укреплению и развитию прав и свобод человека и гражданина, а также гарантирует соблюдение законности в государственном и муниципальном управлении. Безусловная важность деятельности в данной сфере подчеркивается положениями статьи 33 Конституции Российской Федерации, 25-летие которой отмечалось в России в декабре 2018 г.

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27.11.2017 № 355-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 49. – Ст. 7327.

3. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28.12.2017 № 423-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 7. – Ст. 776.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 06.02.2019 № 3-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

5. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. от 29.07.2018 № 269-ФЗ) // Собрание законодательства

Российской Федерации. – 2010. – № 31. – Ст. 4179.

6. Устав (Основной Закон) Алтайского края (принят Постановлением Алтайского краевого Законодательного Собрания от 26 мая 1995 г. № 101): Закон Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС (в ред. от 31.01.2018 № 3-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. – 1995. – № 10. – С. 1.

7. О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края: Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 152-ЗС (в ред. от 02.03.2018 № 7-ЗС) // Сборник законодательства Алтайского края. – 2006. – № 128. – Ч. 2. – С. 36.

8. Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края: Решение Барнаульской городской Думы от 28 февраля 2018 г. № 71 (в ред. от 30.11.2018 № 213) // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. – URL: <http://barnaul.org/pravoportal/ustav.php> (дата обращения: 5.04.2019).

9. Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. – URL: <http://barnaul.org/> (дата обращения: 5.04.2019).

10. Официальный сайт КАУ «МФЦ Алтайского края» [Электронный ресурс]. – URL: <https://mfc22.ru/> (дата обращения: 5.04.2019).

11. Васильев Д.П., Лякишева В.Г. Об опыте оказания государственных и муниципальных услуг населению в электронном формате // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края: сборник статей / под ред. В.В. Мищенко. – Вып. 10. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2018. – С. 91-101.

12. Лякишева В.Г., Петрова Ю.Н. Совершенствование работы с обращениями граждан в органах государственной власти // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2013. – № 10. – С. 20-26.

13. Официальный сайт Алтайского государственного университета [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.asu.ru/> (дата обращения: 5.04.2019).

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

*Margarita Sergeyevna Chertova, Specialist of the I category of the administration of the city of Barnaul, student of Altai State University (Barnaul, Russia).*

The article examines the issues of legal and organizational support of work with citizens in a historical retrospective. The results of the survey on this topic are given. The practical activity of the administration of the city of Barnaul in this area and the issues of its improvement are analyzed.

**Keywords:** appeals of citizens, authorities, population.





УДК 34.07; 35.072

Ольга Александровна Бородина, старший помощник прокурора города Барнаула, прокуратура Алтайского края, младший советник юстиции (Барнаул, Россия)

Сергей Анатольевич Усольцев, 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, доцент

Статья посвящена организационно-правовым проблемам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, особенностям взаимодействия участников данного процесса. Обозначены правовые основы организации антикоррупционной экспертизы в Алтайском крае и г. Барнауле. Показаны механизмы взаимодействия муниципальных органов и органов прокуратуры в процессе антикоррупционной экспертизы.

**Ключевые слова:** коррупция, коррупциогенный фактор, противодействие коррупции, антикоррупционная экспертиза, прокуратура, представительные органы, органы местного самоуправления.

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРАТУРОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ИНЫМИ СУБЪЕКТАМИ ЕЕ ПРОВЕДЕНИЯ

### INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR CONDUCTING ANTI-CORRUPTION EXPERTISE OF NORMATIVE LEGAL ACTS AND INTERACTING WITH OTHER ACTORS

В системе противодействия коррупции важное место занимает экспертиза нормативных актов, призванная на стадии разработки обнаружить нормы, имеющие коррупциогенный [7] потенциал. Россия как участник Конвенции ООН против коррупции [1] берет на себя обязательство проводить подобную оценку правовых документов (5.3). Примечательно, что среди европейских стран законодательство, регулирующее правовую антикоррупционную экспертизу, – явление редкое [17, с. 139]. Российская Федерация в этом вопросе не следует прямо за западными тенденциями. В этой связи особый интерес представляет механизм взаимодействия участников процесса экспертизы.

Федеральные законы № 273 и № 172 наделяют правом осуществлять антикоррупционную экспертизу различные органы и организации, среди которых прокуратура занимает центральное место [5, 7]. Закон о прокуратуре [3] уполномочил прокуратуру на проведение экспертизы, закрепив основные полномочия и средства реагирования на выявленные коррупциогенные факторы. В отличие от иных субъектов антикоррупционная экспертиза в органах прокуратуры проводится в соответствии с Законом о прокуратуре и согласно Порядку, установленному Генеральным прокурором России [9]. Закон о прокуратуре и Порядок закрепляют, что антикоррупционная экспертиза проводится органами прокуратуры в отно-

шении нормативных правовых актов, принятых поднадзорными им федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами и организациями, органами местного самоуправления и их должностными лицами по указанным в законодательстве вопросам.

Вопросы проведения антикоррупционной экспертизы урегулированы также региональным законодательством и актами органов местного самоуправления. В частности, в Алтайском крае принят Закон о противодействии коррупции [4], постановление Администрации края об антикоррупционной





экспертизе [6], Указ Губернатора края, утвердивший порядок проведения правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр муниципальных нормативных правовых актов края [13].

Нормотворческими органами на местном уровне также разработаны Порядки проведения антикоррупционной экспертизы принимаемых ими муниципальных актов [11, 12]. Данными актами урегулированы процедурные моменты взаимодействия конкретных органов государственной власти и местного самоуправления региона и муниципальной власти. В части же неурегулированных вопросов, учитывая, что соответствующий уровень власти не полномочен осуществлять нормотворчество в отношении федерального органа власти, между конкретными правотворческими органами власти, с одной стороны, и органами прокуратуры – с другой, заключены соглашения о взаимодействии. Они детально регламентируют обязанность правотворческих органов предоставления в органы прокуратуры, принятые нормативные правовые акты и их проекты.

Так, в связи с изменениями в структуре органов местного самоуправления города Барнаула 27.12.2017 г. подписано новое соглашение о взаимодействии в сфере правотворчества между прокуратурой города Барнаула и органами местного самоуправления города (главой города и председателем Барнаульской городской Думы). Соглашение ушло сложившуюся практику сотрудничества, описывает процедуру предоставления в прокуратуру города муниципальных правовых актов и их проектов для оценки законности и проведения антикоррупционной экспертизы. В рамках прежнего соглашения только в 2017 г. прокуратурой города проведена антикоррупционная экспертиза 497 проектов нормативных правовых актов городской Думы, администрации города и иных исполнительных органов местного самоуправления города [14].

Действующие на территории Алтайского края органы прокуратуры в своей деятельности руководствуются также ведомственными Методическими рекомендациями по организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, подготовленными отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии

коррупции [2], а также распоряжением прокурора Алтайского края [10]. Методические рекомендации разъяснили, что в случае, если положения нормативного правового акта с коррупциогенным фактором, одновременно противоречат нормам действующего законодательства, прокурор вносит протест. Если противоречия действующему законодательству не установлено, вносится требование об изменении нормативного правового акта. Требование прокурора, а также протест подлежат обязательному рассмотрению полномочными органами или должностными лицами в 10-дневный срок (законодательные (представительные) органы власти рассматривают их на ближайшем заседании). О результатах рассмотрения незамедлительно сообщается прокурору, внесшему требование.

Прокуратура Алтайского края в своих информационных письмах систематически подчеркивает, что прокуроры не контролируют результаты рассмотрения мер прокурорского реагирования. Так, в ежемесячно представляемых в прокуратуру края реестрах нормативных правовых актов прокурор Баевского района Алтайского края в течение 5 месяцев не сообщал о результатах рассмотрения внесенного при выявлении коррупциогенного фактора протеста. Это свидетельствовало о бездействии прокурора и бесконтрольности ситуации при применении меры реагирования. Аналогичные ситуации складывались в прокуратурах Панкрушихинского, Смоленского районов [2].

Законодательством допускается возможность обжалования требования прокурора в судебном порядке. Закон специально не оговаривает, но Генеральный прокурор РФ в ведомственных актах предписывает порядок действий прокуроров в случае отклонения требований об исключении коррупциогенных факторов, тем самым допуская саму возможность его отклонения. Нельзя не отметить следующее. Требование, как и протест прокурора, не имеют силы судебного решения, его обязательности, и в большей степени базируются на авторитете органов прокуратуры, опыте его должностных лиц. В случае несогласия с указанными мерами прокурорского реагирования правотворческий орган их может отклонить, что вынудит прокурора обратиться в суд с административным иском заявлением, оспаривая правовой акт. В этой связи существенной разницы между обязательным требованием

прокурора и рекомендательным заключением иного субъекта антикоррупционной экспертизы нет. В обоих случаях правотворческий орган может прийти к выводу об отсутствии в нормативном правовом акте коррупциогенного фактора, отклонив «предложение» эксперта об изменении нормативного правового акта.

Прокурор в своей деятельности, помимо проведения собственно антикоррупционной экспертизы, осуществляет надзор за исполнением антикоррупционного законодательства, в том числе проведением поднадзорными органами так называемой ведомственной антикоррупционной экспертизы. Часть 4 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе обязывает органы, организации, их должностных лиц по результатам проведения антикоррупционной экспертизы составлять заключения. Отсутствие в органах местного самоуправления города Барнаула заключений по результатам «ведомственной» антикоррупционной экспертизы свидетельствует о том, что последние антикоррупционную экспертизу фактически не проводят ни при разработке проектов правовых актов, ни при мониторинге их применения, перекладывая бремя ее проведения на органы прокуратуры, которые в силу закона участвуют в правотворческой деятельности органов местного самоуправления и осуществляют надзор за законностью действующих нормативных правовых актов. На необходимость оформления результатов экспертизы в виде заключения указывается также и в научной литературе [16]. Вместе с тем нельзя не отметить в связи с этим положительную судебную практику, сложившуюся по искам прокуроров о признании бездействия таких органов власти незаконным, возложении обязанности провести антикоррупционную экспертизу [15]. Об этом, в частности, говорят в своей работе В.Н. Южаков и А.А. Ефремов. Они указывают, что по России состоялось 1970 таких решений (45,4%) и свидетельствует о массовом неисполнении антикоррупционного законодательства органами местного самоуправления [18].

Необходимость прокурорской антикоррупционной экспертизы выглядит навязанной опцией, по крайней мере, органам местного самоуправления. Пассивность, которую проявляют в данном процессе муниципалитеты, это иллюстрирует. В этом, возможно, и заключа-





ется особенность российского опыта: незрелость институтов представительства и общественного контроля заставляет применять регулятивные инструменты там, где могли бы работать механизмы политической конкуренции.

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) (дата обращения: 30.03.2019).

2. Методические рекомендации по организации органами прокуратуры края антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов подготовлены отделом по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции 29.07.2011 № 86-13-2011. – Барнаул, 2011. – 13 с.

3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Российская газета. – 1995. – № 229.

4. О противодействии коррупции в Алтайском крае: закон Алтайского края от 3.06.2010 № 46-ЗС // Алтайская правда. – 2010. – № 181.

5. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Российская газета. – 2008. – № 266.

6. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) и иных документов: постановление Администрации Алтайского края от 21.07.2010 № 322. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.altairregion22.ru/gov/administration/territorial/anticorruption/info/zakonodatelstvo-altaiskogo-kрая/postanovlenie-administratsii-altaiskogo-kрая-322-ob-antokorruptsionnoy-ekspertize.php> (дата обращения: 11.12.2018).

7. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 // Российская газета. – 2010. – № 46.

8. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ // Российская газета. – 2009. – № 133.

9. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400. [Электронный ресурс]. – URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/npa/> (дата обращения: 03.09.2018).

10. Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов: распоряжение прокурора Алтайского края от 28.01.2010 № 77/86. – Барнаул, 2010. – 8 с.

11. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов муниципального образования город Заринск Алтайского края и их проектов: решение Заринского городского Собрания депутатов Алтайского края от 25.02.2010 № 10. [Электронный ресурс]. – URL: [admzarinsk.ru/media/project\\_mo\\_160/29/18/d7/0e/ca/f0/reshenie-10.doc](http://admzarinsk.ru/media/project_mo_160/29/18/d7/0e/ca/f0/reshenie-10.doc) (дата обращения: 22.09.2018).

12. Об утверждении Порядка проведения антикоррупционной экспертизы решений Думы г. Бийска и их проектов: Думы города Бийска Алтайского края от 26.08.2009 № 103. [Электронный ресурс]. – URL: [http://biysk22.ru/duma/deyatelnost-dumy-goroda/reshd.php?ELEMENT\\_ID=4255](http://biysk22.ru/duma/deyatelnost-dumy-goroda/reshd.php?ELEMENT_ID=4255) (дата обращения: 22.09.2018).

13. Об утверждении Порядка проведения правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных нор-

мативных правовых актов, подлежащих включению в Регистр муниципальных нормативных правовых актов Алтайского края: указ Губернатора Алтайского края от 21.11.2013 № 62 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2013. – № 211. – Ч. 1. – С. 80.

14. Прокуратурой города Барнаула с органами местного самоуправления города подписано соглашение о взаимодействии в сфере правотворчества // Официальный Интернет-сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. Электрон. текст. дан. – Барнаул. [Электронный ресурс]. – URL: <http://barnaul.org/vlast/news/prokuraturoy-goroda-barnaula-s-organami-mestnogo-samoupravleniya-goroda-podpisano-soglashenie-o-vzai.html> (дата обращения: 13.09.2018).

15. Решение Оловянинского районного суда Забайкальского края от 07.02.2012 по делу № 2-124/2012. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rospravosudie.com/court-olovyanninskij-rajonnyj-sud-zabajkalskij-kraj-s/act-101383623/> (дата обращения: 28.12.2018).

16. Романова И.С. Особенности проведения министерствами и ведомствами РФ экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность // Административное право и процесс. – 2016. – № 4. – С. 65-69.

17. Цирин А.М. Антикоррупционная экспертиза в России и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 4. – С. 138-145.

18. Южаков В.Н. Судебная практика по вопросам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: современные тенденции и пути их совершенствования / В.Н. Южаков, А.А. Ефремов // Арбитражный и гражданский процесс. – 2016. – № 10. – С. 23-29.

**Olga Aleksandrovna Borodina**, Senior Assistant Prosecutor of the City of Barnaul, Prosecutor's Office of the Altai Territory, Junior Counselor of Justice (Barnaul, Russia)

**Sergey Anatolievich Usoltsev**, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

The article is devoted to the organizational and legal issues of anti-corruption expertise of normative legal acts, characteristics of interaction between actors of the expertise. It outlines the legal frameworks for the setup of anti-corruption expertise of Altai Krai and Barnaul. Mechanisms of interaction between municipal authorities and prosecutors during corruptibility expert review are demonstrated.

**Keywords:** corruption, corruption factor, countering corruption, anti-corruption expertise, prosecutors, representative bodies, local self-government bodies.





УДК 338.43

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), кандидат экономических наук

Статья посвящена изучению системы государственной поддержки агропромышленного комплекса, в частности сельского хозяйства Алтайского края, и анализу реализации приоритетных национальных проектов.

Ключевые слова: государственная поддержка, сельское хозяйство, национальные проекты, субсидии.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

### STATE SUPPORT OF NATIONAL PROJECTS IN THE SPHERE OF AGRICULTURE (ON THE EXAMPLE OF ALTAI KRAI)

Длительное время, как отмечается в Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г., в стране наблюдалось почти повсеместно сокращающееся сельское население и сельскохозяйственное производство. В связи с этим Российская Федерация довольно долго импортировала сельскохозяйственные ресурсы, не имея желание развивать такое направление внутри страны. В условиях затяжных экономических кризисов и экономических санкций произошла переориентация государственной политики, и приоритетным направлением в сфере сельского хозяйства в настоящий момент является политика, направленная на продовольственную независимость и безопасность государства, а также на импортозамещение. Наиболее действенными мерами поддержки в указанном направлении являются государственная поддержка регионов, имеющая как материальный, так и нематериальный характер, реализуемая посредством специально разработанных государственных программ (подпрограмм), эффективность реализации которых является ключевым показателем развития сельского хозяйства на региональном уровне.

Сущность государственной поддержки состоит в том, что она формируется на трех уровнях: Российской Федерации, субъектов Российской Федерации

и муниципальных образований. Такая многоуровневая система построения предполагает их четкое взаимодействие.

Законодательная база государственной поддержки развития сельского хозяйства в Российской Федерации имеет длительный путь своего развития. При этом в настоящий момент основополагающим нормативным правовым актом, закрепляющим основы государственной поддержки развития сельского хозяйства в Российской Федерации, является Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», закрепивший основы государственной аграрной политики России.

В статье 6 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» закрепляются такие динамические методы государственного регулирования, как предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям; применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей; осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд; таможенно-тарифное регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей;

проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций.

Федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ определены основные меры поддержки сельскохозяйственных производителей без учета особенностей ведения органического земледелия, среди которых: предоставление бюджетных средств, применение особых налоговых режимов, осуществление государственных закупок, антимонопольное регулирование, иные меры. Порядок реализации этих мер раскрывается в законах и подзаконных нормативных актах, регулирующих определенную сферу оказания поддержки.

На современном этапе экономического развития государственная поддержка сельского хозяйства активно реализуется путем участия в различных программах органов исполнительной власти, осуществляющих на федеральном и региональном уровне как реализацию программ поддержки сельского хозяйства, так и контроль за реализацией таких программ.

Программы Алтайского края предусматривают комплексное развитие всех отраслей и подотраслей сельского хозяйства, сфер агропромышленного комплекса и призваны создать условия



для обеспечения дальнейшего интенсивного развития отрасли и решения социальных проблем сельских территорий.

В 2017 г., несмотря на природные катаклизмы, аграриям края удалось повторить (а по некоторым позициям – приумножить) рекордные результаты прошлого года.

По итогам 2017 г. доля Алтайского края в стоимости валовой продукции сельского хозяйства Российской Феде-

рации составила 2,7%, что соответствует 9 месту среди субъектов Российской Федерации и 1 месту – среди регионов Сибирского федерального округа.

По показателям развития животноводства регион сохраняет лидирующие позиции в рейтинге регионов России. По итогам 2017 г. в хозяйствах всех категорий надоено более 1 млн 400 тыс. тонн молока – это 3 место в России.

Благодаря последовательной работе по улучшению показателей воспроизводства стада и генетического потенциала животных сохраняется устойчивая тенденция роста молочной продуктивности коров.

По итогам 2017 г. край сохранил свои многолетние рейтинговые позиции среди регионов Российской Федерации (табл. 1) [1].

Таблица 1

Место и доля Алтайского края в общероссийском производстве основных видов сельскохозяйственной продукции

| Сельскохозяйственная продукция       | Доля в общероссийском производстве, % |         |         |         |         |         | Место среди субъектов Российской Федерации |         |         |         |         |         |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|--|---------|---------|---------|---------|---------|
|                                      | 2012 г.                               | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2012 г.                                    | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
| Зерновые и зернобобовые культуры:    | 3,6                                   | 5,3     | 3,1     | 3,8     | 4,0     | 3,7     | 7  | 4       | 10      | 5       | 4       | 8       |
| в т.ч.                               |                                       |         |         |         |         |         |  |         |         |         |         |         |
| пшеница яровая                       | 10,4                                  | 16,7    | 10,6    | 11,7    | 12,0    | 10,8    | 1  | 1       | 2       | 2       | 1       | 1       |
| гречиха                              | 39,8                                  | 43,7    | 31,1    | 43,0    | 52,7    | 45,5    | 1  | 1       | 1       | 1       | 1       | 1       |
| овес                                 | 10,3                                  | 17,3    | 10,6    | 10,7    | 13,5    | 11,4    | 1  | 1       | 1       | 1       | 1       | 1       |
| Подсолнечник                         | 3,1                                   | 4,0     | 2,4     | 3,9     | 4,7     | 5,3     | 11   | 10      | 14      | 10      | 9       | 9       |
| Сахарная свекла                      | 1,0                                   | 1,7     | 1,7     | 2,1     | 2,2     | 2,1     | 16   | 13      | 13      | 13      | 12      | 12      |
| Лен-долгунец (в переводе на волокно) | 10,5                                  | 11,8    | 11,7    | 10,1    | 11,5    | 10,6    | 4  | 4       | 3       | 3       | 4       | 4       |
| Картофель                            | 2,3                                   | 3,0     | 2,8     | 2,5     | 3,1     | 2,9     | 11   | 6       | 7       | 10      | 6       | 9       |
| Молоко                               | 4,5                                   | 4,5     | 4,6     | 4,6     | 4,6     | 4,5     | 3  | 3       | 3       | 3       | 3       | 3       |
| Скот и птица на убой в живом весе    | 2,8                                   | 2,8     | 2,6     | 2,4     | 2,3     | 2,1     | 9  | 9       | 10      | 13      | 14      | 14      |
| Яйца                                 | 2,5                                   | 2,5     | 2,6     | 2,6     | 2,6     | 2,5     | 15   | 15      | 14      | 14      | 16      | 16      |

Положительные результаты развития сельского хозяйства края, в первую очередь, связаны с техническим перевооружением хозяйств и реализацией инвестиционных проектов. В активизации технического перевооружения отрасли последние четыре года огромную роль играли субсидии производителям техники, предоставляемые в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 г. № 1432 «Об утверждении правил предоставления субсидий производителям сельскохозяйственной техники». В 2017 г. в рамках реализации постановления хозяйствами региона на льготных условиях приобретено 1248 единиц сельскохозяйственной техники и оборудования на общую сумму более 4,0 млрд руб.

Общий объем государственной поддержки на развитие сельского хозяйства и сельских территорий края в 2017 г. составил 4,3 млрд руб., в том числе из краевого бюджета – 1,4 млрд руб. За период

2006-2017 гг. на развитие сельского хозяйства и сельских территорий региона направлено более 56,8 млрд руб., в том числе из краевого бюджета – более 16,0 млрд руб. [1].

Учитывая вышесказанное, можно говорить о том, что на уровне региона устанавливаются меры государственной поддержки сельского хозяйства по тем направлениям его развития, которые являются наиболее приоритетными для региона. В Алтайском крае такими направлениями являются растениеводство, животноводство, пчеловодство, сельскохозяйственная инфраструктура и др.

Безусловно, государственная поддержка сельского хозяйства реализуется посредством конкретных форм и методов.

Субсидии в целях поддержки развития пчеловодства предоставляются по отдельным направлениям: оборудование и технику (тракторов, медогонок, фургончиков и пр.); на содержание пле-

менных пчелосемей; приобретение сельскохозяйственными товаропроизводителями племенных маток пчел и пчелопакетов (среднерусской и карпатской пород) для дальнейшего разведения.

С 2017 г. применяется новый механизм государственной поддержки сельского хозяйства – «единая субсидия», характеризующаяся тем, что по ряду направлений предоставляемых регионам субсидий на поддержку сельхозтоваропроизводителей объединены в единую субсидию [1].

Единая субсидия на уровне региона дает возможность самостоятельно определять приоритеты государственной поддержки и более эффективно использовать средства федерального бюджета, а также существенно упрощает механизм распределения субсидий на региональном уровне и делает его более оперативным. В Алтайском крае с учетом приоритетов развития сельского хозяй-





Рис. 1. Механизм распределения «единой» субсидии в области сельского хозяйства в Алтайском крае в 2018 г.

ства и обеспечения достижения целевых показателей единая субсидия разделена на три основополагающих блока: растениеводство, животноводство, малые формы хозяйствования (рис. 1).

Второе направление развития также неслучайно, поскольку в 2017 г. на государственном уровне наибольшая сумма грантов была выделена именно для фермеров, занятых мясным и молочным скотоводством.

Эффективность государственных программ в различных отраслях определяется результативностью мер государственной поддержки. Оценка эффективности государственной программы Алтайского края «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013-2020 гг. осуществляется в соответствии

с методикой, утвержденной постановлением Администрацией Алтайского края от 23.09.2013 г. № 502 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Алтайского края» [2].

Согласно вышеназванному нормативному правовому акту, в Алтайском крае осуществляется комплексная оценка эффективности реализации государственных программ и входящих в нее подпрограмм. Оценка осуществляется по трем критериям: степень достижения целей и решения задач программы; соответствие запланированному уровню затрат и эффективности использования средств краевого бюджета программы; степени реализации мероприятий программы.

По официальным данным Министерства сельского хозяйства Алтайского края, в 2017 г. комплексная оценка эффективности реализации государственной программы «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013-2020 гг. составила 97,4%, что характеризует высокий уровень ее эффективности [1].

По правилу, определенному нормами регионального законодательства, государственная программа считается реализуемой с высоким уровнем эффективности, если ее комплексная оценка составляет 80% и более.

Существенные объемы государственной ресурсной поддержки сельскохозяйственного производства и развития сельских территорий во многом

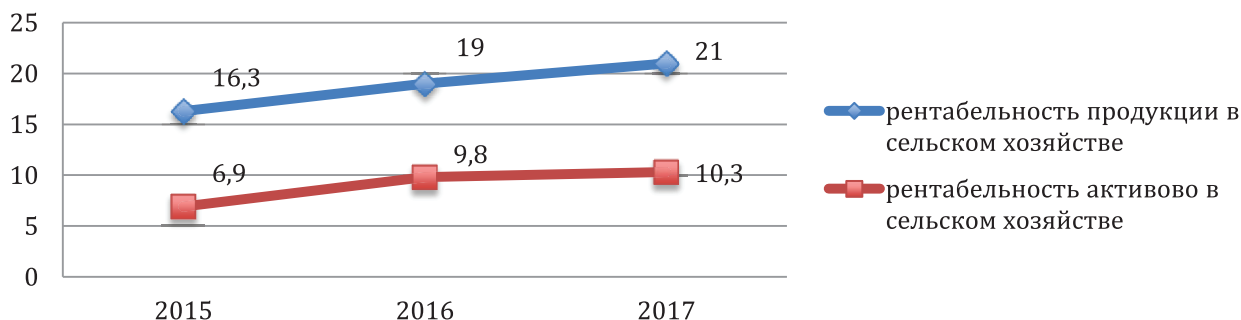


Рис. 2. Доходность сельскохозяйственной отрасли Алтайского края



определяют не только рост объемов производства сельскохозяйственной продукции, но и повышение экономической эффективности производства (рис. 2).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, являющаяся основой для формирования и реализации государственной политики, указывает на сферы, в которых должны быть достигнуты высокие показатели состояния национальной безопасности и социально-экономического развития. Среди них: повышение качества жизни граждан, в том числе путем обеспече-

ния продовольственной безопасности, экономический рост в результате модернизации и развития приоритетных секторов национальной экономики, сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды. Средствами обеспечения реализации стратегии являются: повышение эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и расширение их доступа на рынки сбыта продукции, стимулирование развития малого и среднего предпринимательства, стимулирование внедрения инновационных технологий

и развития экологически безопасных производств и др. Важно отметить, что в рамках реализации государственной политики в сфере сельского хозяйства приоритет отдается не только государственной поддержке традиционных отраслей сельского хозяйства, но и развитию принципиально новых отраслей.

7 мая 2018 г. Президент РФ подписал указ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», утвердив новые Национальные проекты.

В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» глава



Рис. 3. Структура Приоритетных национальных проектов в сфере АПК

Таблица 2

Индикаторы регионального проекта  
«Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации»

| № п/п | Наименование показателя  | За период 2019-2024 гг. |
|-------|--|-------------------------|
| 1     | Вовлечение предпринимательства   | 1032 чел.               |
| 2     | Количество членов сельскохозяйственных потребительских кооперативов        | 528 чел.                |
| 3     | Количество вновь созданных субъектов малого и среднего предпринимательства | 376 чел.                |
| 4     | Федеральный бюджет субъектов РФ  | 37,4 млрд руб.          |
| 5     | Финансирование для поддержки кооперации                                    | 401,031 млрд руб.       |





Индикаторы регионального проекта «Экспорт продукции АПК»

| № п/п | Наименование задачи, результата                           | За период 2019-2024 гг. |
|-------|---|-------------------------|
| 1     | Количество заключенных КПКМ                               | 27                      |
| 2     | Введение в эксплуатацию экспортно-ориентированных центров | 6                       |
| 3     | Участие в выставках и экспозициях                         | 18                      |
| 4     | Сумма компенсации по перевозкам продукции АПК             | 3834,3 млн руб.         |

государства выделил: здравоохранение, образование, жилье, сельское хозяйство.

В 2019 г. в Алтайском крае началась реализация двух проектов федерального уровня – «Создание системы поддержки фермеров и развитие кооперации» и «Экспорт продукции АПК».

Проекты направлены на достижение национальных целей, обозначенных в Указе Президента Российской Федерации Владимира Путина «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Основной индикатор регионального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие кооперации» – обеспечение вовлечения в производство более 1000 человек к 2024 г. По предварительной информации, Алтайскому краю на реализацию проекта по поддержке фермеров и кооперации в 2019 г. будет выделено около 68 млн руб. Они будут направлены на создание фермерских хозяйств-стартапов начинающих аграриев. Максимальная сумма грантов – до 3 млн руб., но не более 90% понесенных затрат. Также запланирована поддержка кооперативов – субсидирование создания и развития кооперативов, возмещение до 50% затрат на приобретение сельскохозяйственных животных, оборудования, а также компенсация кооперативам части затрат, связанных с логистикой. Также проектом предусмотрено создание и обеспечение центров компетенций [1].

Паспорт регионального проекта Алтайского края «Экспорт продукции АПК» утвержден на заседании Совета при Губернаторе Алтайского края по стратегическому развитию и приоритетным проектам, которое состоялось 14 декабря 2018 г.

Для реализации федерального приоритетного проекта разработан паспорт национального проекта «Международная кооперация и экспорт», состоящий из пяти проектов федерального уровня: промышленный экспорт, экспорт продукции АПК, экспорт услуг, логистика международной торговли и системные меры содействия международной кооперации и экспорта. Минсельхоз России определил основные направления работы, которые позволят выполнить указ президента о росте агроэкспорта до 45 млрд долл. США к 2024 г. В соответствии с поручениями Минсельхоза России к 2024 г. поставлена задача увеличить экспорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия из Алтайского края в 2,7 раза [1].

Паспортом определяется цель регионального проекта: достижение объема экспорта продукции АПК (в стоимостном выражении) со 185,8 млн долл. США по итогам 2017 г. до 501 млн долл. США к концу 2024 г. В соответствии с поставленной задачей Алтайпищепромом была проведена работа с компаниями-экспортерами продукции АПК Алтайского края, результатом которой явилось установление прогнозных значений по всем основным категориям.

К 2024 г. экспорт масложировой продукции должен составить 130 млн долл. США, злаков – 28 млн, рыбной продукции – 2,5 млн, молочной и мясной продукции – 15 млн, продукции пищевой и перерабатывающей промышленности – 205,5 млн и прочей продукции АПК – 120 млн долл. США [3].

Таким образом, можно сделать вывод, что разработка мер государственной поддержки является ключевым направлением государственной политики, которое направлено на повышение качества жизни граждан, обеспечение их безопасными и экологически чистыми сельскохозяйственными продуктами питания, а также на повышение конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной отрасли.

1. Министерство сельского хозяйства Алтайского края / Офиц. сайт. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.altagro22.ru/> (дата обращения: 19.02.2019).

2. Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Алтайского края (с изменениями на: 25.08.2017) постановление Администрации Алтайского края от 23.09.2013 г. № 502 // Сборник законодательства Алтайского края. – 2013. – № 209, ч. 1. – С. 184.

3. Алтайский край / Офиц. сайт. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.altairregion22.ru/> (дата обращения: 10.03.2019).

**Olga Anatolievna Googe**, 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 Economic Sciences

The article is devoted to the study of the state support system for the agro-industrial complex, in particular the agriculture of Altai Krai, and the analysis of the implementation of priority national projects.

**Keywords:** government support, agriculture, national projects, subsidies.





УДК 338.242

*Ильин Всеволод Николаевич, 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*

*Борисов Иван Александрович, индивидуальный предприниматель (Барнаул, Россия)*

Малый бизнес – один из основных источников налоговых поступлений, к тому же это важный сектор экономики. Пристальное внимание со стороны Правительства РФ по направлению развития малого бизнеса на территории страны направлено на Центры поддержки предпринимательства. На территории Алтайского края Центр поддержки предпринимательства продемонстрировал высокую эффективность своей деятельности.

*Ключевые слова: бизнес, государство, предпринимательство.*

## ОРГАНИЗАЦИЯ ПОДДЕРЖКИ И РАЗВИТИЯ МАЛОГО БИЗНЕСА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ (НА ПРИМЕРЕ ЦЕНТРА ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НО «АЛТАЙСКИЙ ФОНД МСП»)

### ORGANIZATION OF SUPPORT AND DEVELOPMENT OF SMALL BUSINESS IN THE ALTAI TERRITORY (ON THE EXAMPLE OF THE CENTER FOR ENTREPRENEURSHIP SUPPORT OF THE NGO «ALTAI FUND SME»)

Предпринимательская деятельность по-прежнему остается одним из самых эффективных способов реализации инициативы и самоорганизации граждан РФ, при этом предпринимательство немислимо без участия государства. Политика Российского государства на протяжении последних лет активно направлена на поддержку предпринимательства в различных сферах хозяйственной деятельности. При этом комплекс проводимых мероприятий направлен не только на увеличение количества субъектов малого бизнеса, но и на увеличение доли малого предпринимательства в ВВП. К при-

меру, в странах Европейского Союза, США, Японии доля малого бизнеса в ВВП составляет около 60% ВВП, в России, по данным 2017 г., на долю малого предпринимательства приходится 21% валового внутреннего продукта. Такая ситуация объясняется рядом причин, варьирующихся в зависимости от отрасли и сегмента рынка, однако во всех сферах деятельности малых предприятий ключевым барьером, препятствующим их динамичному развитию, является недостаточно проработанная система государственной поддержки.

Малый бизнес – один из основных источников налоговых посту-

плений. К тому же это важный сектор экономики. Субъекты малого предпринимательства отличаются гибкостью и мобильностью, что позволяет им более легко адаптироваться к изменениям внешней среды бизнеса и экономики в целом. Необходимо учитывать социально-экономическую роль малого бизнеса. Создание дополнительных рабочих мест повышает уровень занятости и снижает уровень безработицы. Значение малого бизнеса для развития и жизнеобеспечения всего государства предопределяет необходимость более пристального внимания со стороны государства и адекват-





ную поддержку государством малого бизнеса.

Государственная политика поддержки предпринимательства в России должна строиться на принципе создания благоприятных и стабильных условий для развития малого предпринимательства. В России деятельность малого бизнеса регулируется Федеральным законом от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» [1], который регламентирует формы и конкретные виды государственной поддержки субъектов малого бизнеса.

Пристальное внимание со стороны Правительства РФ по направлению развития малого бизнеса на территории страны направлено на Центры поддержки предпринимательства.

На территории Алтайского края Центр поддержки предпринимательства (ЦПП) входит в структуру Алтайского фонда МСП. Целями деятельности Фонда и, как следствие, ЦПП являются содействие реализации государственной политики в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, координация деятельности организаций инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, а также популяризация предпринимательской деятельности. Основной задачей ЦПП является создание условий для устойчивого развития предприятий на начальном этапе их деятельности. Предоставление предпринимателям, прошедшим конкурсный отбор, материально-технических, информационных, консультационных и других необходимых услуг, комплексное сопровождение их бизнес-проектов в течение всего периода нахождения в бизнес-инкубаторе. ЦПП является катализатором процесса создания и выращивания малых предприятий, обеспечивая им комплексную поддержку и сопровождение проектов для внедрения в бизнес-среду. ЦПП

обеспечивает предоставление следующих услуг субъектам малого бизнеса:

1) консультирование по мерам государственной поддержки, в том числе посредством телефонной связи и информационно-телекоммуникационной сети Интернет («горячая линия»). Осуществляется консультирование по таким вопросам, как виды субсидий, гранты, услуги Фонда, контакты организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого предпринимательства, иных видах государственной поддержки;

2) консультирование по вопросам ведения предпринимательской деятельности. Под консультационными услугами вышеназванной деятельности понимается консультирование субъектов малого предпринимательства по различным сферам предпринимательской деятельности (финансовое планирование, маркетинговое сопровождение, правовое обеспечение и пр.);

3) проведение семинаров, тренингов, обучающих программ, иных публичных мероприятий осуществляется сотрудниками ЦПП и сторонними организациями (индивидуальными предпринимателями), привлекаемыми Фондом к оказанию данного вида услуг;

4) обеспечение участия субъектов малого предпринимательства в выставочно-ярмарочных мероприятиях, межрегиональных бизнес-миссиях. Под межрегиональной бизнес-миссией понимается коллективная поездка представителей не менее трех субъектов малого предпринимательства в другой субъект Российской Федерации с предварительной организационной подготовкой, включающей определение потенциальных интересантов, при необходимости экспонирование и показ товаров (работ, услуг) с целью их продвижения, определение степени заинтересованности в сотрудничестве и получение отклика, подготовку необходимых презента-

ционных и рекламных материалов, и проведением двусторонних деловых переговоров с целью оказания содействия субъектам малого предпринимательства, зарегистрированным в Алтайском крае, в заключении контрактов на поставку товаров (работ, услуг) в другие субъекты Российской Федерации.

Фонд предоставляет субъектам малого предпринимательства поручительства перед финансовыми организациями по кредитам, договорам финансовой аренды (лизинга), банковским гарантиям и договорам займа. Размер финансовых активов Фонда на 01.01.2018 г. – 662 млн руб. Максимальный лимит ответственности Фонда по одному заключенному договору поручительства – 25 000 тыс. руб., но не более 70% от суммы не исполненных заемщиком обязательств по заключенному с финансовой организацией договору, на момент предъявления требования. Общий операционный лимит условных обязательств Фонда – 3 429 504 тыс. руб.

За 2018 г. государственную поддержку ЦПП получили 201 физическое лицо, заинтересованное в начале осуществления предпринимательской деятельности (плановое значение – 100), из которых созданы 18 субъектов МСП, плановое значение – 10.

Всего в 2018 г. ЦПП предоставлялись 20 видов услуг, которые включены в региональный реестр услуг организаций инфраструктуры поддержки субъектов МСП. Также 32 услуги оказаны через многофункциональные центры для бизнеса. Так, были оказаны следующие услуги:

Консультации, оказанные привлеченными консультантами:

– по вопросам финансового планирования (бюджетирование, оптимизация налогообложения, бухгалтерские услуги, привлечение инвестиций и займов), плановое значение – 50, фактическое – 60: 10 консультаций оказаны физическим лицам, 24 – юридическим лицам





и 26 – индивидуальным предпринимателям, из них: 15 консультаций по вопросам оптимизации налогообложения и бухгалтерским услугам, 45 – по вопросам бюджетирования, финансового планирования и привлечения инвестиций;

– по вопросам маркетингового сопровождения деятельности и бизнес-планированию субъектов малого предпринимательства (далее – «МСП») (разработка маркетинговой стратегии и планов, рекламной кампании, дизайна, разработка и продвижение бренда, организация системы сбыта продукции), плановое значение – 50, фактическое – 70: 12 консультаций оказаны физическим лицам, 17 – юридическим лицам и 41 – индивидуальным предпринимателям, из них: 30 консультаций по вопросам проработки внешней маркетинговой стратегии для привлечения клиентов, 25 – проработка внутренней маркетинговой стратегии для отстройки сервиса, 15 – проработка маркетинговой стратегии компании на следующий календарный год с учетом современных рыночных тенденций;

– по вопросам правового обеспечения деятельности субъекта МСП (в том числе составление и экспертиза договоров, соглашений, учредительных документов, должностных регламентов и инструкций), плановое значение – 20, фактическое – 20: 8 консультаций оказаны юридическим лицам, 11 – индивидуальным предпринимателям. Основные вопросы, содержащиеся в обращениях: как обжаловать судебные решения, по возврату уплаченных государственных пошлин, по смене учредителей и руководства юридических лиц, по регистрации товарных знаков и их оценке, по оформлению договора аренды помещений, договора подряда и др.

Консультационные и информационные услуги, оказанные силами сотрудников ЦПП:

– консультационные услуги по вопросам информационного сопрово-

ждения деятельности субъекта МСП (плановое значение – 100, фактическое – 128): 6 консультаций оказаны физическим лицам, 122 – субъектам МСП;

– предоставление информации о возможностях получения кредитных и иных финансовых ресурсов (плановое значение – 172, фактическое – 202): 22 информационные услуги оказаны физическим лицам, 180 – субъектам МСП;

– иные консультационные услуги в целях содействия развитию деятельности субъектов МСП (плановое значение – 200, фактическое – 212): 212 консультационных услуг оказаны субъектам МСП.

ЦПП организовал и провел для субъектов МСП семинаров, конференций, форумов, круглых столов (плановое значение – 6, фактическое – 8).

За 2018 г. 202 субъекта МСП (плановое значение – 200) обратились в ЦПП по «горячей линии» (телефон, сайт, электронная почта).

В 2018 г. Алтайский фонд развития малого и среднего предпринимательства был перебазирован из Алтайского бизнес-инкубатора.

В 2018 г. было проведено 1890 консультаций для 577 предпринимателей и 500 физических лиц, притом что в среднем каждый предприниматель обращался по 2 раза.

По образовательным программам прошли обучение 457 участников, из которых 230 были действующими предпринимателями.

Так, если раньше ЦПП в основном оказывал консультационные услуги, то в настоящее время значительно увеличилось количество образовательных программ, семинаров и тренингов. Именно за счет группового активного живого общения начинающих предпринимателей с уже успешными представителями бизнеса и бизнес-тренерами удается достичь максимального эффекта и поддерживать начинающих малых предпринимателей наиболее качественно. Значительно чаще ЦПП стал

участвовать в организации выставок, ярмарок, то есть физически способствовать выходу малых предпринимателей на рынок. Все это показывает эффективную работу центра.

Градация на сферы бизнеса, исходя из обращений предпринимателей за помощью или консультациями в Алтайский фонд развития малого и среднего предпринимательства, выглядит следующим образом:

- услуги – 40%;
- торговля – 30%;
- производство – 20%;
- сельское хозяйство – 10%.

Малое предпринимательство в рыночной экономике определяет темпы экономического роста, структуру и качество валового национального продукта. Сектор предприятий малого бизнеса является рыночным, составляя основу современной рыночной инфраструктуры.

Развитие предприятий малого бизнеса имеет преимущества, в сравнении с крупным производством: активизируется перестройка структуры экономики, предоставляется широкая свобода рыночного выбора и дополнительные рабочие места, обеспечивается окупаемость затрат, предприятия реагируют на изменение потребительского спроса. Малый бизнес способствует насыщению рынка товарами и услугами, преодолению отраслевой и территориальной монополии, расширяется конкуренция, вовлекается резерв рабочей силы. Поэтому существует необходимость развития малого предпринимательства в России и, в частности, в Алтайском крае.

В Алтайском крае к категории субъектов малого предпринимательства относятся 65,2% предприятий края – юридических лиц, в том числе 82,3% организаций гостиничного бизнеса и предприятий общественного питания, 78,1% юридических лиц, занятых в обрабатывающих производствах, 77,3% строительных компаний, 77,0% компаний, осуществляющих деятельность в области транспортировки, хранения,





76,0% предприятий сферы торговли и ремонта авто- и мототранспортных средств. В сельскохозяйственной отрасли заняты 65,5% СМСП.

В целях осуществления государственной политики по поддержке и развитию малого бизнеса в регионе реализуется государственная программа Алтайского края «Развитие малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае» на 2014-2020 гг. Государственная программа направлена на создание благоприятных условий для устойчивого функционирования и развития малого предпринимательства на территории региона. Кроме того, Правительством Алтайского края реализуются мероприятия, направленные на достижение показателей целевой модели по направлению «Система мер по стимулированию развития малого и среднего предпринимательства» и целевых ориентиров, предусмотренных федеральным приоритетным проектом «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

На сегодняшний день можно выделить ряд проблем, препятствующих развитию сферы малого бизнеса:

1. Дефицит оборотных средств. Финансовые ресурсы формируют базу для функционирования предприятия. В связи с этим недостаток как собственных, так и заемных средств негативно сказывается на развитии бизнеса. По оценкам экспертов лишь малая часть – примерно 30% от имеющейся потребности в кредитах для малого бизнеса, сегодня удовлетворена, а в части микрокредитов (сумм до 300 тыс. руб.) – всего 10%. Особенно сложно получить кредит начинающему пред-

принимателю. Следует сказать об отсутствии финансовой поддержки со стороны банковского сектора. Для предприятий малого бизнеса устанавливаются, как правило, высокие проценты кредитования с залогом, многократно превышающим стоимость самого кредита, что непосильно большинству предпринимателей данного сектора (отсутствии необходимого обеспечения).

2. Высокий уровень налогообложения. Несмотря на введение упрощенной системы налогообложения (УСН) и специального налогового режима уплаты единого налога на вмененный доход (ЕНВД), многие предприниматели выделяют уровень налогообложения в качестве одной из ключевых проблем развития малого бизнеса. Увеличение ставки НДС с 18 до 20% представляется серьезнейшим аспектом в этом вопросе. Такой шаг законодателя может существенно подорвать возможности развития малого бизнеса.

3. Доступность выполнения государственных заказов. Малый бизнес является одним из тех секторов, в наибольшей мере удовлетворяющих часть государственных нужд, которые для крупных предприятий не представляют никакого интереса. Однако наличие определенных барьеров, например, необходимое условие – уставный капитал в размере 20-30 млн руб. или длительность функционирования предприятия – 15-20 лет (что фактически невозможно для малого бизнеса), затрудняет получить даже самый минимальный государственный заказ. Малый бизнес участвует в государственных закупках в качестве поставщика товаров и услуг. Чаще всего через государственные закупки малый бизнес

предоставляет услуги по ремонту, приобретению хозяйственных и канцелярских товаров и др.

4. Высокая стоимость аренды нежилых помещений. Высокие цены аренды нежилых помещений можно выделить в качестве еще одной актуальной на сегодняшний день проблемы для малого бизнеса. Отсутствие подходящих для осуществления предпринимательской деятельности нежилых помещений негативно сказывается на развитии как производственного, так и инновационного предпринимательства. Причем данный дефицит испытывают как начинающие предприниматели, так и успешно функционирующие на рынке предприятия.

Для того чтобы малый бизнес продолжал свое развитие и положительно влиял на экономику страны, необходимо искать решение существующих проблем. Но не менее важно знать, какие перспективы ожидают малый бизнес в ближайшем будущем [2].

1. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 209-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4006.

2. Петрова О.С. Проблемы и перспективы малого бизнеса в России // Современные тенденции развития науки и технологий: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. В 5 частях / под общей редакцией Ж.А. Шаповал. – 2017. – С. 96.

*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*

*Ivan Aleksandrovich Borisov, individual entrepreneur (Barnaul, Russia)*

Small business is one of the main sources of tax revenue, and also an important sector of the economy. The Russian government pays close attention to business support centers in the course of the development of small business in the country. On the territory of Altai Krai, the Center for Entrepreneurship Support has demonstrated high efficiency of its activities.

**Keywords:** *business, state, entrepreneurship.*



УДК 338.24

Александр Дмитриевич Борисов, директор муниципального бюджетного учреждения культуры «Городской центр культуры «Современник» город Новоалтайск (Новоалтайск, Россия)



В данной статье рассмотрено современное состояние малого и среднего предпринимательства в городе Новоалтайске. Проанализированы характерные особенности территории и показаны преимущества развития предпринимательства в городе Новоалтайске в статусе ТОСЭР. В ходе проведенного исследования был выявлен ряд проблем, на основе которых автором была разработана модель механизма развития предпринимательства в городском округе город Новоалтайск, сформулированы задачи, решения, а также обозначены перспективы и среднего предпринимательства в городе Новоалтайске.

*Ключевые слова:* малое и среднее предпринимательство, состояние, перспективы, г. Новоалтайск.

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ ГОРОД НОВОАЛТАЙСК

### THE CURRENT STATE AND OPPORTUNITIES FOR THE DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES IN THE URBAN DISTRICT OF THE CITY OF NOVOALTAISK

Решение социально-экономических проблем – обеспечения занятости, роста реальных доходов населения, снижения социальной напряженности – невозможно без развития малого и среднего предпринимательства, являющегося катализатором экономического роста муниципальных образований. Развитие малого и среднего предпринимательства имеет большое значение и в решении социально-экономических задач городского округа город Новоалтайск.

Новоалтайск является крупным транспортным узлом Сибирского региона, как железнодорожным (сортировочная железнодорожная станция Алтайская входила в число 100 крупнейших железнодорожных станций России), так и автомобильным (фактически в черте города находится транспортная развязка дорог федерального значения на Новосибирск, Кузбасс, Бийск, Барнаул). Благодаря выгодному географическому положению транспортный узел имеет большие потенциалы развития по обеспечению потребностей не только города и края, но и региона. Новоалтайск по функциональному типу является промышленным городом. В настоящее

время основу экономики города составляет промышленность, в которой более 94% объемов производства приходится на отрасли обрабатывающих производств, в том числе производство пищевых продуктов, обработку древесины и производство изделий из дерева, целлюлозно-бумажное производство, производство транспортных средств и оборудования.

Развитие предпринимательства в городе Новоалтайске на протяжении пяти лет характеризуется положительной динамикой (рис. 1, 2). Снижение количества субъектов предпринимательства в 2015 г. объясняется сокращением количества индивидуальных предпринимателей, причинами чему стали закрытие ИП, фактически не осуществляющих деятельность; смена организационно-правовой формы, перерегистрация индивидуальных предпринимателей в качестве микропредприятий и малых предприятий; запрет торговли подакцизными товарами в киосках, ларьках; ликвидация нестационарных торговых объектов; переоценка кадастровой стоимости земли, которая привела к увеличению налога на землю.

По данным налоговой службы, в 2016 г. число субъектов малого и среднего предпринимательства составляло 1694 единицы, в том числе 922 индивидуальных предпринимателя и 772 юридических лица. В 2017 г. отмечен рост числа субъектов малого и среднего предпринимательства (табл. 1).

Малый и средний бизнес охватывает практически все основные виды экономической деятельности. В его сферу прямо или косвенно вовлечены все социальные группы жителей города. Большая доля (37,1%) в структуре СМСП приходится на оптовую и розничную торговлю, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования.

На втором месте в отраслевой структуре предпринимательства – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг (21,1%), на третьем – строительство (13,9%) и др. (рис. 3).

С учетом специфики территории городского округа города Новоалтайска структура среднего предпринимательства по видам экономической деятельности в 2017 г. выглядела следу-



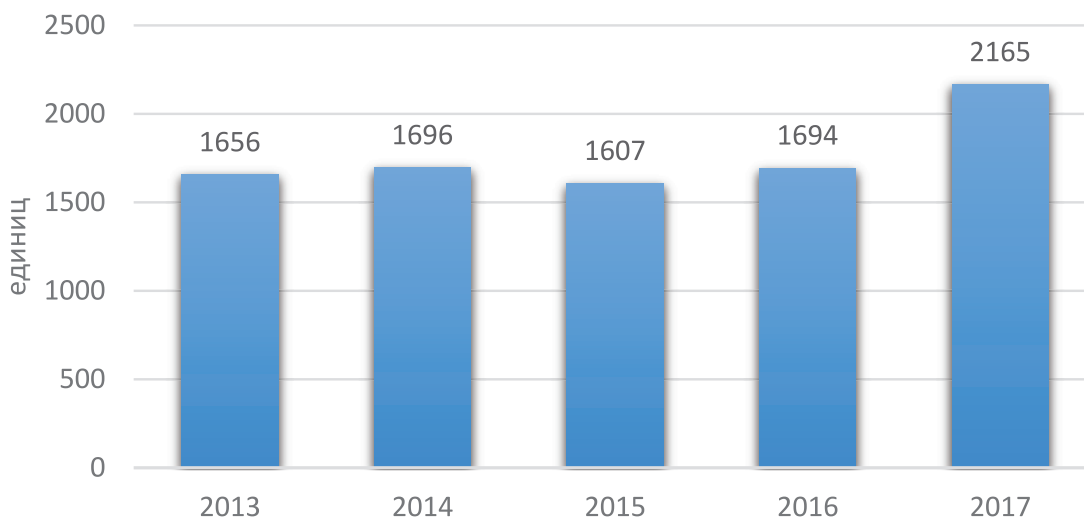


Рис. 1. Динамика количества субъектов малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск в 2013-2017 гг.

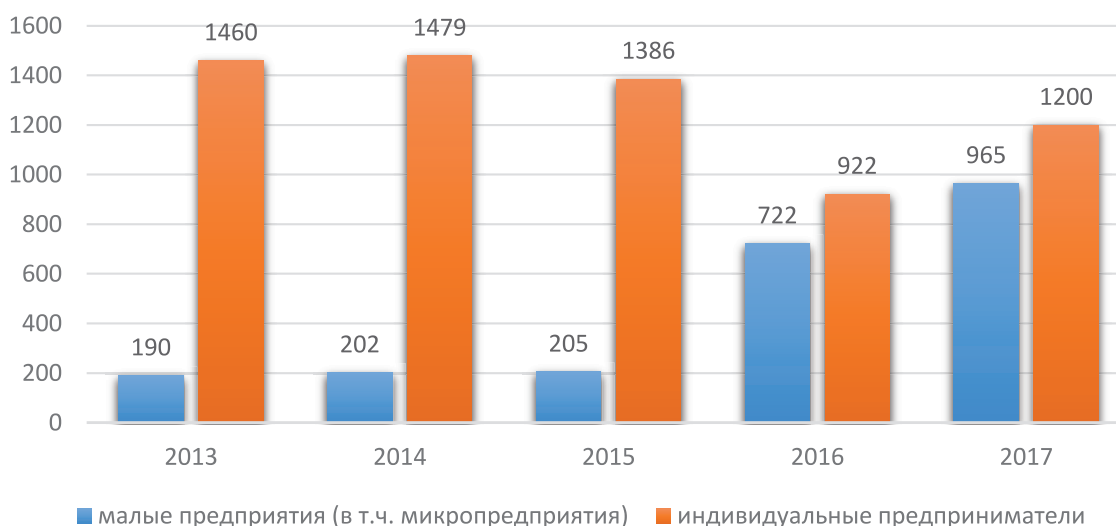


Рис. 2. Динамика количества малых предприятий и индивидуальных предпринимателей в городском округе город Новоалтайск в 2013-2017 гг.

Таблица 1

**Динамика количества субъектов малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск в 2016-2017 гг.**

|                                | 2016 | 2017 | Темп роста |
|--------------------------------|------|------|------------|
| Количество СМСП, в т.ч.        | 1694 | 2165 | 1,28       |
| Индивидуальных предприниматели | 922  | 1200 | 1,30       |
| Юридические лица               | 722  | 965  | 1,34       |

ющим образом: обрабатывающее производство – 10%, строительство – 10%, оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования – 20%, прочие виды эконо-

номической деятельности – 20%, транспорт и связь – 40% (рис. 4).

В субъектах малого предпринимательства занято около 21% всех занятых в экономике города, на долю среднего предпринимательства приходится око-

ло 6% занятых (табл. 2). Надо отметить, что, к 2017 г. произошло снижение численности занятых в экономике города (темп снижения – 6%). При этом численность занятых у субъектов малого предпринимательства, а также индивидуаль-



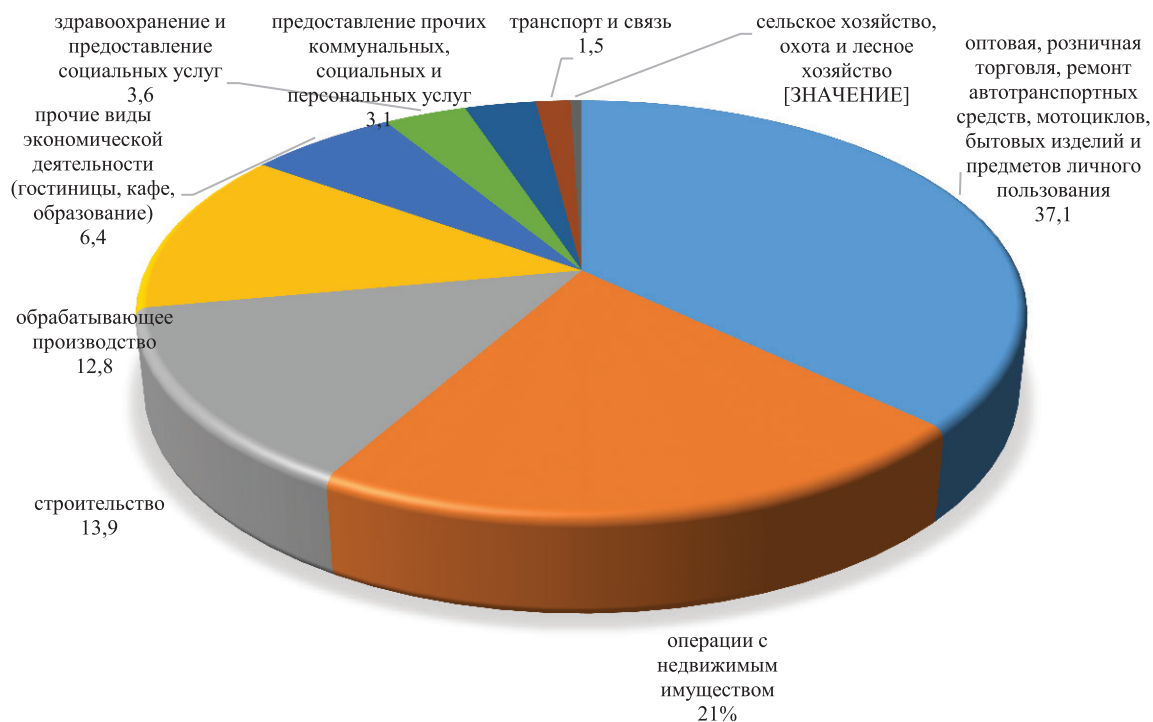


Рис. 3. Отраслевая структура субъектов малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск в 2017 г.

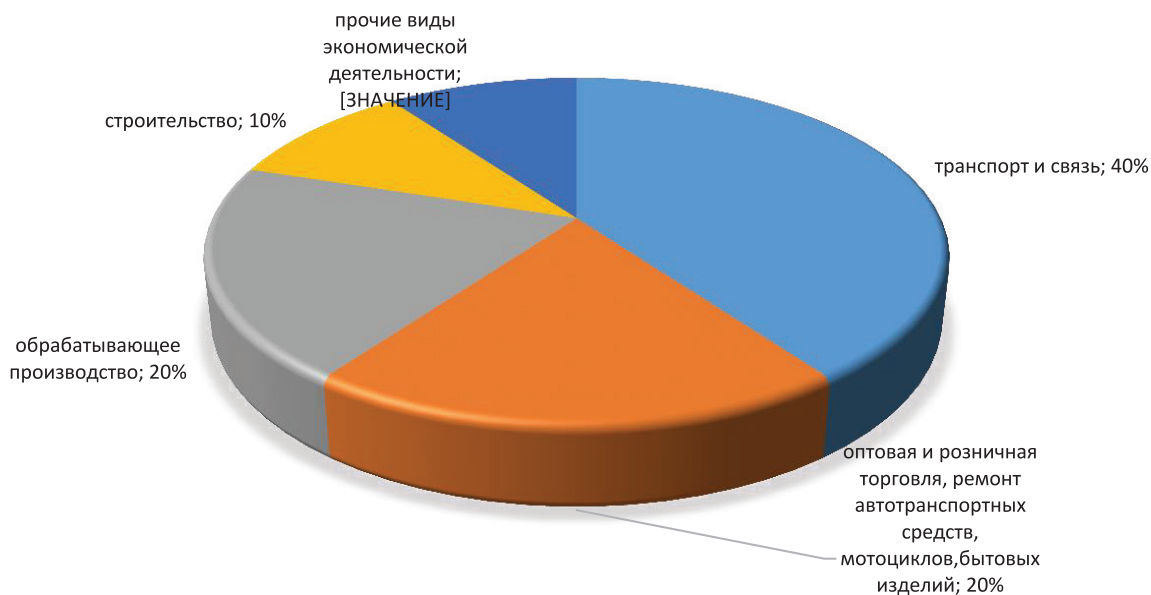


Рис. 4. Структура среднего предпринимательства городского округа город Новоалтайск по видам экономической деятельности в 2017 г. (с учетом специфики территории), %

ных предпринимателей, по сравнению с 2014 г., выросло, тогда как у субъектов среднего предпринимательства снизилось на 4%.

Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника СМСП г. Новоалтайска ниже, чем в среднем по Алтайскому краю: в субъектах среднего предпринимательства – на 4%,

в субъектах малого (в т.ч. микро-) предпринимательства – на 30,1% (табл. 3).

В бюджет города Новоалтайска за 2017 г. от субъектов предпринимательства поступило 66123,6 тыс. руб., что на 13,1% больше по сравнению с 2016 г. Кроме этого, предприниматели осуществляют платежи по имущественным и земельным налогам, и это тоже

существенные поступления в бюджет города. Поступления по патентной системе с 2016 по 2017 г. увеличились на 61,3%, упрощенной системе налогообложения – на 25,1%, по единому сельхозналогу – на 40,6%. Вместе с тем по единому налогу на вмененный доход произошло сокращение поступлений в бюджет города на 3,8% (табл. 4).





Таблица 2

**Число занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства  
в городском округе город Новоалтайск в 2014-2017 гг. (чел.)**

| Показатель  | 2014 год | 2015 год | 2016 год | 2017 год | Темп роста 2017/2014 |
|---|----------|----------|----------|----------|----------------------|
| Среднегодовая численность занятых в экономике города          | 24848    | 25275    | 23810    | 23245    | 0,94                 |
| Общее количество занятых в малом предпринимательстве, в т.ч.: | 4930     | 5167     | 5114     | 5025     | 1,02                 |
| на малых предприятиях (в т.ч. микропредприятия)               | 2590     | 2779     | 2782     | 2900     | 1,12                 |
| Занятых у индивидуальных предпринимателей                     | 870      | 900      | 935      | 940      | 1,08                 |
| Занятых в крестьянских (фермерских) хозяйствах                | 4        | 4        | 4        | 5        | 1,25                 |
| Общее количество занятых в среднем предпринимательстве        | 1570     | 1490     | 1493     | 1500     | 0,96                 |

Таблица 3

**Показатели среднемесячной начисленной заработной платы одного работника у субъектов малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск и среднемесячной заработной платы одного работника в Алтайском крае в 2013-2017 гг. (руб.)**

| Показатель   | 2013 год | 2014 год | 2015 год | 2016 год | 2017 год |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|
| Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника малого предприятия (включая микропредприятия) | 13645    | 13927    | 13482    | 14217    | 15210    |
| Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника микропредприятия                              | 12647    | 13051    | 13262    | 13609    | 14500    |
| Среднемесячная начисленная заработная плата одного работника среднего предприятия                          | 13906    | 15467    | 16278    | 19239    | 21243    |
| Среднемесячная заработная плата одного работника в Алтайском крае  | 18011    | 19456    | 20090    | 21202    | 22035    |

Таблица 4

**Поступление налогов от субъектов малого и среднего предпринимательства в бюджет города Новоалтайска в 2015-2017 гг. (тыс. руб.)**

| Наименование показателя | Показатели в динамике, тыс. руб. |         |          | Уровень к 2016 году, % |
|-------------------------|----------------------------------|---------|----------|------------------------|
|                         | 2015 г.                          | 2016 г. | 2017 г.  |                        |
| Патентная система       | 12                               | 64      | 165,7    | + 61,3                 |
| УСН                     | 26145                            | 28937   | 38 638,7 | + 25,1                 |
| ЕНВД                    | 30581                            | 28417   | 27 316   | - 3,8                  |
| ЕСХН                    | 23                               | 7       | 11,8     | + 40,6                 |
| ИТОГО                   | 56761                            | 57425   | 66 132,6 | + 13,1                 |

Обобщив изложенное, можно сделать вывод о том, что несмотря на замедление некоторых процессов развития и появления новых субъектов малого и среднего бизнеса, тенденцию развития предпринимательства в городском округе город Новоалтайск в целом можно назвать положительной. При этом есть проблемы и среднего предпринимательства в городе :

- недостаток ;
- сложность привлечения для создания и развития , высокая ресурсов;

- ограниченное количество производственных помещений, высокотехнологического оборудования;

- затрудненный доступ из-за высокой стоимости к энергосберегающим технологиям;

- недостаточная деятельность со стороны государства по информационному обеспечению программ энергосбережения;

- дефицит и доступных для субъектов сбытовых на , межрегиональных и рынках;

- сложности в получении информации, необходимой для обеспечения конкурентоспособности предприятия, в том числе о текущей обстановке на товарных рынках, существующих предпочтениях потребителей и др.

Для решения выявившейся проблематики в развитии и среднего в городе не стоит ограничиваться уже имеющейся системой поддержки субъектов предпринимательства, так как современные условия развития, требующие углубления рыночных принципов хозяйствования, характеризуются проблемой даль-



нейших структурных преобразований экономики регионов. В связи с этим актуальным становится необходимость трансформации экономики города путем внедрения тех или иных экономических и организационных механизмов, которые бы позволили видоизменить и повысить эффективность их экономической структуры.

Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г. [1] в качестве основных задач определяет создание конкурентоспособной на мировом уровне, гибкой и адаптивной современной экономики, которая обеспечивает высокий уровень индивидуализации товаров и услуг, высокую скорость технологического обновления и стабильную занятость, а также является основой для устойчивого повышения качества жизни населения и роста числа граждан Российской Федерации, относящихся к среднему классу, путем развития сферы малого и среднего предпринимательства.

Управляющий орган сталкивается с задачей рационального выбора того или иного ресурса в процессе формирования системы государственного регулирования и поддержки малого и среднего предпринимательства. Привлечение того или иного ресурса необходимо для улучшения предпринимательского климата и увеличения основных социально-экономических показателей предпринимательства, где результат конкретного ресурса определяет влияние на использование в процессе формирования мер государственного регулирования и поддержки других ресурсов. Например, на создание свободных экономических зон имеет сильное влияние

развитие государственных инструментов налогового и таможенного регулирования внешнеэкономической деятельности субъектов предпринимательства (институциональный ресурс), в том числе с привлечением иностранных инвестиций (материальный ресурс), а это, в свою очередь, ведет к созданию и развитию технологической инфраструктуры поддержки субъектов предпринимательства (технический ресурс). Стоит учитывать, что если на освоение ресурса в процессе формирования системы государственного регулирования и поддержки субъектов предпринимательства со стороны остальных используемых в этом процессе ресурсов оказывается влияние в меньшей степени, то ресурс обладает большей экономической эффективностью. Например, создание и развитие системы обучения населения навыкам ведения предпринимательской деятельности (человеческий ресурс) не требует дополнительных затрат по субсидированию субъектов предпринимательства (технический ресурс).

Развитие малого и среднего предпринимательства нуждается и в дальнейшем стимулировании. Для этого стоит обращаться к различным моделям управления его развитием, учитывая экономические интересы органов местного самоуправления и местного сообщества. Для решения вопроса развития малого предпринимательства в городском округе город Новоалтайск предлагаем следующую модель механизма (рис. 5).

В соответствии с предлагаемой моделью основными функциями городского округа город Новоалтайск являются: повышение занятости населения; устойчивый рост доходов местного бюджета;

повышение уровня благосостояния населения; социально-экономическое развитие территории.

Основной целью посредством создания благоприятного климата, направленного на развитие субъектов предпринимательства, является достижение экономического процветания города Новоалтайска.

Основными задачами органов местного самоуправления города Новоалтайска по развитию субъектов предпринимательства являются:

- активизация предприимчивости населения;
- создание условий для развития приоритетных сфер деятельности субъектов предпринимательства;
- предоставление равных возможностей ведения деятельности субъектами предпринимательства;
- создание оптимальных экономических и социальных условий функционирования бизнеса;
- оптимизация взаимодействия между местной администрацией и региональными органами власти.

На сегодняшний день субъекты малого и среднего бизнеса получают государственную поддержку как на региональном, так и на муниципальном уровне. Правительством Алтайского края разработан ряд мер государственной поддержки малого бизнеса, это создание сети бизнес-инкубаторов, развитие инфраструктуры поддержки предпринимательства, субсидированное кредитование и микрокредитование. Поддержка субъектов предпринимательства в муниципальных образованиях осуществляется в рамках реализации муниципальных целевых программ. Не-

Таблица 5

**Предлагаемый инструментарий развития малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск**

| Решаемые задачи  | Используемые инструменты, методы, мероприятия  |
|--|--|
| Использование возможностей статуса г. Новоалтайска как ТОСЭР   | Использование налоговых льгот, снижение налогового бремени, создание производств на базе индустриального парка «Новоалтайск Южный»   |
| Установление льготных ставок по местным налогам  | Установление широкого перечня понижающих коэффициентов, используемых для определения корректирующего коэффициента базовой доходности К2 и учитывающих различные особенности ведения предпринимательской деятельности |
| Создание новых рабочих мест  | Организация системной работы по предупреждению нелегальной предпринимательской деятельности (в том числе информирование о патентной системе налогообложения)   |
| Усиление интеграционных связей, налаживание коммуникаций между хозяйствующими на территории предпринимательскими структурами, местной властью, общественностью; расширение круга вовлеченных лиц | Организация взаимодействия с бизнес-сообществом через официальный сайт администрации г. Новоалтайска   |



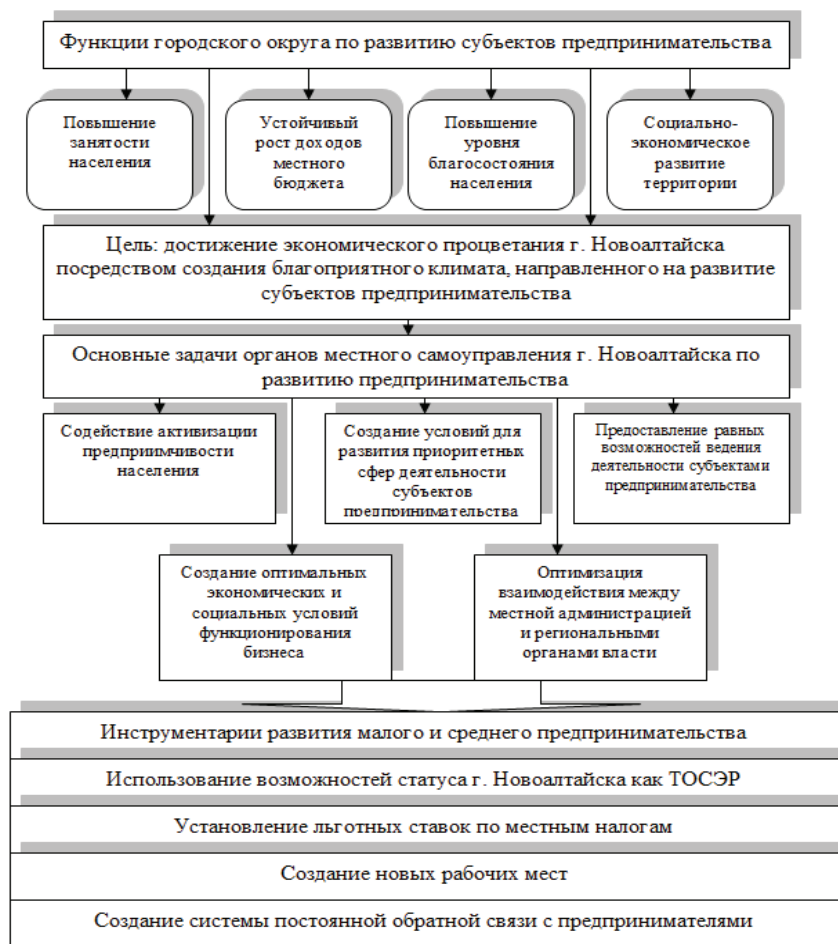


Рис. 5. Предлагаемая модель механизма развития предпринимательства в городском округе город Новоалтайск

достатком муниципальных программ является их дублирование региональной программы «Развитие малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае» на 2015-2020 гг. без учета местных особенностей. Такие виды деятельности, как организация выставок и ярмарок, сбор и распространение интересующей предпринимателей информации, разрешение конфликтов между ними, не являются достаточными в решении вопросов экономического развития муниципалитета в функционировании общественных организаций, входящих в инфраструктуру поддержки бизнеса, совместно с администрацией.

Для решения указанных проблем предлагаем следующий инструментарий развития малого и среднего предпринимательства в городском округе город Новоалтайск (табл. 5).

Во-первых, необходимо использовать возможности города Новоалтайска как ТОСЭР.

Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2018 г. № 273 [3] создана тер-

ритория опережающего социально-экономического развития «Новоалтайск», а также определено, что создание данной территории будет способствовать диверсификации экономики города, повышению инвестиционной привлекательности города, снижению зависимости от градообразующего предприятия, привлечению инвестиций, созданию новых рабочих мест.

С целью развития и формирования промышленного пояса моногорода Новоалтайска, способного обеспечить диверсификацию экономики путем развития малого бизнеса и создания конкурентоспособных производств, был создан индустриальный парк «Новоалтайск Южный», его общая площадь составляет 94,467 га. Для размещения производственных объектов предполагается использование территории площадью 65,10 га, из которых на сегодняшний день 44,35 га заняты существующими резидентами, при этом будет допускаться IV класс опасности размещаемых производств.

Для реализации инвестиционных проектов конкурентным преимуществом г. Новоалтайска также является наличие богатого ресурсного потенциала, развитое сельское хозяйство в прилегающих муниципальных районах (традиционно производится мясо, молоко, зерно, выращиваются соя, рапс, хмель, лен-долгунец, лен масленичный, подсолнечник, сахарная свекла), что позволяет развивать производства по переработке сельскохозяйственной продукции; имеются месторождения нерудных полезных ископаемых (торф, щебень, бокситы, известняки высокого качества, строительные пески, глины), разработка которых позволяет развивать производство строительных материалов; лесные ресурсы – хвойные (Озерский и Бобровский лесхозы) и лиственные леса.

Законом Алтайского края от 26 декабря 2017 г. № 107-ЗС [2] установлены налоговые льготы для резидентов территории опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Алтайского края (табл. 6). То есть производствам и перерабатывающим отраслям, будучи резидентом ТОСЭР, будет экономнее по налогам начинать новый проект, а также позволит законно снизить налоговое бремя значительной суммы добавочной стоимости (до 37% пунктов).

В настоящее время заключены соглашения о намерениях по реализации следующих инвестиционных проектов:

- строительство завода по производству функциональных натуральной косметики и продуктов питания на основе алтайского возобновляемого природного сырья (ООО НПФ «Алтайский букет»);

- строительство промышленного предприятия для производства установок и систем котельного и энергетического оборудования (ООО «Президент Нева» Энергетический центр»);

- строительство производственного комплекса по глубокой переработке пшеницы до субстанции сорбита, крахмала, клейковины, глюкозы, аскорбиновой кислоты (ООО «Биофарматор»);

- строительство комплекса производств по ремонту и изготовлению электротехнического оборудования (ООО «Маяк») и др.

По состоянию на 01 августа 2018 г. первым действующим резидентом ТОСЭР стало ООО «Покровская





Таблица 6

**Льготы, предоставляемые резидентам территории опережающего социально-экономического развития город Новоалтайск**

| Вид налога, страховые взносы   | До присвоения статуса ТОСЭР | Резиденты ТОСЭР город Новоалтайск |
|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Налог на прибыль, в том числе: | 20%                         | 5% в течение 5 лет                |
| - федеральный бюджет           | 2%                          | 0% в течение 5 лет                |
| - региональный бюджет          | 18%                         | 5% в течение 5 лет                |
| Налог на имущество             | 2,2%                        | 0%                                |
| Земельный налог                | 1,5%                        | 0%                                |
| Страховые взносы               | 30%                         | 7,6% в течение 10 лет             |
| ПФР                            | 22%                         | 6% в течение 10 лет               |
| ФСС                            | 2,9%                        | 1,5% в течение 10 лет             |
| ФОМС                           | 5, %                        | 0,1% в течение 10 лет             |

сыроварня». По словам Губернатора Алтайского края В.П. Томенко, «в организацию данного производства было вложено более 165 млн руб. С выходом предприятия на полную мощность здесь будут трудиться более 40 человек. Здесь работает несколько механизмов, которые объединяют интересы государства и бизнеса: средства действующего предприятия вкладываются в развитие территории, а в городе появились новые рабочие места, они стали хорошим приростом к показателям этой отрасли экономики» [4].

Важным результатом создания территории опережающего развития станет диверсификация экономического комплекса города Новоалтайска, что будет способствовать активизации всех сфер его хозяйственной деятельности: обрабатывающих производств, строительства, логистики, торговли, обслуживания и др.

Создание территории опережающего развития является дополнительным конкурентным преимуществом г. Новоалтайска для привлечения инвесторов, в том числе для локализации и размещения зарубежных производств, которые ориентированы на экспорт. Реализация инвестиционных проектов по созданию высокотехнологичного бизнеса позволит привнести новые компетенции, в перспективе освоение которых будет способствовать инновационному развитию моногорода. В свою очередь, привлеченные инвестиции помогут в создании новых рабочих мест. Учитывая нестабильную ситуацию на рынке вагоностроения и угрозу массового сокращения работников из-за остановки производства, а также существующее экономическое положение градообразующего предприятия АО «Алтайвагон», создание новых производств позволит

увеличить занятость в г. Новоалтайске или сохранить ее в случае высвобождения работников градообразующего предприятия, что поможет в снижении социальной напряженности в моногороде.

Диверсификация экономического комплекса г. Новоалтайска является важнейшим внешним эффектом создания территории опережающего развития. Помимо этого, создание территории опережающего развития имеет мультипликативный эффект, так как ее развитие позволяет активизировать все сферы хозяйственной деятельности: строительство, логистику, обрабатывающие производства, торговлю, обслуживание и др. То есть создание ТОСЭР на территории г. Новоалтайска и ее функционирование в перспективе позволит обеспечить достижение стабильного социально-экономического развития муниципального образования путем привлечения инвестиций и создания новых рабочих мест.

Во-вторых, с целью установления льготных ставок по местным налогам необходимо установить широкий перечень понижающих коэффициентов, используемых для определения корректирующего коэффициента базовой доходности К2 и учитывающих различные особенности ведения предпринимательской деятельности, в том числе: вид деятельности, ассортимент реализуемых товаров, площадь торгового зала (зала обслуживания, стоянки автотранспортных средств), площадь и тип рекламного носителя, уровень выплачиваемой среднемесячной заработной платы и другие. В зависимости от значений данных коэффициентов может варьироваться степень стимулирования того или иного вида деятельности.

Для следующих видов деятельности налоговая нагрузка по единому налогу

на вмененный доход может быть снижена более чем в два раза:

- оказание бытовых услуг, а именно: ремонт, окраска и пошив обуви; ремонт и пошив швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи, ремонт, пошив и вязание трикотажных изделий; ремонт и техническое обслуживание бытовой радиоэлектронной аппаратуры, бытовых машин и бытовых приборов; услуги фотоателье и фото- и кинолабораторий; услуги парикмахерских; услуги предприятий по прокату; обрядовые услуги; прочие услуги непромышленного характера;

- оказание ветеринарных услуг и розничная торговля через ветеринарные аптеки;

- оказание услуг по ремонту, техническому обслуживанию и мойке автотранспортных средств;

- пассажирские перевозки транспортным средством свыше 9 посадочных мест;

- розничная торговля газетами, журналами, прочей печатной продукцией, семенами;

- оказание услуг по предоставлению во временное владение (в пользование) мест для стоянки автотранспортных средств, а также по хранению автотранспортных средств на платных стоянках общей площадью свыше 1000 квадратных метров и др.

В диапазон значений коэффициентов от 0,55 до 0,8 могут войти следующие виды деятельности:

- оказание бытовых услуг, а именно: ремонт и изготовление металлоизделий и ювелирных изделий; ремонт мебели; химическая чистка и крашение, услуги прачечных; ремонт и строительство жилья и других построек, за исключением





строительства индивидуальных домов; услуги бань и душевых;

– услуги питания закуской без реализации пива и (или) другой алкогольной продукции;

– услуги питания столовой;

– пассажирские перевозки транспортным средством от 5 до 9 посадочных мест;

– грузовые перевозки транспортным средством грузоподъемностью до 2 тонн включительно;

– оказание услуг по предоставлению во временное владение (в пользование) мест для стоянки автотранспортных средств, а также по хранению автотранспортных средств на платных стоянках общей площадью до 1000 квадратных метров;

– розничная торговля цветами, фруктами, овощами, книгами, канцелярскими товарами, товарами детского ассортимента, прочими продовольственными товарами через объекты нестационарной и стационарной торговой сети.

Таким образом, ни один субъект малого и среднего бизнеса, применяющий систему налогообложения в виде единого налога на вмененный доход на территории города Новоалтайска, не получит значение корректирующего коэффициента базовой доходности К2 выше 0,8, что является существенным механизмом стимулирования предпринимательской деятельности на территории города Новоалтайска. Подобная практика установления льготных ставок по местным налогам успешно реализуется в г. Рубцовске.

В-третьих, с целью создания новых рабочих мест необходима организация системной работы по предупреждению неформальной предпринимательской деятельности (в том числе – информирование о патентной системе налогообложения). В целях снижения неформальной занятости и легализации неофициальной заработной платы работников организаций города Новоалтайска администрацией города должна быть организована системная работа по анализу всех категорий работодателей, планирование контрольных мероприятий, социологических

обследований с выходом в организации и к индивидуальным предпринимателям. В выявлении неформальной занятости необходимо активно задействовать Общественный совет по развитию предпринимательства при главе администрации города, который осуществляет встречи и беседы с предпринимательским сообществом, также в этой работе должны принимать участие представители полиции, налоговых органов, службы занятости, пенсионного фонда.

Например, практика использована для снижения присутствия нелегального бизнеса в деятельности бытового обслуживания населения должна включать следующие шаги:

– сбор и обобщение информации о лицах, работающих в «теневом» формате;

– разработка опросных форм для проведения анкетирования «теневиков» на предмет наличия препятствий, не позволяющих войти в легальный сектор;

– организация совместных с предпринимателями и представителями правоохранительных органов, государственных учреждений, органов государственной власти и местного самоуправления совещаний;

– подготовка по итогам проведенных совещаний методических рекомендаций, содержащих в том числе информацию о социальных гарантиях, предоставляемых зарегистрированным предпринимателям. Выработка мер по созданию экономических стимулов для интеграции бизнеса в легальную экономику;

– привлечение вышеназванных лиц к участию в мероприятиях государственной и муниципальной поддержки, проведение необходимой разъяснительной работы и распространение методических рекомендаций;

– освещение на постоянной основе в СМИ проводимой в данном направлении работы, информирование населения о новых возможностях развития бизнеса, использования специальных режимов налогообложения и т.п.;

– постоянный мониторинг влияния принимаемых законов и нормати-

вов на изменение совокупной нагрузки на бизнес, то есть расчет себестоимости законной экономической деятельности.

В-четвертых, с целью создания системы постоянной обратной связи с предпринимателями необходима организация взаимодействия с бизнес-сообществом через официальный сайт муниципального образования (наличие форм обратной связи, онлайн чатов, опросов и т.д.), с обязательной обратной связью от органов власти, а также через взаимодействие с общественными объединениями предпринимателей.

Подобное совершенствование механизмов взаимодействия органов местного самоуправления г. Новоалтайска с субъектами предпринимательства позволит обеспечить расширение масштабов предпринимательской деятельности, рост занятости и рост налоговых поступлений в бюджет городского округа, позволит увеличить вклад малого и среднего бизнеса в валовой региональный продукт.

1. Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года: Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 г. № 1083-р (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 24. – Ст. 3549.

2. Об установлении налоговых льгот для резидентов территории опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Алтайского края: закон Алтайского края от 26 декабря 2017 г. № 107-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2017. – № 167. – С. 14.

3. О создании территории опережающего социально-экономического развития «Новоалтайск»: постановление Правительства РФ от 16 марта 2018 г. № 273 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 13. – Ст. 1793.

4. Лукьянова С.Т. Тестовую проверку прошло новое производство в Новоалтайске // Наш Новоалтайск. – 2018. – № 84.

**Alexander Dmitrievich Borisov, Director of the Municipal Budgetary Institution of Culture “City Center of Culture “Sovremennik” of Novoaltaysk (Novoaltaysk, Russia).**

The article considers the current state of small and medium-sized businesses in the city of Novoaltaysk. The characteristic features of the territory are analyzed and the advantages of the development of entrepreneurship in the city of Novoaltaysk in the status of TASED are shown. In the course of the study, a number of problems were identified, on the basis of which the author developed a model of the mechanism to develop entrepreneurship in the urban district of the city of Novoaltaysk, formulated tasks and solutions, and also outlined the prospects for the development of the small and medium-sized business system in the city of Novoaltaysk.

**Keywords:** small and medium entrepreneurship, state of affairs, prospects, Novoaltaysk.





УДК 355/359

Юлия Александровна Вартик, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат медицинских наук

Виктор Владимирович Вартик, начальник Филиала № 5 Федерального государственного казенного учреждения «425 военный госпиталь» Минобороны России (Филиала № 5 ФГКУ «425 ВГ» Минобороны России)

В статье рассмотрены вопросы законодательного обеспечения лицензирования основных видов деятельности в военно-медицинских учреждениях. Авторами представлена модель правового «коллапса» и аргументирована необходимость выработки решений для совершенствования лицензионного законодательства в Вооруженных Силах РФ.

**Ключевые слова:** военно-медицинская организация, лицензирование, медицинская деятельность, фармацевтическая деятельность, оборот наркотических средств.

## ПРОБЛЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ОСНОВНЫХ ВИДОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ТИПОВОГО ГАРНИЗОННОГО ВОЕННОГО ГОСПИТАЛЯ PROBLEMS OF LICENSING THE MAIN TYPES OF ACTIVITY ON THE EXAMPLE OF A TYPICAL GARRISON MILITARY HOSPITAL

Федеральным законом № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» определены основные понятия «медицинская организация», «фармацевтическая организация», «медицинская деятельность», объясняющие необходимость лицензирования медицинской деятельности для юридических лиц, осуществляющих медицинскую деятельность в качестве основного вида, независимо от их организационно-правовой формы. Наряду с этим Федеральный закон № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливает,

что медицинская деятельность, фармацевтическая деятельность и деятельность по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров относятся к видам деятельности, подлежащим обязательному лицензированию.

В настоящее время порядок лицензирования медицинской деятельности, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров определен соответствующими Положениями.

Указанные федеральные законодательные документы полномерно отражают необходимость лицензирования медицинской деятельности, фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров в военно-медицинских учреждениях Вооруженных Сил РФ (ВС РФ).

На сегодняшний день вопросы лицензирования военно-медицинских организаций остаются дискуссионными ввиду имеющейся правовой «коллизии». При обращении к норматив-





но-правовым ресурсам по изучаемому вопросу имеются данные о действующем, но не опубликованном Приказе Министра обороны РФ от 8 декабря 2012 г. № 3690 «О лицензировании военно-медицинских учреждений Министерства обороны РФ, организации оказания медицинской помощи гражданам по программам обязательного и добровольного медицинского страхования, оказания гражданам платных медицинских услуг». Пунктом 1 данного Приказа закреплена необходимость проведения лицензирования военно-медицинских учреждений на право осуществ-

ления ими медицинской деятельности и, при необходимости, – деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также фармацевтической деятельности. На основании данного Приказа признан утратившим силу Приказ Министра обороны РФ № 205 «О лицензировании военно-медицинских учреждений Министерства обороны РФ».

Несмотря на то, что порядок лицензирования доступно регламентирован федеральным законодательством, организация предоставления государственной услуги по лицензированию в ВС

РФ продолжает оставаться насущной проблемой [1].

Основной законодательный казус при осуществлении лицензирования медицинской деятельности военно-медицинских организаций заключается в различии требований к порядкам оснащения лечебно-диагностических подразделений военно-медицинских организаций. На примере отделения анестезиологии-реанимации типового 150-коечного гарнизонного госпиталя продемонстрирована ситуация недоукомплектования медицинским оборудованием (табл. 1).

Таблица 1

#### Перечень некомплекта медицинского оборудования в отделении анестезиологии-реанимации

| Наименование  | Приказ Министерства здравоохранения РФ от 15 ноября 2012 г. № 919н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «Анестезиология и реаниматология» | Приказ Министерства обороны РФ от 18 сентября 2015 г. «Об утверждении Норм снабжения медицинским имуществом медицинских и фармацевтических организаций ВС РФ на мирное время» № 535-ДСП | В наличии в отделении анестезиологии и реанимации | Недоукомплектованность по Приказу Министерства здравоохранения РФ от 15 ноября 2012 г. № 919н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи взрослому населению по профилю «Анестезиология и реаниматология» |
|---|---|---|---|--|
| Аппарат ИВЛ с увлажнителем и монитором параметров дыхания, функций неинвазивной ИВЛ | 7   | 3   | 3   | 4  |
| Монитор на пациента   | 3   | 0   | 2   | 1  |
| Шприцевой насос   | 12  | 8   | 8   | 4  |
| Насос для зондового питания   | 6   | 3   | 3   | 3  |
| Инфузионный насос   | 12  | 3   | 3   | 9  |
| Матрац противопролежневый   | 6   | 3   | 3   | 3  |
| Кровать трехсекционная с ограждением  | 6   | 3   | 3   | 3  |
| Тумбочка прикроватная   | 6   | 3   | 3   | 3  |
| Кровать-весы  | 1   | 0   | 0   | 1  |
| Устройство для перекладывания больных   | 1   | 0   | 0   | 1  |
| Аппарат ИВЛ транспортный  | 2   | 1   | 1   | 1  |
| Компьютерное рабочее место  | 3   | 0   | 1   | 2  |



В таблице показан законодательный «коллапс» при лицензировании медицинской деятельности в военно-медицинских организациях. Приведенные нормы снабжения медицинским имуществом медицинских и фармацевтических организаций ВС РФ не в достаточной мере соответствуют Порядкам оказания медицинской помощи по профилю, утвержденным Министерством здравоохранения РФ.

Подобное расхождение демонстрирует неполное соблюдение порядков оказания медицинской помощи согласно требованиям Министерства здравоохранения РФ, тем самым порождая вопрос о качестве предоставляемых медицинских услуг. При осуществлении государственного лицензионного контроля эксперты Росздравнадзора сталкиваются с «документарным диссонансом», а военно-медицинские организации впоследствии получают соответствующие предписания за нарушение лицензионных требований.

Основной проблемой при получении лицензии на фармацевтическую деятельность является несоответствие помещений заявленным работам (услугам) вследствие потребности в перепланировке или ремонте, что слу-

жит препятствием для получения санитарно-эпидемиологического заключения в органах государственного санитарно-эпидемиологического надзора (ЦГСЭН).

Затруднительное исполнение лицензионных требований по обеспечению допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, а также к деятельности по их обороту, является следствием дефицита бюджетных мест на обучение специалистов в результате недофинансирования данной статьи расходов в ВС РФ. В свою очередь, необходимость обучения для получения допуска закреплено Постановлением Правительства РФ «Об утверждении Правил допуска лиц к работе с наркотическими средствами и психотропными веществами, а также к деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ».

Тем не менее вопреки всем сложностям при лицензировании фармацевтической деятельности и деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ, руководителями госпиталей Министерства обороны РФ на местах приняты эффективные управленческие решения и, тем самым, соблюдены лицензионные

требования по данным видам деятельности с последующим получением соответствующей лицензии. В то же время для многих военно-медицинских организаций трудности получения санитарно-эпидемиологического заключения в территориальном ЦГСЭН остаются актуальными.

Таким образом, для повышения эффективности деятельности медицинской службы ВС РФ необходима законодательно упорядоченная организация лицензирования основных видов деятельности военно-медицинских учреждений, а также финансирование ключевых статей расходов, сосредоточенных на соблюдении лицензионных требований. Считаю целесообразным рассмотреть вопрос о создании ведомственных методических рекомендаций для систематизации и структурирования порядка лицензирования основных видов деятельности военно-медицинских организаций ВС РФ.

1. Русев И.Т., Михеев А.В., Тегза В.Ю. Лицензирование медицинской деятельности в Вооруженных силах Российской Федерации: проблемы и пути их решения // Вестник Российской военно-медицинской академии. – 2015. – № 4 (52). – С. 183-186.

**Yulia Aleksandrovna Vartik**, Senior Lecturer at 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 Medical Sciences

**Viktor Vladimirovich Vartik**, Head of Branch No. 5 of the Federal State-Owned Establishment «425 Military Hospital» of the Ministry of Defense of Russia (FSOE «425 MH» of the Ministry of Defense of Russia) (Aleisk, Russia)

The article deals with the issues of legislative support of licensing of the main types of activities in military medical institutions. The authors presented a model of a legal «collapse» and argued the need to develop solutions to improve licensing legislation in the Armed Forces of the Russian Federation.

**Keywords:** military medical organization, licensing, medical activity, pharmaceutical activity, drug trafficking.





УДК 159.9

Ирина Викторовна Михеева, 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

Анна Алексеевна Полунина, магистрант направления подготовки «Психология», ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье приводятся результаты эмпирического исследования особенностей структуры ценностных ориентаций обучающихся по направлению «государственное и муниципальное управление» в зависимости от курса обучения и опыта работы на госслужбе. Анализируются возможные причины трансформации структуры ценностных ориентаций на начальном этапе профессионального становления государственных и муниципальных служащих. Обсуждается значимость ценностно-ориентационного аспекта подготовки управленческих кадров как одного из решающих условий формирования системы социально значимых ценностей и общественных установок, адекватных замыслу социально-экономических и политических реформ, проводимых в стране.

**Ключевые слова:** ценностные ориентации, профессиональное становление, государственные и муниципальные служащие.

## ЦЕННОСТНО-ОРИЕНТАЦИОННЫЙ АСПЕКТ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СТАНОВЛЕНИЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ «ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

### VALUE AND ORIENTATION ASPECT OF PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF STUDENTS OF THE SPECIALTY «PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION»

Высокое значение и приоритетный характер профессионального образования кадров управления обусловлен курсом на достижение целей и реализацию стратегических задач, поставленных Президентом перед Правительством РФ. В современной России существует множество учебных заведений, осуществляющих подготовку по направлению «Государственное муниципальное управление». Причин, объясняющих данный факт, несколько. Во-первых, государственный управленческий аппарат представлен в виде разветвленной системы управленческих, исполнительно-распорядительных и контролирующих органов, которые нуждаются в боль-

шом количестве квалифицированных специалистов. Во-вторых, группа специальностей «Экономика и управление» относится к числу престижных, что порождает устойчивый спрос среди абитуриентов. В-третьих, в системе государственного и муниципального управления особое внимание уделяется непрерывному повышению квалификации специалистов. Учитывая принятый Правительством РФ курс на проектно-ориентированное управление, разработку национальных проектов как основных направлений стратегического развития страны, становятся очевидными происходящие в государственном аппарате процессы, связанные с необходимостью

изменения качества государственного и муниципального управления в условиях социально-экономических реформ. Вектор подготовки государственных служащих – развитие управленческих компетенций, формирование управленческих команд и т.д. – направлен на обеспечение всех сфер жизнедеятельности общества и государства граждански мыслящими, квалифицированными, стратегически ориентированными кадрами государственного и муниципального управления. Кадрами, деятельность которых направлена на обеспечение социально приемлемых условий жизни российского народа.



По мнению ряда авторов, достижение этих целей может способствовать более активное использование в образовательном процессе вуза ценностного подхода наряду с компетентностным [4, 5]. Любая система государственной службы базируется на исторически утвердившейся национальной и цивилизационной системе ценностей. Ценностный подход во многих отношениях является средством, позволяющим наиболее достоверно представить истинные ценности нации в системе управления. Качественное профессиональное образование может собрать воедино наиболее важные социальные факторы в новую ценностную систему общества. Эта система должна быть открытой, духовно и культурно насыщенной, диалогичной, обеспечивающей формирование у государственных служащих высоких профессиональных и гражданских качеств [4].

Государственный служащий является связующим звеном между государственной властью и гражданским обществом, и от наличия у него тех или иных ценностных ориентаций зависят его решения, принимаемые в процессе профессиональной деятельности, посредством которых формируются и транслируются определенные ценности обществу [2]. По мнению О.Ф. Фролова, ценности профессиональной деятельности оказывают сильное воздействие на индивидуальное профессиональное поведение, принятие профессиональных решений и на деятельность в целом, в особенности, если трудовая деятельность связана с осуществлением властных полномочий [9].

Ценностный аспект лежит в основе анализа характерных особенностей реформ, чаще всего проводимых государственными служащими [11, 12]. В концепции административных ценностей, присущих государственным служащим, К. Худ выделяет три вида административных ценностей: тета, сигма и лямбда, которые он определяет как исключительно ценности «хорошего управления» [10]. Каждая из этих ценностей определяет сущность реформ, проводимых госслужащими: надежность и безопасность (лямбда-ценности) – действия будут направлены в большей степени на поддержание высокого уровня запасов для противостояния кризисам; честность, прозрачность и открытость (тета-ценности) – происходит смещение акцента с экономических показателей эффективности на показатели прозрач-

ности процесса выполнения функций государственного управления, на борьбу с коррупцией, создание антикоррупционных ведомств, обеспечение общедоступности информации и проведение публичных слушаний перед принятием очередного закона; экономические показатели (сигма-ценности) – во главу угла ставятся реформы, направленные на предотвращение неэффективности и сокращение затрат.

Высокий уровень приверженности государственного служащего ценностям, направленным на улучшение социальной сферы и благосостояния народа, формирует наибольший авторитет и доверие к представителям власти у граждан, способствует повышению у госслужащих уверенности в себе и своих решениях [2]. А продвижение несоответствующих ценностных ориентаций приводит к снижению эффективности важнейших элементов демократического управления: падению доверия и признания, а также отчуждению этических норм [1]. Изучение ценностных ориентаций государственных служащих позволяет не только вероятно спрогнозировать направление преобразований, разрабатываемых тем или иным служащим, но и предвидеть развитие общества в целом. По мнению ряда авторов, одним из направлений успешного проведения российских реформ является развитие социального капитала, основанного на общих ценностях, чувстве справедливости, консолидации общества и доверии к власти. Сознательно влиять на уровень развития социального капитала возможно за счет изменения характеристик системы образования, рассматривая ее как важнейший элемент роста гражданской культуры [7, 8].

Поиск путей воздействия на ценностные ориентации кадров управления через профессиональное образование актуализирует тему нашего исследования, направленного на изучение специфики формирования ценностных ориентаций государственных служащих на разных этапах профессионального становления, начальным этапом которого является обучение в вузе. Эмпирическую выборку составили обучающиеся направления «Государственное и муниципальное управление»: первый курс, выпускники (4 курс) и магистранты, уже имеющие стаж работы в органах государственной и муниципальной власти (всего 99 человек).

В исследовании были использованы следующий психодиагностический инструментарий. Методика «Уровень соотношения «ценности» и «доступности» в различных жизненных сферах» (Е.Б. Фанталова), авторская модификация с использованием списка ценностей, предложенных в работах Д. Набалдиана, изучавшего систему ценностей государственных служащих, среди которых он выделяет две группы — управленческие и политические ценности. Методика «Якоря карьеры» (Э. Шейн, перевод и адаптация В.А. Чикер, В.Э. Винокурова).

Полученные результаты исследования были подвергнуты статистической обработке, с помощью метода ANOVA и критерия Краскала-Уоллиса, и факторному анализу, которые позволили сделать следующие выводы на основе выделенных достоверных различий между тремя исследуемыми группами.

Для первичного сравнительного анализа результатов исследования ценностных ориентаций был использован метод описательных статистик. Первым критерием сравнения иерархии ценностей студентов, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» стал показатель значимости данных ценностей (см. рис. 1).

Сравнительный анализ иерархии ценностей по критерию их значимости показывает, что структура значимых ценностей для всех групп респондентов практически одинаковая, что отражает преемственность профессионально значимых ценностей и устойчивость формирующегося образа государственного служащего. Интерес также представляет тот факт, что у студентов-выпускников и магистров появляются схожие значимые ценностные ориентации, которые не присутствуют в структуре значимых ценностей у первокурсников. Данными ценностями являются аккуратность и квалификация. Таким образом, наличие реального опыта управленческой деятельности (производственная практика, работа в органах государственной и муниципальной власти) повышает значимость таких характеристик, которые является факторами, способствующими достижению высокого уровня профессионализма.

Следующим критерием сравнения иерархии ценностей в исследуемых группах стал показатель их доступности (см. рис. 2). Можно заметить, что наиболее доступными респонденты всех



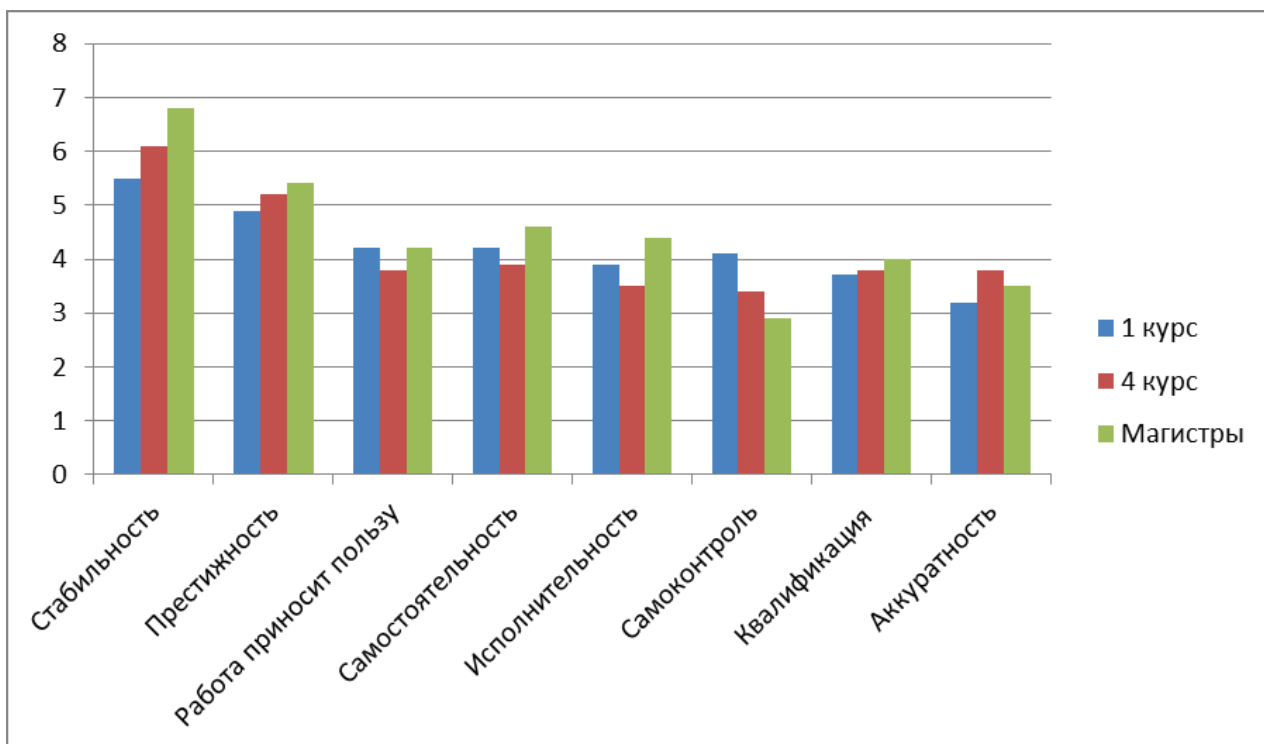


Рис. 1. Иерархия ценностей в исследуемых группах по критерию значимости

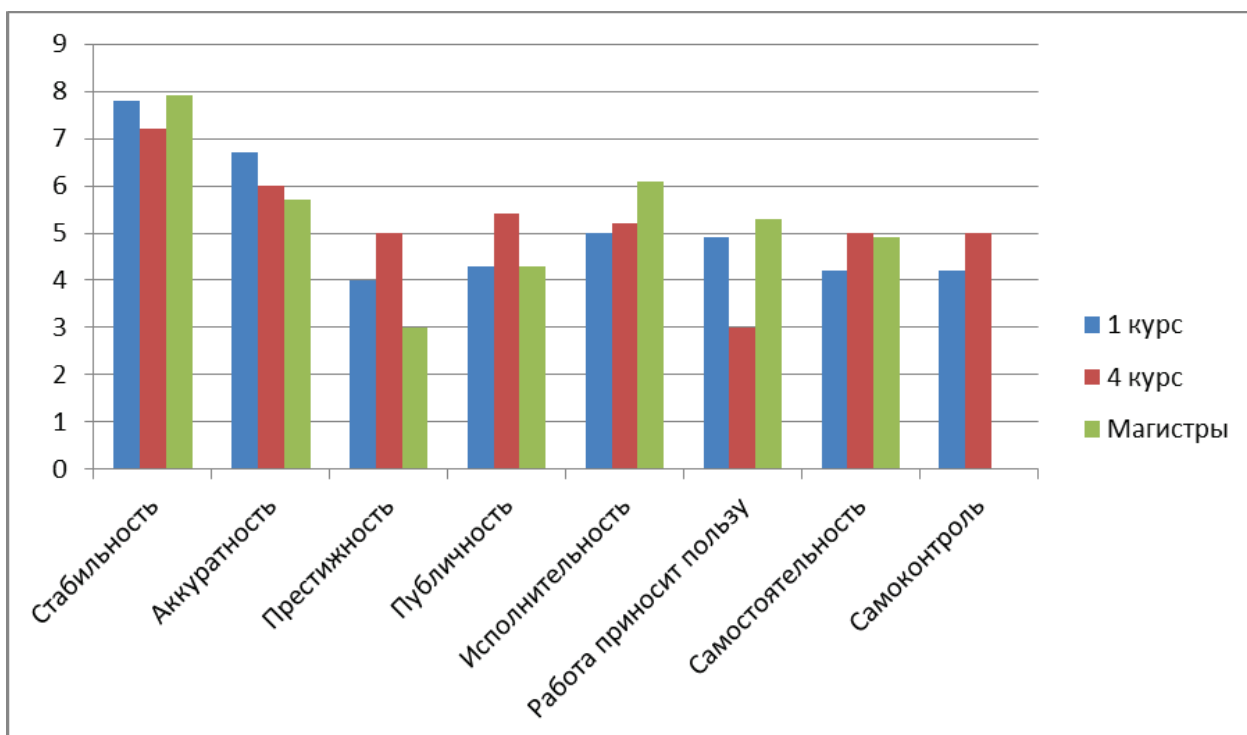


Рис. 2. Иерархия ценностей в исследуемых группах по критерию доступности

групп единодушно считают следующие ценности: стабильность, аккуратность и осознание того, что работа приносит пользу. Данные ценности в соответствии с концепцией Д. Набалдиана относятся к типу управленческих ценностей, ко-

торые, в том числе, отражают стремление государственного служащего к стабильности [2]. Полученные данные согласуются с результатами исследования, проведенного в 2010-2013 гг. А.Е. Лазуковой, подтвердившими, что

профессия государственного служащего в сознании самих управленцев всегда связана со стремлением к стабильности. Она является наиболее важным и самым привлекательным критерием в выборе данной профессии [3].





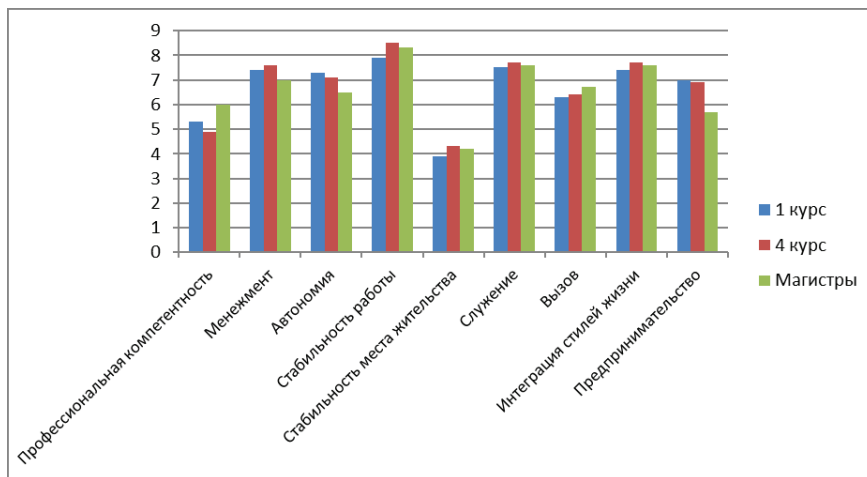


Рис. 3. Сравнительный анализ ценностных ориентаций в исследуемых группах (1 курс, 4 курс, магистратура)

Специфика системы ценностей студентов 1 курса, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», проявляется в том, что кроме вышеперечисленных, доступными ценностями они считают еще исполнительность, публичность и престижность, что, на наш взгляд, хорошо отражает существующие стереотипные представления большинства людей о профессии государственного служащего. Подтверждению этому мы обнаруживаем в работах Д.В. Тютина и Д.В. Поликанова, по мнению которых, в представлениях большинства людей высококвалифицированный государственный служащий не только занимает высокий статус, но представляет и продвигает интересы других людей, страны в целом, стремится развиваться в профессиональном и личностном плане, принимает эффективные решения с учетом интересов других людей. Вся его профессиональная деятельность направлена на служение другим людям [8, 6].

Более высокие ранги показателей публичности и престижности в группе

выпускников, в отличие от респондентов первой группы, можно объяснить переходом на новый этап профессионального становления, т.е. вхождением в профессиональную среду. Выпускники находятся на этапе, соотносимом с кризисом «взрослой жизни», который является нормативным и связан с переходом индивида к самостоятельной жизни, вне родительской семьи. Вероятно, что представления выпускников о своей профессии как престижной и публичной могут быть объяснены высоким уровнем амбиций и ориентацией выпускников на построение успешной и быстрой карьеры, что, в свою очередь, позволяет им справиться с возможной тревогой по поводу успешности профессионального будущего.

Обучающиеся в магистратуре уже имеют значительный профессиональный опыт (от 5 лет и более) в сфере государственного и муниципального управления, который позволил им приобрести некий управленческий статус (в основном руководитель среднего и высшего звена) и обрести стабильность. Ве-

роятно, что наличие практического опыта в системе управления, позволило им обнаружить доступность условий для реализации тех ценностей, которые способствуют продвижению по карьерной лестнице. Таким образом, можно объяснить высокие ранги следующих показателей в данной группе: аккуратность, исполнительность, самоконтроль и самостоятельность. Кроме того, опыт наблюдения за результатами своей работы объясняет достаточно высокий уровень осознания того, что работа госслужащего приносит пользу.

Наименее доступными у всех групп респондентов являются следующие ценности: коррумпированность, независимость и образованность. Такое положение дел объясняется активной антикоррупционной политикой, проводимой в нашей стране, жестким правовым регулированием профессиональной деятельности государственного и муниципального служащего.

Следующим критерием сравнения групп стали доминирующие карьерные ориентации (см. рис. 3). Ведущие карьерные ориентации в исследуемых группах совпадают, выстраиваются в следующую иерархию: стабильность работы, служение людям и менеджмент, в то время как для всех групп ориентация на стабильность места жительства является низкой. Собственная безопасность таким образом связывается со стабильностью места работы, но не места жительства. Высокий уровень социальной мобильности является одной из наиболее востребованных на современном этапе управленческих компетенций.

Все полученные результаты были подвергнуты факторному анализу, который позволил описать факторные структуры ценностных ориентаций у обучающихся в исследуемых группах (см. табл. 1).

Таблица 1

Результаты факторного анализа ценностных ориентаций в исследуемых группах

| 1 курс  | 4 курс  | Магистранты   |
|---|---|---|
| 4 основных фактора, объясняющих 47,7% дисперсии   | 5 основных факторов, объясняющих 47,7% дисперсии  | 7 основных факторов, объясняющих 67% дисперсии  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Предприимчивость (13,2%)</li> <li>Стабилизация (12,6%)</li> <li>Автономия (10,7%)</li> <li>Коррумпированность (10%)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Включение в профессиональную среду (10,5%)</li> <li>Служение (10,2%)</li> <li>Менеджмент (9,8%)</li> <li>Стабильность места жительства (9,8%)</li> <li>Социальная значимость (8,4%)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Профессиональная компетентность (12%)</li> <li>Вызов (11,2%)</li> <li>Автономия (11%)</li> <li>Стабильность (10%)</li> <li>Независимость (9%)</li> <li>Подчинение (8,3%)</li> <li>Исполнительность (6,5%)</li> </ul> |





Обобщая полученные результаты, можно проследить трансформацию ценностных ориентаций обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» в зависимости от курса и уровня образования.

На первичных этапах профессионального становления, находясь в статусе студентов, будущие управленцы ориентированы на ценности, связанные с независимостью, свободой, смелостью в принятии решений, которые в совокупности отражают ограниченность представлений о данной профессии. Наличие в иерархии ценностей у студентов первого курса карьерной ориентации «предпринимательство», подтвержденное выделением в числе основных фактора, названного нами «предприимчивость» (понимаемую как возможность реализации своих способностей, создание чего-то нового, организацию людей для воплощения проекта или решения различных задач), позволяет нам предположить, что представление о профессии госслужащего является несколько искаженным ассоциациями с бизнес-средой. Для студентов первого курса государственная служба и управленческая деятельность – это в первую очередь возможность обретения полноты власти, путь к достижению собственной независимости, свободы, построению успешной карьеры и завоеванию высокого положения в обществе.

Более глубокие профессиональные знания и частичное погружение в профессиональную деятельность в виде производственных практик формируют специфику ценностной структуры выпускников, отражающую рост значимости таких ценностей как включение в профессиональное сообщество, служение, менеджмент, что позволяет выпускникам повысить эффективность процесса инкорпорирования в профессиональную среду, и способствует при-

ятию обдуманных и взвешенных управленческих решений.

С получением реального профессионального опыта на государственной службе на ведущие позиции в системе ценностей управленца выходят результативность профессиональной деятельности, высокий уровень собственной компетентности, профессионализм, квалификация, т.е. те знания и навыки, которые позволяют принимать эффективные управленческие решения, обеспечивают безопасность, стабильность жизни.

Таким образом, полученные результаты позволяют утверждать, что ценностно-ориентационный подход к профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих на начальных этапах профессионального становления позволяет создать адекватный реальности образ будущей профессии, сформировать ведущие нравственные, моральные ориентиры, задает вектор профессионального развития кадров управления, обеспечивает адекватную взаимосвязь целей государственного управления и личностно-профессиональных компетенций государственных служащих, побуждает управленческие кадры к социально значимым действиям.

1. Биктимирова Н.А. Особенности содержания и структуры ценностных ориентаций государственных служащих: дис. ... кандидата психологических наук: 19.00.05. – М., 2006. – 169 с.

2. Козырев А.А., Горячева Д.А. Ценностные ориентации государственных служащих: гендерный аспект // Управленческое консультирование. – 2015. – № 9. – С. 8-17.

3. Лазукова Е.А. Трудовая карьера государственных и муниципальных служащих современной России: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04. – Пермь, 2015. – С. 241.

4. Лебекин В.В. Социально-ценностные аспекты профессионального образования государственных и муниципальных служащих: автореф. дис. ... канд. соц. наук. – М., 2002. – 23 с.

5. Олехнович Н.Е., Бахотский В.В. Организационные ценности образовательной среды в контексте проводимых реформ // Научное и образовательное пространство: перспективы развития: материалы XI Междунар. науч.-практ. конф. (Чебоксары, 16 янв. 2019 г.) / ред. кол.: О.Н. Широков – Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2019. – С. 106-108.

6. Поликанов Д.В. «Кадровый голод» на государственной и муниципальной службе // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2010. – № 5. – С. 69-72.

7. Сорока А. Федеральный резерв управленческих кадров – основа совершенствования потенциала органов государственной власти // Государственная служба. – 2010. – № 5. – С. 7-10.

8. Тютин Д.В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 5. – С. 179-181.

9. Фролов О.Ф. Ценности профессиональной деятельности государственных служащих // Ценности и смыслы. – 2017. – № 1(47). – С. 134-143.

10. Hood C. A public management for all seasons? // Public Administration. – 1991. – №1. – P. 3-19.

11. King C. Postmodern Public Administration: In the Shadow of Postmodernism // Administrative Theory & Praxis. – 2005. – № 3. – P. 524.

12. MacCarthaigh M. Why public service values? // Public Service Values, Institute of Public Administration. 2008. – № 39. – P. 4-7.

**Irina Viktorovna Mikheyeva**, 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  
**Anna Alekseevna Polunina**, Master's Degree student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, specialty 37.04.01 «Psychology»

The article presents the results of an empirical research of features of structure of value orientations of students of the specialty «Public and municipal administration» depending on the year of education and experience in civil service. The possible reasons of transformation of structure of value orientations at the initial stage of professional development of the public and municipal servants are analyzed. The importance of the value and orientation aspect of management training as one of the decisive conditions of formation of a system of the socially important values and public norms adequate to a plan of the social, economic, and political reforms undertaken in the country is discussed.

**Keywords:** value orientations, professional development, public and municipal servants.





УДК 378.147.

Арте́м Алексе́евич Шмако́в, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат филологических наук, доцент

Инга Юрьевна Левина, студент 1 курса направления подготовки «Юриспруденция» ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В данной статье ставится вопрос об использовании дебатов как образовательной технологии, способствующей развитию у студентов навыков цивилизованной дискуссии. Дебаты на сегодняшний день являются одной из самых эффективных педагогических технологий, способствующих развитию творческой активности личности, формирующих умение представлять и отстаивать свою позицию, вести толерантный диалог, навыки ораторского мастерства, лидерские качества.

**Ключевые слова:** дебаты, британский парламентский формат, коммуникативные навыки, soft skills, аргументация, высшее образование.

## ДЕБАТЫ КАК ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ В ВЫСШЕЙ ШКОЛЕ

### DEBATE AS AN EDUCATIONAL TECHNOLOGY IN HIGHER EDUCATION

Ведущей тенденцией современного высшего образования является переход к ориентации на межличностное общение и диалог со студентами. Работа в данной парадигме предполагает использование специфических педагогических технологий формирования личной позиции студента, среди которых особое место занимают дебаты. При этом под личной позицией студента как будущего специалиста мы понимаем, с одной стороны, смысловое отношение к образованию, а с другой – ответственное отношение к самому себе, к профессиональной деятельности, к коллегам.

Дебаты предназначены для исследования спорных проблем и являются прекрасным средством для развития критического мыш-

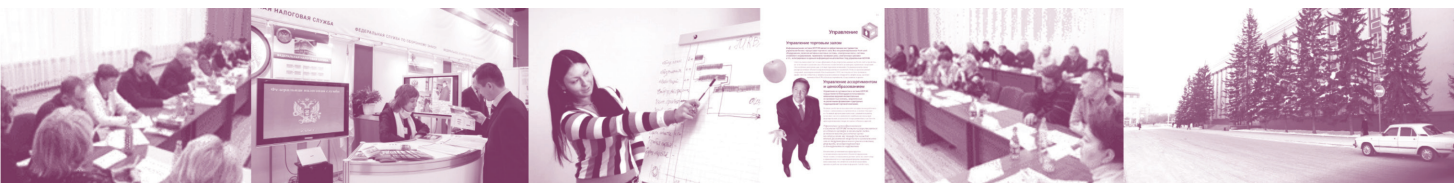
ления, логики, навыков цивилизованной дискуссии, демократического диалога. Участие в дебатах позволяет развить у обучающихся комплекс качеств, которые необходимы современному специалисту, в частности: логику и критическое мышление, навыки устной монологической речи и публичной дискуссии, навыки работы с информацией, эмпатию и терпимость к различным взглядам, уверенность в себе, способность работать в команде, умение концентрироваться на сути проблемы, стиль публичного выступления и многие другие.

Участие в дебатах побуждает к поиску новых личностных ресурсов в условиях партнерского взаимодействия, что связано в первую очередь с тем, что участники пред-

писано избегать проявления агрессии, непродуктивный «переход на личности», любые другие виды деструктивного и девиантного коммуникативного поведения. Это значит, что для аргументации своей точки зрения участник должен владеть различными эффективными стратегиями убеждающей коммуникации.

Таким образом, дебаты в настоящее время представляются эффективным средством формирования личной позиции современных студентов и обоснованно могут быть включены в учебный процесс в высшей школе. Участие в дебатах основывается на соблюдении трех основных принципов.

Принцип первый: уважение необходимо. Дебаты не касаются лич-





ности участников, нельзя унижать человека за то, что он с вами не согласен и имеет другую точку зрения. Дебаты касаются идей и их столкновений, а также того, какие идеи полезны человечеству. А в столкновении идей единственным приемлемым оружием могут быть только обоснованные аргументы. Другими словами, можно и нужно атаковать аргументы оппонентов, их рассуждения и свидетельства, но не самих оппонентов.

Принцип второй: честность обязательна. Честность – это «стержень» дебатов. Задача участника дебатов – быть честным в своих аргументах, в использовании свидетельств и в ответах на вопросы (если таковые имеются). Иногда «быть честным» – это признание недостаточности материала для обоснования своей позиции. «Иногда» означает ответ «я не знаю» на вопрос, затрагивающий самое сердце вашей позиции, а также признание, что собственные логические построения ошибочны. Эти признания пойдут на пользу участнику, поскольку впоследствии благодаря своей честности он больше узнает и лучше разовьет свои способности. Его будут уважать и судья, и оппонент.

Принцип третий: проигравших нет. Основное назначение дебатов – обогатить образование участников и одновременно доставить удовольствие. Поэтому первое предназначение игры – обучение. Иными словами, обучение имеет большее значение, чем победа, так как желание учиться и совершенствоваться исключает использование недозволенных приемов, что поможет проявить характер и приобрести уважение окружающих. Участие в дебатах только для того, чтобы выиграть, – неправильная цель, которая может отвлечь время и силы от самой игры, а иногда даже помешать ей. На этом закончим рассмотрение основных принципов дебатов и перейдем к анализу практики использования дебатов как педагогической

технологии на практических занятиях с обучающимися Алтайского филиала РАНХиГС.

Вне зависимости от направления обучения, будь то юристы или управленцы, психологи или экономисты, в рамках курсов по культуре речи или ораторскому мастерству, которые появились в базовой части учебных планов в 2018 г., студенты филиала получают знания о том, что такое аргументация и как выстроить сильный аргумент для доказательства собственной точки зрения.

Техники аргументации разработаны уже достаточно давно, но овладение ими в полной мере по-прежнему актуально. Наиболее полно познакомиться с техниками аргументации позволяет британский формат парламентских дебатов. Чуть более подробно остановимся на нем, чтобы рассмотреть его структуру и особенности.

Британский формат Парламентских дебатов сформировался в начале XX века в Великобритании совершенно обособленно от форматов Линкольна-Дугласа и Полиси-дебатов, которые возникли в США и являются базовыми для всех последующих разновидностей Парламентских дебатов.

Ведущими центрами, в которых сформировался этот формат, являются университеты городов Оксфорда, Кембриджа, Лимерика (Ирландия), Дархема, Бристоля, Глазго (Шотландия), Эдинбурга (Шотландия). Сегодня этот формат наиболее широко представлен в Великобритании и Ирландии, а также в других странах Европы, и является официальным форматом Мировых чемпионатов по Парламентским дебатам.

В парламентских (британских дебатах) существуют четыре стола, а не два, как в обычных дебатах: первое правительство (далее – «проп»), первая оппозиция, второе правительство и вторая оппозиция. На каждом столе по два человека, у которых есть определенная

роль. Задача спикеров каждого стола заключается в том, чтобы выполнить свои роли и убедить судью (в финале – судейскую коллегию), что именно они лучше раскрыли данную тему (далее – кейс).

На двух столах правительства есть четыре роли: премьер-министр, заместитель премьер-министра, член правительства и секретарь правительства. На двух столах оппозиции также есть четыре роли: лидер оппозиции, заместитель лидера оппозиции, член оппозиции и секретарь оппозиции.

Первым выступает премьер-министр. Он должен задать тон игры, то есть так называемый «пузырь», или «кейс» (от англ. «case» – случай, дело) – рамки, в которых проводится игра. Чаще всего кейсы играют в либеральном западном демократическом обществе. Первый спикер, для того чтобы выполнить свою роль, должен дать определения в теме, чтобы оппозиция не могла их интерпретировать по-своему, и предложить механизм действия, попутно доказывая важность темы и ее уникальность, а также обозначить конструктивные аргументы, в которых говорится о том, какие слои населения выиграют при воплощении резолюции в жизнь и что будет, если данную резолюцию не внесут. В конце он должен довести свою логическую цепочку до блага, которое защищает правительство и доказать, почему именно благо «пропа» первично. После премьер-министра выходит лидер оппозиции, который должен доказать, что аргумент «пропа» нерелевантен, а даже если и релевантен, то аргумент оппозиции намного сильнее, и дальше лидер оппозиции вносит свой «конструктив», доказывая, что позиция правительства слаба: с механизмом в парламентских дебатах спорить нельзя из-за того, что данным форматом предусмотрено следующее: если механизм работает хотя бы на один процент, то он работает.



После лидера оппозиции выходит заместитель премьер-министра, чья роль заключается в критике (далее – «отбивке») аргумента противника и внесение своего конструктивного материала. Затем заместитель лидера оппозиции выполняет ту же самую роль, что и заместитель премьер-министра: отбивает аргументы предыдущего спикера и вносит свой конструктивный материал, тем самым закрывая игру на первых столах.

Открывает игру на втором столе член правительства, чья роль заключается в том, чтобы отбить аргументы первого стола оппозиции и внести новый конструктивный материал. Чаще всего используется так называемое «расширение» аргументов первого стола правительства. Та же задача и у члена оппозиции. Два последних спикера – секретари, которые выполняют одну из самых важных ролей: проводят сравнительный анализ речей и выявляют недостатки других столов.

После речей всех восьми спикеров судья принимает решение о расположении мест по таким критериям, как релевантность аргументов, наличие полных логических цепочек, раскрытая уникальность и важность темы, отсутствие логических лагун, действенный механизм (первое правительство) и глубокий анализ (вторые столы). Причем важно помнить, что анализ – это не просто пересказ игры с отбивкой аргументов столов, но и взвешивание столов и доказательство, почему же первые столы раскрыли тему хуже вторых столов.

Судья должен оценить речь каждого спикера в баллах. Они зависят не только от того, как выступил сам спикер, но и того, в каком руме (игровой комнате, от англ. «room» – комната) он находится. Если спикер в руме с опытными игроками занял 4-е место, то его спикерские будут выше, чем в руме с командами, которые играют первый год. Получить

самое минимальное количество спикерских (50 очков) можно только при наличии хэйтспича (оскорбления какой-либо социальной группы в речи спикера, от англ. «hate» – ненависть, и «speech» – речь).

Далее в статье рассмотрим, как на практике «играются» те или иные темы и как обучающиеся могут развить свои коммуникативные компетенции, принимая участие в дебатах.

В наиболее частотная формулировка тем дебатов схожа с формулировкой парламентских законопроектов, например, «Эта палата считает, что IT-компании должны предоставлять спецслужбам ключи шифрования для доступа к личным данным пользователя».

При игре по данной теме в первую очередь необходимо отметить, что именно включается в понятие «личные данные пользователя» и для какой цели служит данное обязательство компаний по передаче ключей шифрования.

В личные данные пользователя можно включить контакты, ФИО, адреса, общую информация о пользователе, пароли, логины для доступа в те или иные мессенджеры и социальные сети и т.д.

Таким образом, для спецслужб, выступающих от имени государства, данная информация необходима для обеспечения безопасности как общества, так и государства для предупреждения актов терроризма, преступлений и т.п.

С другой стороны, данное обязательство принесет вред такой ценности, как безопасность частной жизни, так как в данном случае возникает как угроза взлома государственных серверов, на которых будут храниться эти данные, так и сам факт того, что данные человека больше не конфиденциальны – это фактически означает подрыв права на частную жизнь.

Следовательно, мы получаем первый аргумент за правительство (безопасность государства и его

граждан от преступных, террористических и иных посягательств) и первый аргумент за оппозицию: данное введение ограничивает и подрывает право на частную жизнь. Мы можем сравнивать их между собой по таким критериям, как 1) цель и средство, 2) обратимость, 3) масштаб по количеству вовлеченных участников (акторов).

Если взвешивать аргументы по критерию цели, то для правительства целью в данном случае является обеспечение безопасности граждан и государства. Средством является передача ключей шифрования к данным пользователей спецслужбам. Следовательно, используя данное средство, мы позволим спецслужбам более эффективно отслеживать деятельность внутри сети террористических элементов, тем самым появляется возможность опередить совершение преступлений и терактов, а значит, обеспечить безопасность гражданам, которые могли от них пострадать, к тому же это минимизирует экономические потери для государства и обеспечит его целостность. В данном случае мы можем говорить о том, что цель оправдывает средство.

При этом для оппозиции целью для отдельного гражданина является право на частную жизнь. Используемое средство нарушает право на частную жизнь, так как полученный государством доступ к личным данным пользователя уже означает вторжение в его частную жизнь. Значит, для граждан данное средство не является определяющим в обеспечении их безопасности и к тому же является первичным, нежели общая безопасность, так как каждый человек воспринимает чувство безопасности именно на частном примере, т.е. я не могу чувствовать безопасность в целом, если мои личные границы уже нарушены.

Сравнивая представленные выше аргументы правительства и оппозиции по критерию обратимости, мы делаем акцент





на последствия, к которым может привести отсутствие данного императива. Так, рассматривая тот факт, что, обеспечивая безопасность государства и общества, мы говорим об обеспечении жизни и отдельно человека, то здесь аргумент правительства будет сильнее, так как нет смысла в безопасности частной жизни, если нет жизни как таковой с точки зрения физиологии. Смерть человека – это необратимое последствие.

По количеству вовлеченных акторов в аргументе за оппозицию можно рассмотреть частную жизнь как главную ценность, но при этом аргумент правительства выигрывает за счет того, что мы рассматриваем безопасность всех людей, кроме того, тут речь идет о безопасности государства, обеспечении его строя и целостности, а значит, и общества как его части.

Проведенный анализ показывает, что по разным критериям аргументы будут иметь разный вес. Многое еще зависит от способа их подачи и того, как их будет объяснять спикер во время своей речи.

Рассмотрим в качестве примера еще одну тему: «Эта палата считает, что спортивные лиги должны наказывать спортсменов за преступления вне спортивных соревнований». Актуальность данной темы обусловлена ростом количества вопросов, связанных с лакунами в спортивном праве и недостаточностью специальных нормативных актов, регулирующих правовую составляющую спорта.

Например, введение данного обязательства позволит повысить авторитет спорта в мире, так как,

применяя санкции к профессиональной сфере спортсмена (к примеру, ограничение доступа к каким-либо соревнованиям), мы реализуем превентивную функцию права, позволяющую оградить спортсмена от совершения преступлений. Кроме того, являясь публичной личностью, спортсмен становится примером для других, представляет свою страну, совершение же преступления подрывает авторитет спорта в целом, он теряет свою ценность.

С точки зрения оппозиции встает вопрос о целесообразности применения нескольких видов ответственности и соотношения карьеры и личной жизни спортсмена: стоит ли связывать профессиональную реализацию с поведением человека в повседневной жизни? Ведь в таком случае даже одна ошибка может поставить крест на карьере.

В качестве критериев сравнения можно выделить, например, соотношение цели и средства и обратимость. Так как 1) для самого спортсмена, 2) для общества главной целью является именно результат спортсмена в том или ином соревновании, нам не важно, как именно он ведет себя вне спорта, мы хотим видеть победу, т.е. результат. Введя императив по наказанию спортсменов, мы ограничим участие спортсмена в различных соревнованиях, несмотря на его спортивные достижения. К тому же данные наказания не будут способствовать профессиональной деятельности спортсменов, а значит, средство никак не обеспечивает цель, и смысла во введении данного обязательства нет, ведь оно, наоборот, может ограничить достижение цели.

С другой стороны, обеспечение авторитета спорта в данном случае связано с некоторыми ограничениями в личной жизни спортсмена, несмотря на то, что это ведет и к ограничениям в его профессиональной карьере, мы можем обеспечить в перспективе действенный результат, так как каждый спортсмен будет принимать какие-либо решения в связи с их действием на их карьеру. Так, если спортсмен совершит преступление, которое приведет к уголовной ответственности, это тоже ограничит движение по карьере и будет являться необратимым последствием для спортсмена.

Проведенный анализ показал, что дебаты как образовательная технология позволяет обучающимся различных направлений логически развивать свою мысль, которая выстраивается в общей аргументативной структуре «тезис – аргумент – демонстрация». Кроме этого, дебаты позволяют их участникам осуществлять когнитивные операции взвешивания и сравнения аргументов на основе различных критериев. И все это – еще на этапе подготовки к игре. Если говорить о самом игровом процессе, то он требует еще большей интеллектуальной отдачи от участников, поэтому дебаты уместно проводить в формате работы малых групп в середине или конце курса обучения, когда студенты уже готовы к высокоинтенсивной интеллектуальной работе. Однако при правильном использовании цель многократно оправдывает средства, и на выходе мы имеем специалиста с высокой эрудицией, развитыми коммуникативными навыками и критическим мышлением.

*Artem Alekseevich Shmakov, Associate Professor of the of the Chair of Psychology and Sociology of Administration of The Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological sciences*

*Inga Yurievna Levina, 1st year student of the speciality «Jurisprudence» of the Altai branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

This article raises the question of the use of debate as an educational technology. Debate today is one of the most effective pedagogical technologies that contribute to the development of creative activity of the individual, the formation of communicative skills of the manifestation and upholding point of view, of the maintaining a tolerant dialogue, skills of public speaking and leadership skills.

**Keywords:** debates, British parliamentary format, communication skills, soft skills, argumentation, higher education.





УДК 342.4

Мухтар Бактыбекулы Бактыбеков, PhD, докторант III курса юридического факультета Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета, магистр права (Республика Казахстан, г. Семей)

В статье поднимаются вопросы интеграционных проблем в сфере информационных технологий ЕАЭС, в рамках правительственных соглашений, развития и систематизации интеграционных отношений по отраслям экономики. Были рассмотрены политические отношения членов ЕАЭС, развитие интеграционных механизмов, унификация законодательства. В заключение автор предлагает свои теоретические подходы правового регулирования интеграции в ЕАЭС через сближение правовых систем и национальных законодательств.

**Ключевые слова:** интеграция, информационные технологии, естественное право, позитивное право, «умеренный» позитивизм.

## СОВРЕМЕННЫЕ ИНТЕГРАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА И КАЗАХСТАНА

### MODERN INTEGRATION QUESTIONS OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION AND KAZAKHSTAN

Все страны-участники ЕАЭС заинтересованы в продолжении интеграционного процесса на основе общих, в первую очередь экономических задач, через углубление дальнейшего сотрудничества и взаимовыгодных отношений. Одним из механизмов эффективного и ускоренного осуществления этих процессов является цифровизация экономических систем. В Алматы на встрече глав государств ЕАЭС в рамках форума «Цифровые вопросы в глобализационном мире» были обсуждены актуальные вопросы создания единой цифровой системы. «На форуме были рассмотрены вопросы формирования и развития единой инновационной экосистемы, которая позволит повысить технологический потенциал государств. Также представители стран-членов обсуждали будущее интеграции технопарков, создание совместных инновационных проектов, поддержку и ре-

ализацию молодых специалистов в стартап-компаниях, относящихся к сфере IT» [1].

Кыргызстан ставит следующие задачи при переходе к программе «Цифровой Кыргызстан»: оказание качественной цифровой услуги, повышение цифровой грамотности населения, с помощью перехода к цифровизации экономики, повышения благосостояния народа и развития экономики и других приоритетов в цифровизации разных отраслей общественных отношений.

В нынешнее время концепция евразийской интеграции быстро развивается. Это определение базовых основ евразийской интеграции, системный переход к интеграционному процессу, начиная с 2015 г., заключение договора о создании союза, утверждение единых стандартов финансовой системы и единых технических регламентов, а также углубление

интеграционных процессов, которые основывались на принципах свободной экономической связи и торговли и сношения как между странами, входящими в ЕАЭС, так и за его пределами.

Можно с уверенностью сказать, что будущее Союза очень большое. В настоящее время многие государства, не входящие в Союз, изъявляют желание в развитии торговых отношений со странами-участниками, в частности Вьетнам, Китай и другие. Вместе с тем в рамках Союза возникают определенные трудности при согласовании государственно-национальных экономических интересов и принципов ЕАЭС как целого и др. Сейчас сохраняется приоритет решений и требования государственными органами стран-участниц над исполнением наднациональных законодательств и решений Евразийской экономической комиссии (ЕЭК), что негативно сказывается





на темпах Евразийской интеграции. Ряд экспертов для решения подобных противоречий предлагают формировать общую институциональную культуру. «Культурный скачок может произойти в рамках развития евразийской интеграции тогда, когда элиты, участвующие в институтах ЕАЭС, начнут мыслить наднационально, а не национально» [2].

Также предлагается сближение и координация деятельности национальных правительств и поднятие авторитета (значения) ЕЭК как основного органа объединения. Благодаря слаженной работе национальных правительств повышается экономический рост как каждого участника Союза, так и ЕАЭС в целом. Если государства-члены Союза будут развиваться неравномерно, то нарушится согласованность в их действиях, увеличатся препятствия в развитии бизнеса и других сферах, в том числе технологической. Поэтому для нас очень важно гармонизировать законодательство в Евразийском пространстве, которое в дальнейшем сближит деятельность национальных правительств.

В развитии экономических, социальных, политических отношений особенно важно юридическое обоснование решения возникающих вопросов. «В частности обсуждены инструменты дальнейшего расширения товарооборота между государствами-членами союза, в том числе посредством унификации законодательных норм в различных сферах от торговли, энергетики до налоговой и таможенной политики» [3].

Предлагается с помощью цифровизации решить многие проблемы и усилить интеграционные связи в рамках ЕАЭС. Также на заседании Высшего совета глав государств были приняты единые решения о создании общего рынка в сфере нефти и нефтепродуктов,

газа; единый регламент о безопасности алкогольных продуктов; документ по принципам налоговой политики в сфере реализации подкацизной продукции.

Со стороны Республики Казахстан были подняты вопросы, относимые к социальным проблемам. Это было сделано при разработке Соглашения о пенсионном обеспечении граждан стран-членов ЕАЭС, создании рынка труда в цифровой платформе, которая регистрирует заявки работодателей и заключается в смарт-соглашении, гарантируемом основным договором союза.

Также успешно внедряются ресурсы, разработанные в сфере IT, обеспечивается электронный документооборот, принцип одного электронного окна, контроль товарооборота и другие информационные технологии, которые остаются одним из путей повышения глобальной конкурентоспособности. Между Казахстаном и Россией проведены переговоры об укреплении и углублении двусторонних связей в сфере космоса и цифровизации горюче-смазочных материалов и энергетики, транспорта и логистики, торговли и экономики. Также актуальным становится сотрудничество по использованию космодрома Байконур и развитию регионального трансграничного сотрудничества.

В свою очередь, с помощью межправительственных заседаний органы исполнительной власти стран-членов в пределах своей полномочий осуществляют интеграционные связи, при соблюдении собственного конституционного развития. Модернизация объединения потенциала государств-членов ЕАЭС способствует повышению конкурентоспособности стран и развитию национальной экономики, а также является основной целью совершенствования технического регулирования раз-

нообразных отношений. Заключение и утверждение договоров в сфере технического регулирования является одним из основных механизмов реализации интеграционных связей.

Формирование современного развитого общества, государства и права требует наличия передовых идей и эффективного решения задачи построения более совершенной правовой системы. Как говорит М.Н. Марченко, «... что современному идеалу общества – гражданскому обществу должен соответствовать идеал государственного образования – правового государства, а в свою очередь последнему – идеал права, эталон соответствующей ему правовой системы» [4].

В теории права зачастую рассматривается идея этактического, или классического позитивизма, в котором правовое государство есть идеальное государство, где обеспечивается власть права и право власти на всей территории страны. Так, по мнению В.Д. Зорькина, одним из важных признаков современного развитого правового государства является верховенство права, народовластие, разделение власти.

В современном мире можно наблюдать две тенденции формирования права. С одной стороны – это правовые системы, сформированные при взаимодействии и взаимовлиянии естественного права и позитивного права. С другой – это компоненты права, «ассоциирующиеся с расширением в условиях глобализации и регионализации сферы регулятивного воздействия на общественные отношения (наряду с законами) правовых договоров, общепризнанных норм и принципов международного права, корпоративных, религиозных и иных актов, исходящих от различных негосударственных и надгосударственных





(например, Евросоюз) или межгосударственных (например, СНГ) объединений и их институтов».

Один из теоретиков конституционного права В.Е. Чиркин отмечает, что ЕАЭС, являясь региональным международным экономическим интеграционным сообществом, реализует свои функции, основываясь на принципах соблюдения основных конституционных прав и свобод личности [6].

Также И.Ю. Остапович показывает взаимодействие наднационального и национального права в вопросе прямого действия актов комиссии таможенного союза в стране, не означает ли это нарушения суверенитета государства. Он опираясь на нормативное постановление Конституционного Совета РК от 5 ноября 2009 г. «Об официальном толковании норм статьи 4 Конституции Республики Казахстан применительно к порядку исполнения решений международных организаций их органов» приводит заключение органа конституционного контроля о том, что если решение международных организаций и их органов, а также решение комиссии Таможенного союза нарушают положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91, и также если ущемляются конституционные права и свободы человека и гражданина, то не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана и не могут обладать свойствами приоритета перед казахстанскими законами [7].

Естественное право как идеал определяет, каким должно быть

право, позитивное право как реальность определяет предел совершенства, в результате они как органические структуры взаимно дополняют друг друга.

В развитии современного правового государства позитивное «волеустанавливающее» право развивается под воздействием современных глобализационных и интеграционных требований. Оно изменяется на основе внутренних и внешних, объективных и субъективных факторов. По этому поводу В.В. Ершов пишет, что это происходит, «во-первых, с расширением круга источников «умеренного» позитивного права в виде правовых договорных актов, правовых обычаев, правовых актов, исходящих от надгосударственных и межгосударственных институтов и др., во-вторых, с более широким и более активным использованием регулятивных механизмов современного государства общепризнанных норм и принципов международного права, а также обычаев международного права, юридическое содержание которых составляют нормы права» [5].

Многие авторы предлагают рассматривать в современном государстве естественное право и позитивное право как взаимозависимые и взаимодополняющие структуры друг друга и развивающиеся как новая система. В результате с учетом разных факторов определяются требования, предъявляемые к современному правовому государству, по возможности закрепляются мировоззренческие,

правовые принципы и правовые нормы в государстве.

Такие установки в современном интеграционном процессе нужны для правильной гармонизации внутренних и внешних факторов и правильной организации правовой системы, чтобы быть в одном ряду с развитыми современными государствами.

1. Цифровое будущее ЕАЭС // Аргументы и факты. – 2019. – № 6.
2. Черных И. Испытание четвертью века // Аргументы и факты. – 2019. – № 5.
3. Новый виток интеграции // Казахстанская правда. – 04.02.2019.
4. Марченко М.Н. «Умеренный» позитивизм и верховенство права в условиях правового государства // Государство и право. – 2012. – № 4.
5. Ершов В.В. Теоретические и практические проблемы правопонимания, правотворчества и правоприменения // Государство и право. – 2013. – № 4.
6. Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал Российского права. – 2017. – № 2. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/nadnatsionalnoe-pravo-osnovnyye-osobennosti>
7. Остапович И.Ю. Конституционный контроль и сильное правовое государство (на примере Республики Казахстан и Российской Федерации) // Право и государство. – 2016. – № 2 (71).

**Baktybekov Mukhtar Baktybekuly**, PhD, doctoral candidate of the III course of the Law Faculty of the Kazakh Humanitarian-Law Innovation University, Master of Law (Republic of Kazakhstan, Semey city)

The article raises issues of integration problems in the field of information technologies of the EAEU, in the framework of government agreements, the development and systematization of integration relations by industry. The political relations of the EAEU members, the development of integration mechanisms and the unification of legislation were considered. In conclusion, the author offers his theoretical approaches to the legal regulation of integration in the EAEU through the convergence of legal systems and national legislations.

**Keywords:** integration, information technologies, natural law, positive law, “moderate” positivism.





УДК 321(091); 34(091)

Юрий Михайлович Гончаров, профессор кафедры теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), доктор исторических наук, профессор

**Работа акцентирует внимание на мещанскую общину в городах России второй половины XIX – начала XX в. как социальный институт сословного характера. В результате реформ середины XIX в. в городах учреждались мещанские управы как органы сословного (общинного) самоуправления, игравшие важную роль в повседневной жизни мещан – самого массового городского сословия дореволюционной России. Сословная организация горожан продолжала сохранять большое значение в данный период, несмотря на разложение сословного слоя.**

**Ключевые слова:** местное самоуправление, Россия, XIX век, город, община, мещанство.

## МЕЩАНСКИЕ ОБЩЕСТВА В РОССИИ ВТОРОЙ ПОЛОВИНЫ XIX – НАЧАЛА XX ВВ.: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ САМОУПРАВЛЕНИЯ

### MESHCHANSKIYE SOCIETIES IN RUSSIA OF THE SECOND HALF OF THE 19<sup>TH</sup> – THE BEGINNING OF THE 20<sup>TH</sup> CENTURY: THE HISTORICAL EXPERIENCE OF LOCAL GOVERNMENT

Уникальность исторического развития России проявилась и в самобытном становлении институтов власти. Проводимые на протяжении столетий реформы управления отражались также в становлении, развитии и совершенствовании местного самоуправления.

В этом плане показателен опыт реформ 60-70-х гг. XIX в., которые, несмотря на свою компромиссность, радикально преобразили систему местного самоуправления. Например, несмотря на то, что Городовое положение 1870 г. декларировало принцип сословности, важную роль в жизни горожанина играла его сословная принадлежность, сопровождавшаяся получением комплекса прав и обязанностей [1].

В соответствии с реформой городского самоуправления, сословное управление организовывалось для каждого городского сословия (общества): купцов, мещан, цеховых ремесленников.

Самым массовым городским сословием Российской империи являлось мещанство, составлявшее во второй

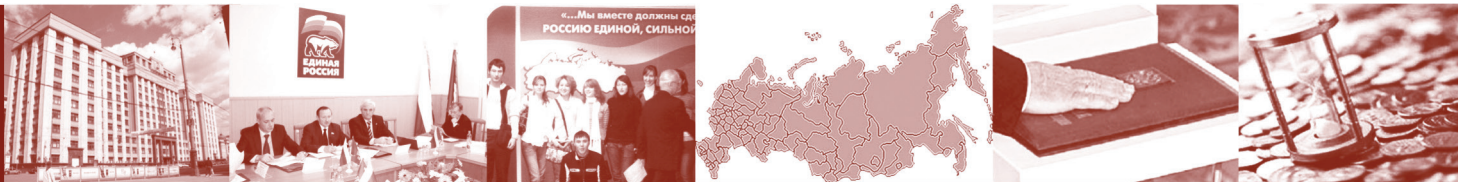
половине XIX – начале XX в. более 10% населения страны.

Несмотря на введение сословных общегородских органов самоуправления – городские думы и управы, правительство сохранило и даже более четко институализовало органы самоуправления сословного, что, прежде всего, видно на примере мещанства. Весьма характерно то, что, изъяс Городовым положением 1870 г. мещанскую общину из общегородского управления, законодатель продолжил ее интеграцию в управленческие структуры. Очень характерно мнение современного историка: «...никто... всерьез не собирался отказываться от тех финансовых, организационных и кадровых выгод, которые давал сословный строй в государственном управлении и контроле. Консервация сословий и связанных с ними общинных структур у горожан стоят, таким образом, в непосредственной связи с реформами» [2, с. 12].

Все мещане, причисленные к конкретному городу, составляли самоуправляемое «мещанское общество» (отдельно существовали общество

купеческое и ремесленное). Общинный «сход», или «собрание», являлся главным органом самоуправления в городах. Собрание обладало распорядительной властью, вокруг него строились все остальные институты общины. На собрании (сходе) причисленные к городу мещане, имевшие право голоса, обсуждали текущие общинные дела, утверждали бюджеты общества и различные предложения, избирали должностных лиц для управления общиной.

Распорядительным органом, занимавшимся текущими делами самоуправления, являлась мещанская управа во главе с мещанским старостой. Староста и его помощники избирались на общем собрании. Право избирательного голоса имели мужчины, достигшие 25 лет, обладавшие капиталом, приносящим как минимум 15 руб. ежегодного дохода. В ряде небольших уездных городов, где уровень доходов был низким, избирательное право (активное и пассивное) на выборах в должности по общинному управлению по законодательству могло предоставляться также и тем, кто получал



доход менее установленного, и даже тем, кто его вообще не получал (т.е. не платил городские сборы). Мещанские управы составляли списки выборщиков, имеющих право голоса.

Мещанская управа представляла собой коллегиальный орган власти. В компетенции управы находился достаточно широкий круг проблем. В частности, управа составляла и перепроверяла списки мещан города, ведала причислением и отчислением членов общества, регулировала хозяйственные вопросы, такие как, например, найм пастухов, выпасавших скот, принадлежавший членам общества, вопросы аренды лугов, полей и прочих угодий, вопросы налогообложения, распределения повинностей, организацию собраний, выдачу паспортов и других документов [3, с. 108].

Одной из важнейших задач общества и управы как его распорядительного органа являлось оказание помощи нуждающимся членам общества – выдача различных пособий на лечение, образование, воспитание детей, единовременные выплаты неимущим и др. Нередко мещане обращались в управу для разрешения конфликтов, имущественных споров и даже споров, возникавших в связи с наследством. К компетенции мещанской управы относились дела по поводу установления опеки над имуществом малолетних детей мещанского сословия, а также разбор личных дел общинников, ведущих «антиобщественный образ жизни». Управа при необходимости выступала инициатором исключения из общины мещан, многократно нарушавших общественный порядок.

Решения сходов и собраний оформлялись в приговорах общества, которые подписывались всеми участвовавшими в их составлении. При этом за неграмотных ставил подпись кто-либо из грамотных участников схода, с указанием своей фамилии и имени.

Приговоры собраний являлись официальными делопроизводственными документами, за правильность составления которых нес ответственность мещанский староста. Общинные сходы и их приговоры были подконтрольны государственным административным органам: губернским правлениям и лично губернаторам.

Мещанские старосты, их помощники и наемные сотрудники управы получали жалованье, устанавливаемое приговорами мещанским обществом каждого города. В частности, Томское мещанское общество в 1910-х гг. устанавливало следующее денежное жалование: старосте – 80 руб. в месяц, членам управы – 40-55 руб., делопроизводителю – 20 руб. в месяц [4].

Мещанское общество являлось юридическим лицом, и в качестве такового могло владеть недвижимым имуществом. В крупных городах это имущество могло быть довольно значительным. Так, Томское мещанское общество в конце 1880-х гг. обладало несколькими каменными домами, рядом каменных лавок, владело четырьмя корпусами деревянных лавок, зданием богадельни на сумму в совокупности 107257 руб. 36 коп. Часть общественного имущества сдавалось в аренду и приносило ежегодно до 10 тыс. руб. дохода, в целом же доходы общества превышали 20 тыс. руб. [5, с. 105].

Таким образом, можно сделать вывод, что мещанские общества играли важную роль в повседневной жизни их членов – представителей самого массового городского сословия дореволюционной России. Деятельность таких органов сословного (общинного) самоуправления в городах (особенно крупных), как мещанские управы, была востребована. Члены мещанского общества через своих выборных представителей, с одной стороны, пытались решать собственные проблемы, а с другой – находились под контролем

местной администрации и центральных властей [6, с. 19].

Фактически мещанская управа как орган сословного самоуправления, решая административно-хозяйственные задачи, являлась также посредником между мещанским обществом и государственными учреждениями. В силу слабого развития общественных организаций, государственной социальной помощи мещанское сословное управление выполняло, кроме прочего, функцию социальной защиты своих членов.

Изучение исторического опыта дает возможность обратиться к лучшим традициям организации местного самоуправления, помогает изучить современные проблемы, касающиеся развития социокультурного, экономического, политического пространства российского социума.

1. Амосова О.С. Правовой статус мещан Российской империи: XVIII–XIX вв.: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Владимир, 2005. – 210 с.

2. Каплуновский А.П. Русская мещанская община в городах Казанского Поволжья. 1870–1918 гг. (Этно-историческое исследование): автореф. дис. ... к.и.н. – М., 1998. – 23 с.

3. Гончаров Ю.М., Чутчев В.С. Мещанское сословие Западной Сибири. Вторая половина XIX – начало XX в. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012. – 244 с.

4. Государственный архив Томской области. – Ф. 130. – Оп. 1. – Д. 145.

5. Адрианов А.В. Город Томск в прошлом и настоящем. – Томск, 1890. – 433 с.

6. Щербаков С.В. Последствия городской реформы 1892 года для местного самоуправления // Вестник Московского государственного областного университета. – М.: Изд-во МГОУ, 2010. – № 2. – С. 17-19.

**Yuri Mikhailovich Goncharov**, Professor of the Department of Theory and History of State and Law of the Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, (Barnaul, Russia), Doctor of History

The paper focuses on the meshchanstvo community in the cities of Russia in the second half of the 19<sup>th</sup> – the beginning of the 20<sup>th</sup> century as a social institution. As a result of the reforms of the mid XIX century in the cities, townspeople councils were established as the organs of estate (communal) local government, which played an important role in the daily life of the townspeople (meshchane) – the most mass urban class of pre-revolutionary Russia. The estate organization of citizens continued to maintain great importance in this period, despite the decomposition of the estate standing.

**Keywords:** local government, Russia, XIX century, city, estate, community, meshchanstvo.





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

**В статье раскрывается история становления такой юридической конструкции, как императивный мандат депутата, анализируются различные подходы по поводу содержания этого вида мандата депутата, оцениваются его достоинства и недостатки. Делается вывод о противоречивости природы рассматриваемого института, затруднительности его использования на практике.**

**Ключевые слова:** мандат депутата, народное представительство, отзыв избирателями.

## ИМПЕРАТИВНЫЙ МАНДАТ ДЕПУТАТА: ПОНЯТИЕ, ЭЛЕМЕНТЫ, ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ

### IMPERATIVE DEPUTY'S MANDATE: CONCEPT, ELEMENTS, PROBLEMS OF APPLICATION

Императивный мандат депутата как элемент правового статуса народного избранника, характеризующий взаимоотношения депутата с избирателями, возник ранее свободного мандата. Он предполагает обязательное следование депутатом поручениям и требованиям избирателей («imperativus» в переводе с латинского означает «повелительный») [1, с. 299].

Некоторые исследователи обнаруживают истоки императивного мандата еще в античности. В частности, в Афинском государстве предусматривалась подотчетность должностных лиц перед народным собранием, которая носила характер ответственности за совершенные в период исполнения мандата нарушения. В римскую эпоху, однако, стало практиковаться использование института ответственности выборных должностных лиц в качестве средства чисто политической борьбы [2, с. 13].

В наибольшей мере в западных странах императивный мандат проявил себя в средние века. Это связывается, во-первых, с раздробленностью государств, свойственной эпохе феодализма; во-вторых,

с борьбой нового зарождающегося сословия (буржуазии) за власть. Например, в XV-XVI вв. избрание депутатов в Генеральные штаты Франции сопровождалось вручением общих или специальных инструкций относительно их поведения в представительном органе. По окончании сессии Штатов депутаты были обязаны отчитываться перед избирателями о выполнении наказов. В случае недовольства деятельностью депутата избиратели могли отозвать его до истечения срока полномочий [3, с. 15]. Теоретическое обоснование идея императивного мандата в период борьбы буржуазии за власть нашла в трудах Дж. Локка и М. Робеспьера [4, с. 349; 5, с. 311].

В России в период созыва сословно-представительных органов – Земских соборов XVI-XVII вв. мандат выборных представителей был не столь императивным, как на Западе. Хотя существовали многие грамоты, отписки, челобития, которые должны были донести выборные представители с мест, однако не всегда представители отвечали перед избирателями за свою работу в Земском соборе [6, с. 165]. По-видимому, это можно объяснить ог-

ромными территориальными просторами Руси, в результате которых замедлялась циркуляция информации из центра к периферии, а также особенностями менталитета русского народа, которому в большей мере характерен такой социальный регулятор, как мораль, чем право. После победы революций Нового времени в Европе и Америке (XVII-XIX вв.) в теории и практике парламентаризма получил распространение свободный мандат депутата. Поэтому некоторым нонсенсом на фоне других государств выглядел опыт Парижской коммуны 1871 г., возродившей институт императивного мандата. Как справедливо замечают А.В. Малько и В.Н. Синюков, этот факт был вызван социально-политическим и экономическим кризисом, который переживала Франция в результате поражения в войне с Пруссией и последовавшим затем развалом Второй империи во Франции. Территориальное размещение коммуны в границах Парижа было обусловлено тем, что жители этого города в наибольшей мере претерпевали социальные лишения, находясь в ситуации военной осады [2, с. 14-16]. Поэтому, не будучи поддержи-



ваема населением остальной части Франции, Парижская коммуна пала, просуществовав семьдесят два дня.

Опыт Парижской коммуны был воспринят странами социалистического лагеря во главе с Советским Союзом в XX в. Методологической посылкой рецепции императивного мандата по образцу Коммуны было признание К. Марксом и Ф. Энгельсом угнетательского характера буржуазного государства и провозглашение Парижской коммуны образцом государственности как реального воплощения диктатуры пролетариата. Интересно отметить, что в советское время игнорировались критические высказывания этих мыслителей в адрес императивного мандата. Например, Ф. Энгельс в 1872 г. писал, что метод его использования таков, что «делегат подчиняется ему, если считает для себя удобным, а если нет, то ссылается на непредвиденные обстоятельства и, в конечном счете, делает то, что ему выгодно... Императивный мандат – чрезвычайно действенный метод господства...» [7, с. 168].

Признание социалистическими государствами императивного мандата в большей степени было связано с политическими мотивами, так как отзыв позволял устранять оппозицию. Институт императивного мандата депутата достаточно подробно исследован в трудах советских ученых. Он считался единственно верным, поскольку признавалось, что свободный мандат не соответствует идее народного суверенитета [3, с. 19].

На сегодняшний день применительно к общегосударственному уровню осуществления законодательной власти большинство стран мира (включая и бывшие советские республики) отказались от императивного мандата депутата. На уровне субъектов федерации и местного самоуправления институт императивного мандата применяется в США, Швейцарии, России.

По поводу содержания императивного мандата нет единства мнений. Ряд ученых полагает, что

императивность мандата заключается в наказах и иных выражениях воли избирателя вовне (обращения, выступления на собраниях, анкеты и т.п.). Что касается отчетности депутатов перед избирателями и возможности досрочного отзыва депутата, не оправдавшего доверия, то этими учеными они относятся к средствам контроля, гарантиям императивного мандата [8, с. 11; 9, с. 122; 10, с. 80].

Другие ученые включают в содержание императивного мандата два элемента: ответственность депутата за свою деятельность перед избирателями, которая является концентрированным выражением его зависимости от воли избирателей, и право отзыва депутата избирателями в качестве высшей санкции за отступление от их воли. Они считают отчетность и наказаниями депутата, не влияющими на изменение характера мандата [11, с. 44-45]. В.И. Кучинский относит к наиболее важным проявлениям связанности депутата волей избирателей отчетность депутата и наказания избирателей [12, с. 122].

Но все же большинство авторов выделяют три элемента императивного мандата (наказы, отчет и отзыв [13, с. 88]) или четыре признака: 1) признание депутата в первую очередь представителем населения своего избирательного округа; 2) прием депутатом обязательных для исполнения наказов избирателей; 3) проведение регулярных отчетов об их исполнении; 4) возможность отзыва избирателями депутата, не оправдавшего их доверия.

Среди ученых нет единства мнений по поводу того, все ли перечисленные признаки должны существовать одновременно для признания мандата депутата императивным, или достаточно наличия лишь отдельных из них [14, с. 360]. Преимущественной, на наш взгляд, является первая точка зрения, поскольку сущность императивного мандата – обязательное следование депутатом поручениям и требованиям избирателей – может быть реализована

только при наличии всех четырех вышеперечисленных признаков.

В пользу императивного мандата, как правило, приводятся два основных аргумента: недопустимость отрыва депутатов от народа и возможность народа непосредственно участвовать в определении политики. Критических замечаний в адрес императивного мандата значительно больше. В частности, императивный мандат подвергается критике по следующим соображениям: 1) избиратели далеко не по всем вопросам, в решении которых участвует депутат, высказывают свое мнение; 2) давая наказ или выражая свою волю в иной форме, избиратели могут не располагать сведениями о каких-то объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения; 3) ученые, разделяющие концепцию императивного мандата, исходят лишь из связи, которая существует между избирателями округа и депутатом, тогда как помимо нее существует и другая не менее прочная связь между депутатом и представительным органом [8, с. 14].

В части оценки истории использования этого института в России очень распространено мнение, что императивный мандат советского депутата был в большей мере формальностью. Наказы подгонялись под планы, доводимые сверху, от избирателей принимались лишь те поручения, которые требовали минимальных усилий, отзыв использовался для политической борьбы с «неудобными», отчеты депутатов не соответствовали критерию информативности и т.д. [15, с. 12; 16, с. 13]. В то же время современное население испытывает ностальгию по включению в план работы госорганов конкретных просьб социально-экономического характера (строительства школ, ремонта дорог, освещения улиц и т.д.). Притягательность идеи решения депутатами конкретных просьб избирателей и юридической ответственности за игнорирование интересов населения остается до настоящего времени.





Однако эта притягательность обманчива, поскольку императивный мандат депутата в условиях рыночной экономики и признания разделения властей содержит в себе принципиальное противоречие: депутат не может брать на исполнение поручение социально-экономического характера, которое не входит не только в его полномочия, но и в компетенцию самого парламента. Соответственно, юридически не возможен отзыв депутата за неисполнение этого наказа. Поэтому принятие наказов социально-экономического содержания правомерно только лишь в условиях плановой экономики и отсутствия разделения властей, продемонстрировавших на примере советского государства свою неэффективность.

Недаром современная судебная практика пресекает попытки отдельных субъектов РФ по установлению возможности депутатов распоряжаться бюджетными средствами для удовлетворения наказов избирателей. Были примеры финансирования наказов из так называемых «резервных фондов», когда определенный процент бюджета субъекта РФ отводился на реализацию наказов избирателей. «Резервная» сумма в равных долях делилась между депутатами, самостоятельно формирующими соответствующие целевые расходы, которые затем проходили формальное утверждение парламентом. Такие законы некоторое время существовали в Санкт-Петербурге, Тюменской области, но были отменены в суде как противоречащие бюджетному законодательству и принципу разделения властей [17; 18, с. 5].

Таким образом, теория императивного мандата в чистом виде представляет собой некую юридическую фикцию, связанную с коллизией интересов избирателей округа, интере-

сами государства и мнением самого депутата. Поэтому на сегодняшний день уже не находит своих сторонников теория так называемого «жесткого императивного мандата», исключающая какое-либо отступление депутата от наказов избирателей. Кроме того, нужно признать, что императивный мандат может способствовать реализации «местнических тенденций» в представительном органе, трудноприменим в условиях современного государства, которому присуща содержательная насыщенность законодательства и сложная техника принятия законов. Для реализации императивного мандата необходим активный электорат, однако в современном государстве число политически активных граждан составляет меньшинство населения. А самое главное – императивный мандат депутата не реализуем в признании разделения властей, поскольку депутат не может брать на исполнение конкретные поручения (в первую очередь социально-экономического характера), которые не входят не только в его полномочия, но и в компетенцию самого парламента.

1. Словарь иностранных слов. – М., 1979.
2. Малько А.В., Синюков В.Н. Императивный мандат: прошлое и настоящее // Правоведение. – 1992. – № 2.
3. Коток В.Ф. Наказы избирателей в социалистическом государстве. – М., 1967.
4. Локк Дж. Два трактата о правлении // Соч. в 3 т. / пер. с англ. и лат. Т. 3. М., 1988.
5. Эсмен А. Общее основание конституционного права / пер. с фр. Н.О. Бер. – 2-е изд. – СПб., 1909.

6. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. – М., 1999.

7. Энгельс Ф. Императивные мандаты на Гаагском конгрессе // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е издание. – Т. 1. – М., 1961.

8. Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. – М., 1971.

9. Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. – М., 1992.

10. Нудненко Л.А. Теория демократии. – М., 2001.

11. Зиновьев А.В. Императивный характер депутатского мандата // Правоведение. – 1984. – № 1.

12. Кучинский В.А. Мандат советского депутата // Советское государство и право. – 1963. – № 2.

13. Окулич И.П. Проблемы правового статуса депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ. – Челябинск, 2003.

14. Авакьян С.А. Федеральное Собрание – парламент России. – М., 1999.

15. Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: автореф. ... канд. юрид. наук. – Пермь, 2004.

16. Смирнова К.С. Концептуальные основы развития местных советов депутатов трудящихся в период «оттепели» (1953-1964 гг.) // Общество и право. – 2008. – № 3.

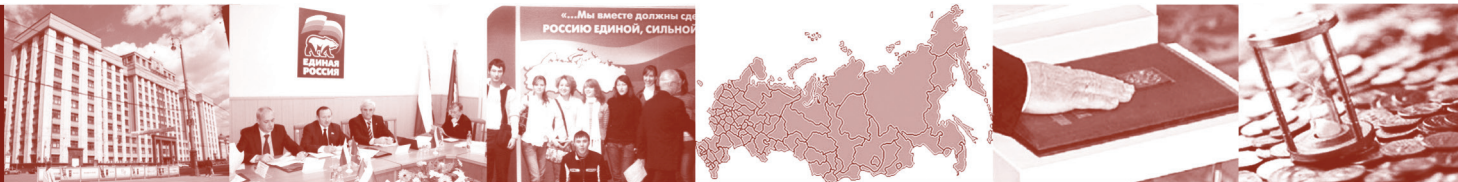
17. Определение Верховного Суда РФ от 06 апреля 2001 г. № 89-Г01-6 // СПС «КонсультантПлюс».

18. Вишневский Б.Л. Парламентаризм по-петербургски. Каждому депутату – по «кусочку» бюджета // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2002. – № 2.

**Lyudmila Gennadievna Konovalova**, Associate Professor of the Department of Financial and Administrative Law of the Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration, (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article reveals the history of the formation of such a legal structure as the imperative mandate of a deputy, analyzes various approaches regarding the content of this type of mandate of a deputy, evaluates its strengths and weaknesses. The conclusion is made about the inconsistency of the nature of the institution under consideration, the difficulty of its use in practice.

**Keywords:** deputy mandate, representation of people, recall by voters.





УДК 339

*Ирина Евгеньевна Кувалаки, преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)*

**В статье автор приводит ряд новелл, касающихся проведения таможенного контроля, выделяет положительные тенденции действующего таможенного законодательства, раскрывает технические средства его проведения.**

**Ключевые слова:** формы таможенного контроля, меры, обеспечивающие таможенный контроль.

## ПРОВЕДЕНИЕ ТАМОЖЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЕВРАЗИЙСКОМ ЭКОНОМИЧЕСКОМ СОЮЗЕ

### CUSTOMS CONTROL IN THE EURASIAN ECONOMIC UNION

С созданием Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС, Союз) и вступлением в силу Таможенного кодекса Союза возникает немало вопросов и дискуссий по поводу новелл в институте таможенного контроля. В научных статьях многих авторов приводится сравнительный анализ прежнего и ныне действующего таможенного законодательства. Так, С.А. Агамагомедова [1] отмечает, что понятие таможенного контроля стало отражать определенную профилактическую составляющую, что свидетельствует о тенденции предупреждения таможенных правонарушений, а не их выявления. Юрист Н. Маликова [2] указала на то, что с принятием Таможенного кодекса ЕАЭС проблема отсутствия четкой регламентации деятельности таможенных органов при проведении таможенного контроля, простых и ясных правил проведения таможенных проверок так и не разрешена. По мнению Н. Маликовой, приведенные недостатки законодательства не устранены и правоприменительной практикой. На наш взгляд, следует отметить ряд положительных изменений в проведении таможенного контроля, обусловленных принятием Таможенного кодекса Союза и Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Рос-

сийской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 289-ФЗ). Во-первых, в Таможенном кодексе ЕАЭС определены такие основные принципы в таможенном деле, как четкость, ясность и последовательность совершения таможенных операций, применение современных методов таможенного контроля с максимальным использованием информационных технологий в своей деятельности. Это связано с тесным взаимодействием государственных органов с бизнес-сообществом (уполномоченными экономическими операторами) в целях ускорения и упрощения товарооборота, контроля после выпуска товаров, не исключая участников внешнеэкономической деятельности низкого уровня риска – «зеленого сектора». Обозначенное выше в своем докладе на XV Ежегодной таможенной конференции Ассоциации европейского бизнеса «Таможня и бизнес: от сотрудничества к партнерству» отмечает заместитель руководителя Федеральной таможенной службы России Т. Голендеева, и указывает «вектор таможенной политики – обеспечение симбиоза процесса преобразований в таможенном деле во взаимодействии с бизнес-сообществом и трансфор-

мации нормативно-правовой базы, с максимально высоким уровнем таможенного администрирования». Реализуются основные принципы за счет совершенствования законодательной базы и юридической техники, а также широкого применения отсылочных норм права, учитывая сложную двухуровневую, а как отмечается в доктрине – трехуровневую систему таможенного законодательства (международное, союзное и национальное). При этом в условиях евразийской экономической интеграции Таможенный кодекс Союза не предусматривает конкретизации той или иной формы таможенного контроля, принимая во внимание законодательную базу пяти государств, их систему права. Фактически проведение таможенного контроля урегулировано на уровне национального законодательства, которое не может противоречить праву Союза, а может лишь дополнять его. Так, согласно п. 3 ст. 310 Таможенного кодекса ЕАЭС порядок проведения таможенного контроля с применением форм таможенного контроля и (или) мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, в части, не урегулированной настоящим Кодексом, или в предусмотренных им случаях определяется в соответствии с законодательством государств-членов о таможенном регу-





лировании. В свою очередь, Федеральный закон № 289-ФЗ предусматривает порядок проведения таможенного контроля, например, в форме таможенной проверки: направление проверяемому лицу уведомления о проведении камеральной таможенной проверки в день начала такой проверки; срок проведения камеральной таможенной проверки; возможность продления данного срока; право проверяемого лица на ознакомление с актом таможенной проверки, направление возражения по акту проверки (статьи 228, 229, 235, 237). Во-вторых, в целях ускорения и упрощения выпуска товара законодатель сократил перечень форм таможенного контроля с 12 до 7 основных и наиболее эффективных (получение объяснений; проверка документов и (или) сведений; осмотр, в том числе помещений и территорий; досмотр; личный таможенный досмотр; таможенная проверка), а также впервые предусмотрел меры, обеспечивающие проведение таможенного контроля, одни из которых ранее являлись формами (устный опрос, идентификация товаров и т.д.). Более подробно хотелось остановиться на использовании технических средств таможенного контроля в качестве меры, обеспечивающей его проведение. Технические средства таможенного контроля – это комплекс специальных устройств (приспособлений), применяемых таможенными органами с целью выявления предметов, материалов и веществ, запрещенных к ввозу и вывозу, установления достоверности сведений, указанных в декларации, обеспечения правильного начисления таможенных платежей, ведения таможенной статистики, эффективного валютного контроля. Например, досмотровые комплексы, предназначенные для исследования внутренней структуры крупногабаритных объек-

тов; комплекс ПАК АБИ «Каштан», используемый для автоматизированного расчета торцов штабелей круглых лесоматериалов; технический видеоскоп «Крот-HD-10», применяемый для контроля труднодоступных мест, грузовых и пассажирских зон, салонов, кузовов автомобилей, контейнеров и т.д.; ионно-дрейфовый детектор «Кербер» служит для определения малых концентраций взрывчатых и наркотических веществ; досмотровая рентгеновская техника при контроле пассажиров и другие [3]. Такая техника позволяет провести таможенный контроль в считанные минуты, не нарушая при этом прав лиц, перемещаемых товары, а также своевременно предупредить и пресечь нарушения таможенного законодательства. По данным таможенной статистики, в 2018 г. в отличие от 2017 г. проведение проверочных мероприятий привело к выявлению 67% нарушений, связанных с заявлением недостоверных сведений о таможенной стоимости, а также с неверной классификацией декларируемых товаров. Об эффективности форм таможенного контроля и предпринимаемых мер, обеспечивающих его проведение, свидетельствует увеличение на 20% суммы доначисленных таможенных платежей, пеней, наложенных штрафов (4,39 млрд руб.). В-третьих, законодатель закрепил понятие «таможенной инфраструктуры», которое включает недвижимое имущество, открытые площадки, оснащенные современными информационными технологиями и системами, техническими средствами таможенного контроля, что опять же способствует его качественному и быстрому проведению, а главное – позволяет реализовать основную идею законодателя – систему «единого окна». Система «единого окна» предполагает совершение таможенных

операций, контроля и выпуска товара одним должностным лицом, что, безусловно, требует профессиональной подготовки сотрудников таможенных органов, которой, учитывая масштабы международной торговли, без оснащения современными техническими и информационными технологиями рабочих мест может быть недостаточно. В заключение хочется подытожить все вышесказанное и прийти к выводу о том, что в современном таможенном законодательстве наметилась тенденция переноса таможенного контроля на этап после выпуска товаров, в связи с этим уклонение от уплаты таможенных платежей, нарушение таможенного законодательства становится невыгодным и нерациональным.

1. Агамагомедова С.А. Оптимизация и систематизация административных процедур в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Маликова Н. Границы таможенного контроля // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Научно-популярный фильм о технических средствах таможенного контроля, применяемых в таможенных органах, Балтийская таможня [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.youtube.com/watch?v=rZNW36lXW8>

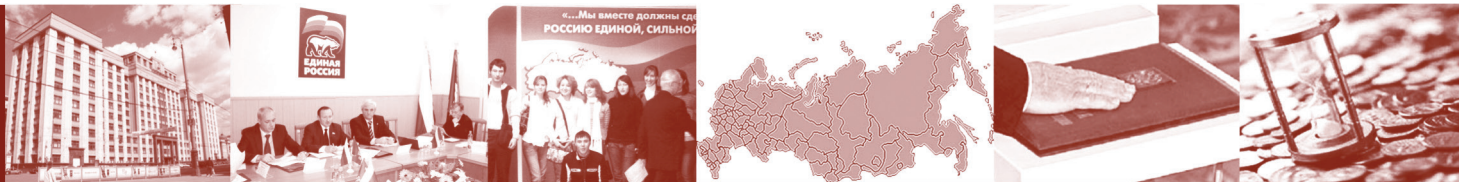
4. Таможенный кодекс ЕАЭС (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 3 августа 2018 года № 289-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

*Irina Yevgenyevna Kuvalaki, Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

In the article, the author cites a number of novels relating to the conduct of customs control, highlights the positive trends in current customs legislation, and discloses the technical means of its conduct.

**Keywords:** forms of customs control, measures to ensure customs control.







УДК 34.037

*Николай Николаевич Макеев, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент*

**В статье рассматриваются вопросы защиты прокуратурой интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при выполнении государственных и муниципальных контрактов, вносятся предложения по совершенствованию административного законодательства, единству судебной практики и методам осуществления прокурорского надзора.**

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, субъекты малого и среднего бизнеса, административная ответственность, единство судебной практики.

## **ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА**

### **WAYS TO IMPROVE THE EFFECTIVENESS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN PROTECTING THE INTERESTS OF SMALL AND MEDIUM-SIZED BUSINESSES**

В последнее десятилетие у нас в стране среди приоритетов государственной политики определено развитие малого и среднего секторов предпринимательства. С этой целью приняты значительные законодательные и организационные усилия, в том числе направленные на снижение административного давления со стороны различных государственных и муниципальных структур. И центральное место в соблюдении этого процесса отведено органам прокуратуры Российской Федерации, в немалой степени – за их уникальный правовой статус и достаточно широкий набор правовых средств для обеспечения механизма законности.

С учетом поручения Президента Российской Федерации от 13.07.2015 г. № Пр-1349 прокурорами во взаимодействии с бизнес-омбудсменами и предпринимательским сообществом

принимаются меры к погашению задолженности государственных и муниципальных заказчиков перед предпринимателями.

Благодаря прокурорскому вмешательству за последние 4 года долги перед хозяйствующими субъектами были погашены в размере около 100 млрд руб. [1]. Например, в таких небольших субъектах РФ, как Республики Хакасия и Алтай указанная задолженность с учетом латентной составляла 1 и 0,5 млрд руб. соответственно [2]. Трудно переоценить необходимость защиты интересов бизнес-сообщества в масштабах всей страны, поскольку эта проблема имела повсеместный и весьма острый характер, ставила под угрозу дальнейшее существование и развитие самого предпринимательства. В то же время практика прокурорского надзора указывает на правовые проблемы, разрешение которых позволило

бы значительно улучшить положение дел в этой специфической сфере правоотношений.

Первое. В процессе прокурорских проверок устанавливаются различные нарушения со стороны государственных и муниципальных служащих бюджетного законодательства, в связи с чем возникают вопросы их ответственности, включая административной. Анализ действующего законодательства и практика прокурорского надзора высветили правовую проблему, препятствующую в определенной мере привлекать виновных к административной ответственности. Речь идет о противоречиях отдельных положений Кодекса об административных правонарушениях РФ [3] и ФЗ «О прокуратуре РФ» [4]. Так, последним (в ч. 2 ст. 22, ст. 25, п. 3 ст. 27) установлено, что исходя из характера нарушения закона должностным





лицом прокурор имеет право возбуждать производство об административном правонарушении, выносит об этом мотивированное постановление, которое подлежит рассмотрению уполномоченным на то органом. В соответствии со ст. 28.4 КоАП РФ прокурор вправе возбудить дело о любом правонарушении, ответственность за которое предусмотрена этим кодексом или законом субъекта РФ. При выявлении задолженности муниципальных заказчиков перед субъектами малого и среднего предпринимательства виновные должностные лица могут привлекаться к административной ответственности по статье 15.15.10 КоАП РФ «Нарушение порядка принятия бюджетных обязательств». Однако после возбуждения дела об административном правонарушении (вынесения постановления) необходимо разрешить вопрос о том, какой орган либо должностное лицо уполномочено его рассматривать.

Рассмотрение дел по ст. 15.15.10 отнесено ч. 1.1 ст. 23.1 КоАП РФ к компетенции судей, но в этой же норме прямо оговорено, что такие дела рассматриваются в том случае, если они возбуждены инспектором Счетной палаты РФ, либо уполномоченным должностным лицом контрольно-счетного органа субъекта РФ, либо органа муниципального финансового контроля. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором в указанной правовой норме не сказано. Налицо правовое противоречие: с одной стороны, установлено общее правило о том, что прокурор вправе возбудить любое дело об административном производстве, с другой – дела об административных

правонарушениях, предусмотренных ст. 15.1, 15.14-15.15.16 и ч. 20 ст. 19.5, рассматриваются только судьями в том случае, если такие дела возбуждены уполномоченными должностными лицами контрольно-счетных органов, но не прокурорами.

Вместе с тем рассмотрение оговоренной категории дел КоАП РФ помимо судей отнесено еще к компетенции федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющих функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, но только в отношении средств федерального и региональных бюджетов. Из этого ряда выпадают собственные средства муниципальных (местных) бюджетов. Таким образом, при проведении проверок в отношении муниципальных заказчиков в первую очередь необходимо установить правовую природу (происхождение) бюджетных средств. Поэтому в практической деятельности прокурор возбуждает дела об административном правонарушении только за нарушения со средствами федерального и региональных бюджетов, а за нарушения с муниципальными финансами он не может вынести постановление и направить его для рассмотрения в суд или в муниципальный контрольно-счетный орган. На практике прокурорские чины, сталкиваясь с законодательной неурегулированностью данной ситуации, применяют другие, менее действенные общенадзорные меры реагирования, например, в виде внесения представления об устранении нарушения бюджетного законодательства, в котором конечно же ставят вопрос о дисциплинарной ответственности, однако это не способствует

соразмерной ответственности чиновников за допущенное административное правонарушение и установлению должного уровня законности.

На основании изложенного вполне обоснованным является предложение о совершенствовании административного законодательства путем дополнения ч. 1.1 ст. 23.1 КоАП РФ полномочием прокурора либо его заместителя на возбуждение дел об административном правонарушении, предусмотренных ст. 15.1, 15.14-15.15.16 и ч. 20 ст. 19.5, и предназначенных для рассмотрения судьями.

Второе. Кроме того, назрела необходимость рассмотрения Пленумом Верховного Суда РФ (наряду с другими аспектами административной ответственности) единства судебной практики по вопросам применения ст. 15.15.10 КоАП РФ. Практика прокурорской деятельности показывает, что в различных субъектах РФ она применяется по-разному. Например, в Республике Алтай в свете рассматриваемой выше проблемы сформировалась судебная практика о невозможности направления прокурорами в суд административных дел, возбужденных в отношении муниципальных служащих за нарушение порядка принятия бюджетных обязательств. В этом регионе прокуроры в целях восполнения правового пробела разработали другую практику, а именно направления в муниципальные контрольно-счетные органы не постановлений о возбуждении дел об административном правонарушении, а материалов прокурорской проверки, которые свидетельствуют о допущенном нарушении, для решения вопроса об его возбуждении. Однако



и здесь имеется проблематика, связанная с тем, что контрольно-ревизионные органы функционируют при местных администрациях и обременены влиянием глав. Да и не при всех муниципалитетах у нас в стране имеются подобные структуры. Тогда куда направлять прокурорам материалы?

В соседних регионах, например, в Алтайском крае, сложилась противоположная судебная практика, когда суды принимают постановления прокуроров и рассматривают дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.15.10 КоАП РФ. И этот регион – не единственный в РФ.

Помимо этого, неоплата исполненных контрактов порождает дополнительные бюджетные расходы в виде судебных издержек и штрафных санкций. В целях недопущения таких расходов прокурорами могут предъявляться регрессные иски в порядке ст. 1081 ГК РФ о взыскании излишне выплаченных бюджетных средств с ответственных за неисполнение таких обязательств по контрактам должностных лиц [5]. В то же время положительная судебная практика по регрессным искам в масштабах РФ не сформирована.

Третье. В целях совершенствования надзорной практики защиты интересов субъектов малого и среднего бизнеса при выполнении государственных и муниципальных контрактов требуется принятие ряда организационно-

методических мер внутри прокурорской системы, поскольку подготовленные Академией Генеральной прокуратуры РФ рекомендации не отличаются полнотой и проработкой проблемных вопросов. Некоторые прокуроры субъектов РФ были вынуждены самостоятельно заниматься методическим обеспечением, но все делали это по-разному и не всегда эффективно. Одни пытались разработать полноценные методические пособия настолько, насколько им позволяла научная подготовленность кадров, другие – путем подготовки неких обзоров или информационных писем.

На практике прокуроры даже не умеют сформировать полный реестр контрактов и установить истинную задолженность. Методика сопоставления имеющейся в различных органах информации на заданную тему зачастую не используется. В свою очередь, непосредственное же изучение самих контрактов позволяет выявлять злоупотребления и халатность чиновников при использовании бюджетных средств и наоборот мошенничество и недобросовестное отношение со стороны отдельных предпринимателей.

Анализ причин и условий образования задолженности дает возможность классифицировать типичные нарушения законности в рассматриваемой сфере, выявление которых предполагает использование различного набора методов и приемов в процессе прокурорской деятельности.

В этой связи в системе повышения квалификации необходимо подготовить соответствующий курс обучения.

Организация правовой оценки полученных данных результатов предполагает их применение как в рамках прокурорского надзора, так и координирующей деятельности различных правоохранительных и контролирующих органов.

Полагаем, что обозначенные проблемные вопросы и высказанные предложения по путям разрешения заслуживают их рассмотрения и разработки на уровне научных исследований.

1. Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 13.06.2017 № 76/1-193-2017// Архивы прокуратур РФ за 2017 год.

2. Обобщение практики надзорной деятельности в сфере защиты прав предпринимателей // Архивы прокуратур Республик Хакасия и Алтай за 2015 год.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ// Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 41.

*Nikolay Nikolayevich Makheev, Head 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 Juridical Sciences, Associate Professor*

The article discusses the protection of the interests of small and medium-sized businesses by the prosecutor's office when executing state and municipal contracts, makes suggestions for improving administrative legislation, unity of judicial practice and methods of public prosecutors supervision.

**Keywords:** *prosecutor's supervision, small and medium-sized businesses, administrative responsibility, the unity of judicial practice.*





УДК 349.3

Юлия Анатольевна Михайленко, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

**В статье рассматриваются некоторые проблемы, связанные с выплатами пособий на детей (в том числе в связи с устройством их на семейное воспитание) на примере Алтайского края. На основе анализа законов о бюджете Алтайского края за последнее десятилетие делается вывод о недостаточном финансировании расходов на социальное обеспечение семей с детьми.**

**Ключевые слова:** устройство детей на семейное воспитание, компенсационные выплаты, пособие, усыновление, опека, попечительство, передача в приемную семью.

## О РАЗМЕРАХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОСОБИЙ НА ДЕТЕЙ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

### ON THE SIZE OF THE REGIONAL CHILD BENEFITS IN THE ALTAI TERRITORY

Кроме пособий, установленных Федеральным законом «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [1], на региональном уровне установлены дополнительные виды социального обеспечения [2]. Так, в Алтайском крае как самим детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей [3, ст. 4] (далее – дети), так и лицам, принявшим их на семейное воспитание, выплачиваются пособия – единовременные [4] и ежемесячные [5, 6]. При этом размеры пособий устанавливаются не законами, устанавливающими основания и условия их получения, а ежегодно в законах о бюджете Алтайского края.

Так, ст. 8 закона Алтайского края «О краевом бюджете на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 годов» [7] предусматриваются следующие выплаты: пособие в соответствии с краевым законом «О ежемесячном пособии на ребенка» [8] – 155 рублей в месяц; средства на содержание ребенка в соответст-

вии с законом «О порядке и размере выплаты денежных средств детям..., на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье» [3] – 9811 рублей в месяц; вознаграждение в соответствии с законом «О вознаграждении приемных родителей» [6] – 3578,4 рубля в месяц; наконец, компенсации на питание, в соответствии с законами «О компенсационных выплатах на питание обучающимся..., нуждающимся в социальной поддержке» [9] и «О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае» [10] – 4,85 рубля в день.

Анализ законов о бюджете Алтайского края за последние 10 лет [11] показал, что размеры большинства социальных пособий на детей с 2014 г. в Алтайском крае не изменялись (см. рис. 1), что, безусловно, вызывает вопросы. Тем более что общий объем расходов краевого бюджета за тот же период значительно вырос,

что наглядно демонстрирует график на рисунке 2.

Исключение составило лишь пособие на содержание ребенка в семье, размер которого ежегодно увеличивается (рис. 3).

Отметим, что на компенсационную выплату на питание претендуют семьи, ежемесячный доход которых не превышает прожиточный минимум, установленный в Алтайском крае, а также многодетные семьи (в том числе опекуны и попечители), ежемесячный доход которых не превышает двойной размер указанного прожиточного минимума [9]. Следовательно, на таких семьях ощутимо сказывается увеличение стоимости школьного питания при неизменно низком размере компенсационной выплаты (4,85 рубля в день).

1. О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ // СЗ. – 1995. – № 21. – Ст. 1929.





Рис. 1. Размер отдельных социальных выплат за счет бюджета Алтайского края в 2010-2019 гг.

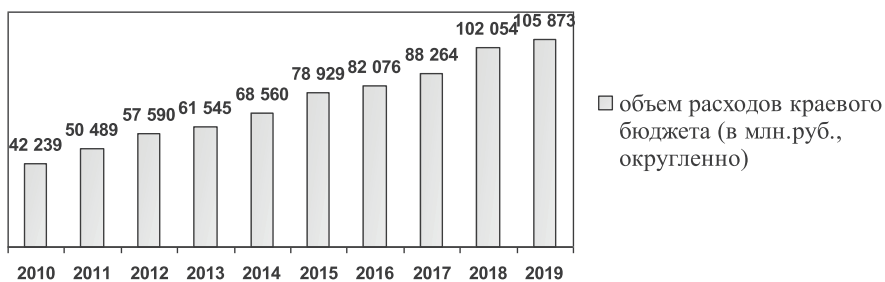


Рис. 2. Динамика изменения общего объема расходов краевого бюджета Алтайского края в 2010-2019 гг. (в млн руб.)

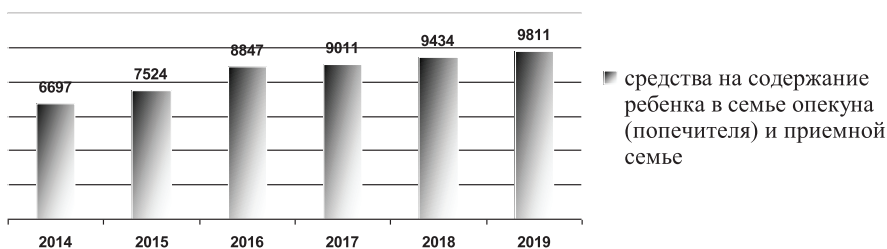


Рис. 3. Изменение размера денежных средств на содержание ребенка в семье опекуна (попечителя) и приемной семье за счет бюджета Алтайского края за 2014-2019 гг. (в рублях в месяц)

2. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 31 декабря 2004 г. № 72-ЗС.

3. О порядке и размере выплаты денежных средств детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на содержание в семье опекуна (попечителя), приемной семье: Закон Алтайского края от 10 апреля 2007 г. № 29-ЗС.

4. О единовременном пособии гражданам, усыновившим детей: Закон Алтайского края от 6 сентября 2007 г. № 80-ЗС.

5. О пособии гражданам, усыновившим детей: Закон Алтайского края от 8 сент. 2003 г. № 39-ЗС.

6. О вознаграждении приемных родителей: Закон Алтайского края от 25 дек. 2009 г. № 110-ЗС.

7. О краевом бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Закон Алтайского края от 5 декабря 2018 года № 93-ЗС.

8. О ежемесячном пособии на ребенка: Закон Алтайского края от 15.10.2004 г. № 34-ЗС.

9. О компенсационных выплатах на питание обучающимся в краевых государственных, муниципальных общеобразовательных организациях, в профессиональных образовательных организациях, нуждающимся в социальной поддержке: Закон Алтайского края от 5 марта 2005 года № 10-ЗС.

10. О дополнительных мерах социальной поддержки многодетных семей в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 29 декабря 2006 г. № 148-ЗС.

11. Законы о бюджете размещены на официальном сайте Министерства финансов Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://fin22.ru/bud/z2019/>

**Yulya Anatolievna Mihailenko**, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article deals with some problems related to the payment of benefits for children (including in connection with foster home placement) on the example of the Altai territory. Based on the analysis of the laws on the budget of the Altai territory over the past decade, the conclusion is made about the lack of funding for social security of families with children.

**Keywords:** foster home placement, compensation, benefits, adoption, custody, guardianship, adoptive family.





УДК 342.56

*Игорь Юрьевич Остапович, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)*

**В настоящей работе проводится исследование досоветского, советского и постсоветского периодов развития конституционализма. Отмечается, что концепции соотношения общества, государства и личности, роль права в гармоничном определении этого соотношения и связанность государства правовыми нормами издавна находятся в центре российских научных интересов. В заключение отмечается, что конституционализм основан на признании исключительной роли конституции в правовой жизни государства.**

**Ключевые слова:** Конституционализм, Конституция, Конституционный Суд Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина.

## К ВОПРОСУ О РОССИЙСКОМ КОНЦЕПТЕ «КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ»: ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

### ON THE RUSSIAN «CONSTITUTIONALISM» CONCEPT: GENESIS AND CURRENT STATE

Бесспорно, что конституционализм основан на признании исключительной роли конституции в правовой жизни государства. Феномен конституции как основного закона государства признан достаточно давно, принадлежит новым историческим временам и связан с буржуазными революциями XVII-XVIII вв. Термин «Основной Закон» характеризует центральное место конституции в правовой системе и означает, прежде всего, ее приоритет в иерархии источников права. Одновременно во взаимосвязи с осуществлением конституционного контроля этот термин закрепляет принципы изъятия из системы действующего правового регулирования таких норм, которые не соответствуют конституционным положениям.

Государственно-правовая организация российского общества вплоть до свержения монархии в 1917 г. практически исключала признание конституционализма и как формы мировоззрения, и как правовой идеи. Высочайший Манифест об усовершенствовании государственного порядка, вошедший в историю как Манифест 17 октября 1905 г., хотя и создал элементы законодательной власти и предоставил ряд политических прав и свобод, но так и не приблизил российскую государственность к конституци-

онно-правовой форме организации. Таким образом, идеи конституционализма, проникшие в Россию в период «просвещенного абсолютизма» Екатерины II, впитанные декабристским и народо-вольческими движениями, фактически реализовались только после свержения монархии и установления советской власти. В работах дореволюционных русских юристов и просветителей идеи конституционализма прошли эволюцию из нескольких этапов:

- дворянский конституционализм (проекты и идеи Н.И. Панина, П.И. Панина, А.А. Безбородко, А.Р. Воронцова, проект Грамоты российскому народу);
- конституционные идеи просветителей 60-80 гг. XVII в. (проекты С.Е. Десницкого, Д.И. Фонвизина, Н.И. Новикова);
- конституционные проекты А.Н. Радищева, конституционные взгляды Ф.В. Кречетова;
- правительственный или придворно-бюрократический конституционализм (конституционные проекты правительства Александра I, конституционные «колебания» правительства Александра II после отмены крепостного права, «конституционное самодержавие» эпохи первой русской революции

и конституционные проекты Временного правительства 1917 года);

– дворянско-либеральный и буржуазно-либеральный конституционализм (проекты А.П. Куницына, А.В. Бердяева, П.В. Долгорукого, идеи земских либералов 60-х, 70-х, 80-х и 90-х гг. XIX в., документы созданного земцами в 1904 г. Союза освобождения, партий кадетов и октябристов).

Советская правовая теория именно в таком виде представляла этапы эволюции взглядов на конституционализм [1, 2]. При этом необходимо отметить, что эти взгляды отражали философские подходы к пониманию роли права в жизни общества и не были адаптированы к нормотворческой деятельности. Эта периодизация до сих пор востребована в исследовательских целях, хотя и подвергается определенной критике [3, 4].

В советский период понятие «конституционализм» в применении к советской действительности было изъято из научного оборота и признавалось для советского государства неприемлемым, поскольку большевики, как отмечал О.Е. Кутафин, были противниками основных ценностей конституционализма: принципа разделения властей, парламентаризма и идеи правового государства [5].



На постсоветском пространстве в последнюю четверть века произошла трансформация представлений и о роли права в жизни социума в целом, и о необходимости создания комплекса гарантий реализации как конституционно-правового статуса личности, так и иных конституционных положений. По справедливому утверждению Н.В. Витрука, в системе правовых ценностей и идеалов на одно из первых мест выходит восприятие конституции как основного (высшего) закона в государстве, отражающего основные правовые принципы, закономерности и достижения общественного прогресса [6]. Именно этот подход предопределил современное понимание конституционализма в российской правовой доктрине и создал условия для обеспечения верховенства права, самостоятельного конституционного контроля, разделение властей и наличие системы гарантий прав и свобод человека [7].

Конституционализм характеризуется как комплексное понятие, состоящее из ряда элементов: конституционных идей, соответствующего им нормативно-правового фундамента, наличия его фактической реализации в условиях установленного политического режима, системы защиты конституционного строя [8]. Исследуя сущностные признаки конституционализма, ученые обращают внимание на такие из них, как ограничение власти и установление системы гражданского контроля над деятельностью государственных органов [9], сменяемость власти и наличие механизма свободных выборов [10], а также сочетание юридических и идеологических компонентов [11]. Мировоззренческий аспект конституционализма отражен в его понимании как системы представлений об общедемократических цивилизационных ценностях [12], оптимальной модели политико-правовой организации общества [13], политико-правового режима [14]. Особую роль получило признание понимания конституционализма в парадигме национально-культурной среды [15, 16]. Обращается внимание на необходимость высокой степени кон-

ституционализации нормотворчества, правоприменительной практики и правосознания [17].

Таким образом, выделенные подходы отражают системный взгляд на российский концепт конституционализма и создают своеобразную идеологическую основу нормотворческой деятельности. Конституционализм есть объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений, который основан на признанных самим обществом нравственно-правовых требованиях справедливости и обеспечении баланса между властью, собственностью и свободой, на недопустимости произвола и насилия. Не умаляя значение других ветвей власти, представляется обоснованным отметить особую роль судебной власти, в особенности органа конституционного контроля, в достижении баланса власти и свободы в хрупком современном мире, защите незыблемых ценностей современного конституционализма на основе единства формально-юридических и нравственно-этических, культурологических подходов. В частности, как справедливо отмечается в практике Конституционного Суда Российской Федерации – смысла, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и правосудия определяют права и свободы человека и гражданина [18].

1. История буржуазного конституционализма XVII-XVIII в. / под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Юрид. лит., 1983. – С. 19.
2. История буржуазного конституционализма XIX в. / под ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1986. – С. 21.
3. Мамитова Н.В. Теория российского конституционализма: история и современность: монография. – М.: РГТЭУ, 2005. – С. 9-11.
4. Степаненко Т.В. К вопросу о периодизации российского конституционализма // Вестник ОГУ. – 2012. – № 3. – С. 184-189.
5. Кутафин О.Е. Российский конституционализм: монография. – М.: Норма, 2008. – С. 41.
6. Витрук Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ: понятие, при-

рода, юридическая сила и значение // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. – М.: Норма, 1999. – С. 88-105.

7. Арутюнян Г.Г. Конституционализм как фундаментальный принцип права в правовом государстве // Конституционное правосудие. – 2012. – № 1. – С. 5-16.
8. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М.: РЮИД, 1997. – С. 222-224.
9. Савчин М.В. Природа и современные тенденции конституционализма в контексте правового плюрализма // Научный ежегодник ИФП УрО РАН. – 2015. – № 3. – С. 109-131.
10. Добрынин Н.М. Краткий очерк о неизбежности конституционализма в правовом государстве // Вестник ТюмГУ. – 2012. – № 3. – С. 89-98.
11. Арановский К.В. Конституция как государственно-правовая традиция и условия ее изучения в российской правовой среде // Правоведение. – 2008. – № 1. – С. 41-50.
12. Ромашов Р.А. Современный конституционализм: теоретико-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 1998. – С. 102-109.
13. Оль П.А. Конституционализм: от концепции к способу политико-правового устройства // История государства и права. – 2009. – № 20. – С. 7-13.
14. Кокотов А.Н., Сониная Л.В. Конституционализм как политико-правовой режим // Российский юридический журнал. – 2001. – № 1. – С. 127-133.
15. Арутюнян Г.Г. Аксиологическая природа конституционализма в контексте исторической эволюции конституционной культуры // Философия права Пятикижия. – М.: Проспект, 2012. – С. 70-82.
16. Гаджиев Г.А. О пространственно-временном мышлении в конституционном праве (вопросы юридической онтологии и аксиологии) // Сравнительное конституционное обозрение. – 2011. – № 6. – С. 15-37.
17. Кряжков В.А. Конституционная культура в зеркале правосудия Конституционного Суда РФ // Журнал конституционного правосудия. – 2008. – № 3. – С. 3-8.
18. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 года № 34 П // Рос. газ. – 2015. – 25 дек.

**Igor Yuryevich Ostapovich, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Juridical Science, Associate Professor (Barnaul).**

In this paper we study the pre-Soviet, Soviet and post-Soviet periods of the development of constitutionalism. It should be pointed out that the concept of the relationship of society, state and personality, the role of law in the harmonious definition of this relationship and the state's connection with legal norms have long been the focus of academic interests in Russia. Summing up, it is noted that constitutionalism is based on the recognition of the exclusive role of the Constitution in the legal life of the state.

**Keywords:** Constitutionalism, Constitution, the Constitutional Court of the Russian Federation, human and civil rights and freedoms.





УДК 340.37

Андрей Анатольевич Сандаковский, 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)

**В настоящей статье освещаются некоторые проблемные вопросы, возникающие на практике у участников гражданских правоотношений при заключении договора и внесении вкладов в простое товарищество (Глава 55 ГК РФ).**

**Ключевые слова:** глава 55 ГК РФ, простое товарищество, товарищ, вклад, регистрация договора, общее дело.

## ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ВНЕСЕНИЯ ВКЛАДА В ПРОСТОЕ ТОВАРИЩЕСТВО

### PROBLEM ISSUES OF CONTRIBUTING TO A SIMPLE PARTNERSHIP

Согласно п. 1 ст. 1041 ГК РФ по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) двое или несколько лиц (товарищей) обязуются соединить свои вклады и совместно действовать без образования юридического лица для извлечения прибыли или достижения иной не противоречащей закону цели [1].

Например, два индивидуальных предпринимателя решили объединить свои вклады и вести общей бизнес с целью извлечения прибыли.

Первый же вопрос, который встает на практике: каким образом оформить объединение вкладов?

Как правило, участники такого договора ограничиваются подписанием договора простого товарищества и после этого полагают, что товарищество создано и они имеют все права товарищей, прописанные в договоре и ГК РФ. Но в случае возникновения спора и передачу его на разрешения в суд встает вопрос: что именно внесли товарищи и каким образом это внесение вклада было оформлено?

Спорные вопросы могут быть по следующим моментам:

1. Что конкретно являлось вкладом товарища?

2. Был ли фактически внесен вклад или нет?

3. Был ли внесенный вклад обременен правами третьих лиц, что исключало его внесение в простое товарищество?

4. Подлежало ли внесение вклада государственной регистрации? (для объектов недвижимости).

Попробуем разобрать эти спорные вопросы.

Вклады товарищей.

По поводу того, что все-таки на самом деле являлось вкладом товарища, существует обширная судебная практика. В договоре товарищи могут прописать одно, а на самом деле иметь в виду немного другое. Но при разрешении конкретных судебных споров суды руководствуются ст. 431 ГК РФ [2] и принимают во внимание буквальное значение слов и выражений, содержащихся в договоре.

Например, вкладом одной стороны, согласно условиям договора, были знания, умения, навыки и деловые связи. Ничего более конкретного в тексте договора товарищества прописано не было.

Второй товарищ во время совместной деятельности начинает предъявлять претензии второму товарищу,

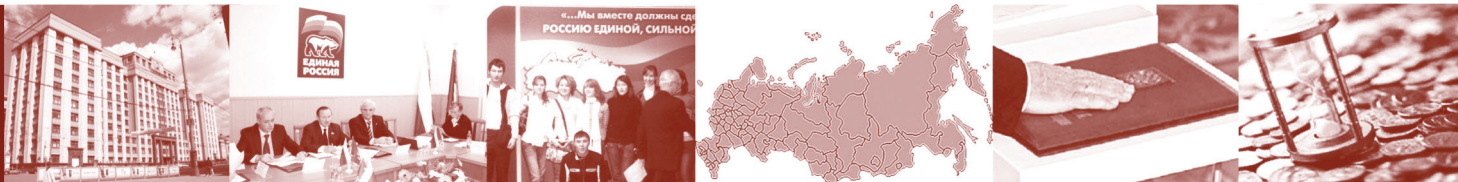
почему он не привлекает клиентов, не решает какие-то проблемы товарищей (все или некоторые), используя свои деловые связи. Он полагал, что, прописывая в договоре вклад как «деловые связи и навыки», вышеуказанная деятельность товарища по решению общих проблем предполагается. Но первый товарищ указывает, что в договоре ничего такого не прописано и он не обязан этого делать. И юридически он прав.

Поэтому в договоре в разделе «вклады товарищей» необходимо конкретно прописывать вклад каждого товарища, а также подробно описывать его основные обязанности, чтобы устранить дальнейшее недопонимание.

Не менее спорным представляется вопрос внесения вклада товарищами.

Например, один товарищ по договору вносит деньги, другой – имущество, которое будет использоваться в совместной деятельности. Этот второй товарищ фактически и будет осуществлять хозяйственную деятельность с целью извлечения прибыли, а второй товарищ ее финансировать.

В договоре товарищи прописали, что первый вносит определенную сумму денег, которую передает (пе-





реводит на счет) второму товарищу. А второй – вносит конкретный перечень имущества.

Вроде все понятно. Но на практике в случае возникновения спора может быть такой аргумент – второй товарищ не внес свой вклад в совместную деятельность, так как не подписан акт приема-передачи имущества в товарищество.

С первым товарищем все ясно, он передал денежные средства второму товарищу либо по письменной расписке, либо путем безналичного перевода и у него есть подтверждающие документы о внесении вклада в общее дело. Но второй товарищ только задекларировал в договоре передачу конкретного имущества в товарищество, а фактическую передачу сам себе не осуществлял, так как по логике в этом нет никакой необходимости. После возникновения спора он может утверждать, что имущество он только намеревался передать в товарищество, но фактически этого не сделал, поэтому его вклад не внесен и договор фактически им не исполнялся, что в определенных случаях может дать ему определенные положительные моменты в судебном споре.

Поэтому после заключения договора простого товарищества товарищам необходимо составить акты передачи или акты внесения имущества в товарищество, чтобы потом по этому поводу не возникало никаких разногласий.

Третий вопрос при внесении вклада в товарищество может быть связан с правомерностью внесения того или иного имущества в общее дело.

Например, стороны договорились, что вкладом одного из товарищей будет являться автомобиль. Но впоследствии выясняется, что автомобиль был в залоге либо в лизинге.

В случае лизинга такое внесение автомобиля либо иного имущества в качестве вклада является незаконным, так как, согласно ст. 11 закона

«О финансовой аренде (лизинге)», предмет лизинга не является собственностью товарища [3].

В случае залога сделка по внесению заложенного имущества в совместную деятельность товарищей не является незаконной, так как прямого запрета в законе нет. Но такая сделка может быть оспорена залогодержателем в судебном порядке.

Поэтому каждому товарищу перед заключением сделки желательно проверить документы, на основании которых вторая сторона является собственником имущества.

Еще одним «камнем преткновения» может стать оспаривание сделки по внесению имущества в совместную деятельность супругом одного из товарищей. В суде супруг начинает требовать признания сделки незаконной, поскольку он своего согласия на передачу имущества не давал. Суд, конечно же, должен рассматривать такой иск и разбираться в возникшем споре. Но исходя из того, что согласно ч. 2 ст. 35 Семейного кодекса РФ согласие второго супруга презюмируется [4], и такая сделка лишь в исключительных случаях может быть признана судом недействительной, второму супругу придется приложить немало усилий, чтобы доказать суду, что второй товарищ заведомо знал о его несогласии на передачу имущества.

Еще один (но не последний) спорный вопрос может возникнуть, когда в качестве вклада в простое товарищество передается имущество, имеющее признаки недвижимого объекта.

По общему правилу, если по договору происходит переход прав на недвижимое имущество, то он подлежит государственной регистрации согласно п. 1 ст. 164 ГК РФ. Если такой регистрации не было, то договор считается не заключенным в силу п. 3 ст. 433 ГК РФ.

Однако Президиум ВАС РФ в своем информационном письме № 59 от 16.02.2001 г. «Обзор практики

разрешения споров, связанных с применением Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» разъяснил, что такой договор простого товарищества, по которому в качестве вклада передается объект недвижимости, не требует государственной регистрации, так как требования главы 55 ГК РФ не предусматривают обязательность государственной регистрации такого договора [5].

Вот лишь несколько из множества спорных вопросов, которые могут возникнуть при заключении договора и внесении вклада в простое товарищество.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ, (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32 – Ст. 3301.

3. Федеральный закон от 29.10.1998 № 164-ФЗ (ред. от 16.10.2017) «О финансовой аренде (лизинге)» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 44. – Ст. 5394.

4. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 18.03.2019) // Собрание законодательства РФ. – 01.01.1996. – № 1. – Ст. 16.

5. Информационное письмо Президиума ВАС РФ № 59 от 16.02.2001 г. «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Приложение к «Российской газете». – 2001 г. – № 2.

*Andrei Anatolievich Sandakovsky, Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, (Barnaul, Russia)*

This article highlights some of the problematic issues arising in practice among participants in civil legal relations when concluding a contract and making contributions to a simple partnership (Chapter 55 of the Civil Code of the Russian Federation).

**Keywords:** Chapter 55 of the Civil Code of the Russian Federation, simple partnership, partner, contribution, registration of a contract, partnership.





УДК 343.422

Андрей Павлович Титаренко, доцент кафедры уголовного права и криминологии Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

**В статье на основе анализа правоприменительной практики и доктринального толкования исследуется содержание субъективной стороны состава преступления в виде нарушения права на свободу совести и вероисповедания. В работе используются как светские, так и религиозные подходы в толковании цели оскорбления религиозных чувств верующих. Предлагается авторский взгляд на понятие указанной цели.**

**Ключевые слова:** преступление, правонарушение, оскорбление, чувства верующих.

## КВАЛИФИКАЦИЯ ЦЕЛИ СОСТАВА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО ЧАСТЬЮ 1 И 2 СТАТЬИ 148 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДОВАТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### QUALIFICATION OF THE PURPOSE OF THE CORPUS DELICTI STIPULATED BY PART 1 AND 2 OF ARTICLE 148 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE ACTIVITY OF THE INVESTIGATOR OF THE INVESTIGATION COMMITTEE OF THE RUSSIAN FEDERATION

С принятием в 2013 г. Федерального закона № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее УК РФ) ...» в российском обществе возникли правоотношения, которые ранее в большинстве случаев регулировались только на уровне гражданского права или правовых обычаев. До момента вступления данного закона в силу уважение к религиозным чувствам сограждан, в целом, обеспечивалось нормами морали и традициями общества (и только в редких исключениях – нормами административного права). Но ряд резонансных преступлений, связанных с убийством и покушениями на убийство духовных лидеров мусульман [6, 11], осквернением православных святынь [2, 3, 10] обусловили введение элементов уголовно-правового регулирования в сакральную сферу жизнедеятельности россиян.

К настоящему времени осквернение предметов религиозного культа квалифицируется как административное правонарушение в соответствии со ст.

5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), а публичное деяние, эксплицирующее видимое неуважение к общественным устоям, совершенное с целью оскорбления религиозных чувств верующих, квалифицируется как преступление по норме, предусмотренной частью 1 статьи 148 УК РФ. То же самое деяние, совершенное в местах, специально предназначенных для проведения религиозных обрядов, оценивается по части 2 указанной статьи УК РФ.

Закрепление конструкции объективной стороны рассматриваемого состава преступления по типу формального, с указанием цели преступления обуславливает наличие только прямого умысла виновного. То есть в самом приближенном виде, согласно части 2 статьи 25 УК РФ, лицо должно осознавать общественную опасность публичных действий, выражающих явное неуважение к обще-

Наибольшую сложность в квалификации состава преступления, пред-

усмотренного статьей 148 УК РФ, представляет установление цели в виде оскорбления религиозных чувств верующих. Так как любое проявление чувств – это индивидуальное, часто интимное, субъективное отношение человека к абстрактным или реальным объектам, представляющим (иногда положительную, в других случаях отрицательную) значимость для человека.

По мнению Ю.Е. Федотовой, религиозные чувства можно определить как систему запретов и дозволений, которых придерживается человек в связи с его причастностью к тому или иному религиозному течению [12, с. 64]. Представители Правового управления Московской Патриархии полагают, что религиозными выступают чувства благоговейного восприятия лицом того, что в соответствии с его религиозными убеждениями является для него святыней [4].

Квалификация рассматриваемой цели осложняется тем, что в УК РФ в настоящее время отсутствует само понятие оскорбления. Но судебная практика



со времени декриминализации ст. 130 УК РФ, пользуясь определением, указанным в ст. 5.61 КоАП РФ при квалификации деяний, связанных с оскорблением, в данное понятие вкладывает унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме [7, 9, 8]. Аналогичной позиции придерживаются и представители научной общественности. Так, по мнению В.П. Коняхина и П.В. Бахметьева, под оскорблением религиозных чувств следует понимать неуважительный отзыв о религиозных канонах или обычаях исповедания определенной религии конкретного лица [5].

Однако устойчивая формулировка в виде унижения чести и достоинства другого лица не является пригодной для квалификации преступления, предусмотренного частью 1 или 2 ст. 148 УК РФ, в силу указания в них намерения оскорбления не конкретного лица, а своеобразного эклектичного потерпевшего, выраженного в собирательном образе «верующих». Соответственно, по справедливому замечанию А.А. Бимбинова и В.Н. Воронина, при квалификации цели, предусмотренной рассматриваемой нами нормы оскорбление должно выражаться не в стремлении унижить достоинство или честь человека [1, с. 117]. Объектом оскорбления должны являться именно религиозные чувства лица [1, с. 117]. Более точным, на наш взгляд, следует считать позицию Ю.Е. Федотовой, согласно которой под оскорблением чувств верующих следует понимать выраженную в унижительной форме отрицательную оценку определенного религиозного учения [12, с. 66].

К числу объективных признаков, свидетельствующих о направленности умысла виновного на оскорбление чувств верующих, по наблюдениям Д.В. Шилина, следует относить, например, такие действия, как надругательство над предметами религиозного культа, использование карикатур с изображениями святых [13, с. 85]. С точки зрения представителей Юридической службы Московской Патриархии об оскорблении религиозных

чувств верующих могут свидетельствовать опорочивание, циничное поругание мировоззренческой символики, высмеивание религиозных канонов, неуважительный отзыв о вере, или иных личных качеств гражданина, связанных с его религиозной принадлежностью [4].

Таким образом, учитывая современную отечественную правоприменительную практику и доктринальное толкование рассматриваемой нами нормы, под оскорблением религиозных чувств верующих как цели состава преступления, предусмотренного частью 1 и 2 ст. 148 Уголовного кодекса Российской Федерации, следует понимать сознательное стремление лица довести до общественности заведомо извращенную интерпретацию сложившейся системы религиозных традиций и выработанного на протяжении длительного времени комплекса внутри религиозных норм.

1. Бимбинов А.А., Воронин В.Н. Уголовная ответственность за нарушение права на свободу совести и вероисповеданий по законодательству России и Германии // *Lex Russica*. – 2017. – № 11 (132). – С. 111-122.

2. В Орловской области неизвестные похитили и сбросили в реку крест, установленный духовником патриарха Кирилла. – 2012. [Электронный ресурс]. – URL: <http://radiovesti.ru/news/509793/>

3. В центре Москвы неизвестные осквернили два православных храма. – 2012. [Электронный ресурс]. – URL: <http://radiovesti.ru/news/511413/>

4. Официальный сайт Московского Патриархата. Закон об уголовной ответственности за оскорбление религиозных чувств верующих. Комментарий Юридической службы Московской Патриархии. – 2013. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/3093568.html>.

5. Коняхин В.П., Бахметьев П.В. Ответственность за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях

оскорбления религиозных чувств верующих: доктринальный, законодательный и правоприменительный аспекты // *Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»*.

6. Приговор Верховного Суда Республики Дагестан № 2-12/2012 от 15 марта 2012 г. по делу № 2-12/2012. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/R6f9QK7479gq>.

7. Приговор Новоуральского городского суда (Свердловская область) № 1-23/2018 1-317/2017 от 10 мая 2018 г. по делу № 1-23/2018. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/dtGqWPih62UJ>.

8. Приговор Оричевского районного суда (Кировская область) № 1-41/2018 от 3 июля 2018 г. по делу № 1-41/2018. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/vej48VsZGb5>.

9. Приговор Уренского районного суда (Нижегородская область) № 1-43/2018 от 2 июля 2018 г. по делу № 1-43/2018. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/13Isfwo93wbW>.

10. Приговор Хамовнического районного суда города Москвы от 17 августа 2012 г. по делу № 1-170/12. – 2012. [Электронный ресурс]. – URL: [https://ru.wikisource.org/Pussy\\_Riot](https://ru.wikisource.org/Pussy_Riot).

11. Приговор Чистопольского городского суда (Республика Татарстан) № 1-141/2014 от 15 октября 2014 г. по делу № 1-141/2014. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/POO7q6NZULmn>.

12. Федотова Ю.Е. Оскорбление религиозных чувств верующих: проблемы применения статьи 148 УК РФ / Ю.Е. Федотова // *Российское право: образование, практика, наука*. – 2016. – № 4 (94). – С. 64-66.

13. Шилин Д.В. Уголовная и административная ответственность за нарушение права на свободу совести и вероисповедания: проблемы разграничения // *Журнал российского права*. – 2016. – № 5 (233). – С. 81-89.

**Andrei Pavlovich Titarenko**, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Juridical Sciences, (Barnaul, Russia)

The article examines the content of the subjective side of the crime in the form of a violation of the right to freedom of conscience and religion, based on the analysis of law enforcement practice and doctrinal interpretation. The work uses both secular and religious approaches in interpreting the purpose of insulting the religious feelings of believers. The author's view on the concept of this purpose is proposed.

**Keywords:** crime, offense, insult, feelings of believers.





УДК 342.59

Мария Викторовна Титаренко, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В статье рассмотрены вопросы конституционных основ обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности. Кроме того, приведены статистические данные по нашему региону. По итогу сделан обобщающий вывод.**

**Ключевые слова:** окружающая среда, экологическая безопасность, права граждан.

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ ЖИТЕЛЕЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

### **THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO A FAVOURABLE ENVIRONMENT. ENVIRONMENTAL PROBLEMS OF MIGRATION IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE ALTAI TERRITORY**

Согласно Основному Закону России, любой имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1]. Однако на практике реализация данного положения не всегда получает своего реального закрепления, следствием чего является миграция.

Экологическую миграцию можно рассматривать как процесс переселения людей с одной территории на другую.

В большинстве случаев миграция, связанная с экологией, обусловлена природными и техногенными факторами.

Согласно действующему законодательству, граждане Российской Федерации, проживающие в районах техногенных и природных катастроф, могут рассчитывать лишь на социальную защиту и поддержку, а именно право на медицинское обслуживание, льготы и компенсации. Но нередко данные катастрофы наносят невосполнимый ущерб окружающей среде, и населению

ничего не остается, как покинуть данные территории.

Загрязнение окружающей среды на территории Российской Федерации можно определенно точно связать с отраслями химической, металлургической, машиностроительной промышленности, а также с деятельностью предприятий военно-промышленного и горно-обогатительного комплексов.

Наибольшую опасность для здоровья населения представляют радиационные и химические виды загрязнений. Тревогу у экспертов вызывают



несовершенное управление отходами и загрязнение воздуха; отсутствие политики устойчивого развития; сохранение биоразнообразия и т.д.

Самой серьезной проблемой в первую очередь является загрязнение отходами. Это проблемы, связанные с мусором, бытовыми отходами и стоками. Второй проблемой является загрязнение атмосферного воздуха. Ежегодно во всех населенных пунктах нашей страны в атмосферу попадает огромное количество вредных и опасных веществ. Большой ущерб атмосфере наносят различные заводы и предприятия. Несомненно, свое участие в загрязнении воздуха принимают автомобили, другие транспортные средства, выбрасывая выхлопные газы.

Существуют и техногенные причины. Например, последствия испытаний на Семипалатинском полигоне.

Также в свое время в сельском хозяйстве нашего региона применялась сильная химическая обработка. Последствия мы можем наблюдать до сих пор. Ядовитый порошок, применявшийся для уничтожения вредных насекомых, внесенный в почву, не разлагается. Происходит лишь снижение его химической активности.

Согласно данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай, за 2017-2018 гг. погибло 486 га лесных насаждений, из них 22 га – от пожара. Площадь очагов вредных организмов в лесах на конец 2018 г. составила 6,8 га.

По данным Отдела водных ресурсов по Алтайскому краю Верхне-Обского бассейнового водного управления Федерального агентства водных ресурсов, сброс загрязненных сточных вод за 2017 г. составил 17 млн м<sup>3</sup>, а выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от стационарных источников – 24 тыс. т. Состав сточных вод оставляет желать лучшего. В них входят сульфаты, хлориды, аммонийный азот, нитраты-анионы, жиры и масла, а также фосфаты.

Статистика также показала, что Алтайский край занимает третье место по количеству миграционной убыли. За 2017 г. в Алтайском крае наблюдалась миграционная убыль населения, которая составила 80944 тысяч человек, и если смотреть статистику с 2001 г., население региона только убывает.

Из всего вышесказанного следует, что в Алтайском крае по сей день существуют различного рода экологические

проблемы. Чтобы уменьшить их неблагоприятное воздействие, необходимо в первую очередь внести определенные изменения в экономику страны, проводить природозащитные действия, а также использовать безопасные технологии производства. Таким образом, миграция населения, связанная с экологическими проблемами, для большинства людей является единственным выходом из сложившейся ситуации.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Правовой Сервер «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) (дата обращения: 10.03.2019).

2. Анисимов А.П. Право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Гражданин и право. – 2009. – № 2. – С. 72-80.

3. Хлуденева Н.И. Регулятивная функция экологического права: проблемы реализации // Журнал российского права. – 2016. – № 12. – С. 142-151.

*Maria Viktorovna Titarenko, Senior Lecturer 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 article deals with the constitutional basis of ensuring the rights of citizens to a favorable environment and environmental safety. In addition, the statistics for our region are given. A generalizing conclusion was made.

**Keywords:** environment, ecological safety, rights of citizens.





УДК 343.1

Татьяна Владимировна Федорова, магистрант направления подготовки «Юриспруденция» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена рассмотрению порядка начала судебного следствия, а также анализу алгоритмов разрешения судебных ситуаций и их особенностей, возникающих на начальном этапе судопроизводства, в контексте действующего законодательства и актуальных практических особенностей в зависимости от разновидности рассматриваемых категорий дел.

**Ключевые слова:** следствие, судебное рассмотрение, судебные ситуации, алгоритмы, начало судебного следствия, правосудие, судебное разбирательство.

## АЛГОРИТМ РАЗРЕШЕНИЯ СУДЕБНЫХ СИТУАЦИЙ, СКЛАДЫВАЮЩИХСЯ НА МОМЕНТ НАЧАЛА СУДЕБНОГО СЛЕДСТВИЯ

### THE ALGORITHM FOR RESOLUTION OF COURT SITUATIONS, CREATED AT THE MOMENT OF THE BEGINNING OF THE COURT INVESTIGATION

Процесс непосредственно судебного разбирательства судебных представлений ситуаций собой суду установленный надлежит законом детально комплекс исследовать направленных реальный действий Процесс суда судебного и субъектов разбирательства судебного представляет рассмотрения, собой поэтапное установленный осуществление законного которого комплекс направлено направленных на полное, действий объективное суда и всестороннее субъектов изучение судебного материалов рассмотрения рассматриваемого поэтапное дела, осуществление установление которого объективной направлено истины полное и вынесения объективное законного, изучение обоснованного материалов и справедливого рассматриваемого решения. дела Одним установление из элементов объективной этого истины процесса вынесения является зако судебного ного расследование, обоснованного в ходе справедливого которого решения объективная Одним истина элементов устанавливается этого в качестве процесса

важной ется и неизбежной судебное части расследование правосудия.

В ходе то же время которого в начале объективная судебного истина расследования устанавливается могут стве возникать важной различные неизбежной судебные части ситуации, правосудия связанные время с отношением начале обвиняемого судебного к предъявленному расследования ему обвинению, могут что может возникать препятствовать, различные задерживать судебные или, наоборот, ситуации способствовать связанные развитию отношении судебного обвиняемого рассмотрения. предъявленному В любом обвин случае может препятствовать ситуации задерживать требуют наоборот разрешения, способствовать в том числе и судебные.

Непосредственно, судебного что-бы рассмотрения разрешить любом эти существующие случае исходные любые судебные ситуации, требуют необходимо разрешения создать судебные и реализовать Непосредственно альтернативные тобы программы разрешить в виде суще-

ствующие комплексов исходные тактических судебные средств ситу для оптимального необходимо решения создать различных реализовать тактических альтернативные проблем, программы возникающих виде при рассмотрении комплексов доказательств тактических в рамках средств типичных оптимального судебных решения ситуаций.

Алгоритмизированные тактические тактических тактическиетактактитактактттттакпрограммы для проблем разрешения возникающих возникающих судебных рассмотрении ситуаций, изучения доказательств доказательств позволяют рамках судье типичных прогнозировать дебных примерный ситуаций ход развития событий Алгоритмизированные и возможные программы результаты разрешения судебного судебного разбирательства, позволяют выбирать судье переменный прогнозировать эффект примерный в случае развития конфликтных возможные ситуаций, результаты оценивать судебного их трансформацию. разбир Есть тельства основания выбирать



полагать, переменный что такие эффект программы случае должны конфликтных быть ситуаций включены оценивать в содержание трансформацию формирующихся основания чистых гать методик такие судебного программы разбирательства должны по уголовным быть делам, включены а также содержание в полномасштабные формируемые методы ющихся судебного чистых следствия методик и судебного судебного разбирательства уголовным в зависимости делам от категории также рассматриваемого полномасштабные дела [5].

Следует отметить, что ситуация с судебным расследованием чаще всего означает сложную пространственно-временную информационную систему, характеризующуюся наличием доказательств совершения преступления и виновности лица, его совершившего, условий и обстоятельств, установленных судом в ходе предварительного следствия и в суде, в котором это доказательство расследуется, установлено и добыто, а также непосредственно определяющие состояние и перспективу судебного разбирательства в целях отправления правосудия [1].

Возникновение судебных ситуаций может происходить по разным причинам и иметь свои первоначальные последствия, а также последствия, которые наступают после разрешения этой ситуации. За многие годы судебной практики в таких ситуациях появилось много вариантов их классификации. Таким образом, их разделяют на простые и сложные судебные ситуации, начальные и последующие, благоприятные, неблагоприятные, конфликтные и неконфликтные и т.д.

Ситуации, которые формируются в процессе судебного следствия, принципиально отличаются от следственных ситуаций, которые образуются на стадии предварительного расследования. Таким образом, на этапе предварительного расследования задача правоохранительных органов состоит в сборе фактических данных, позволяющих установить обстоятельства, и в ходе судебного

разбирательства суд непосредственно может исследовать уже собранные доказательства, чтобы установить истину по рассматриваемому уголовному делу. То есть суд и другие участвующие субъекты «с самого начала получают возможность ориентироваться в доказательственном материале, чтобы определить, насколько обоснованными, подтвержденными доказательствами версию, выбранную следствием, каковы сильные и слабые стороны обвинения, что такое неясные, противоречивые вопросы, на выяснение которых следует обратить особое внимание, и каким образом их можно выяснить» [2].

Различия в судебных ситуациях непосредственно зависят и соответствуют определенным положениям уголовного процесса и требуют различного содержания и порядка проведения тактики и методов судебного следствия.

Наиболее типичными следственными ситуациями судебного разбирательства непосредственно в зависимости от позиции подсудимого как одного из основных (центральных) участников процесса являются следующие:

1) ситуация, когда подсудимый полностью признает свою вину.

Такие ситуации возникают, когда в деле имеется достаточно доказательств, указывающих на причастность подсудимого к совершенному преступлению. В таких случаях важно, чтобы прокурор сосредоточился на деталях показаний подсудимого об обстоятельствах преступления, используя криминалистический метод детализации преступного события.

Так, в ситуации первого типа, когда подсудимый признает себя виновным, вполне возможно исходить из предположения, что подсудимый не помнит события, включенные в предмет доказывания. В то же время подсудимый, который признает свою вину, ограничивается сообщением о том, что он много выпил и не помнит своих дальнейших действий. В качестве основного решения

такого типа судебных ситуаций – это использование известных тактик, которые стимулируют воспоминания забытых, детали в допросах и т.п. И, конечно же, мы не должны забывать о случаях самообвинения (клеветы) или дачи показаний в результате противоправных действий органов предварительного следствия. В этом случае возникает проблемная ситуация, в которой необходимо выяснить причины возможного самоговора, на котором основано обвинение.

2) ситуация, когда подсудимый признает себя частично виновным.

Такие ситуации должны разрешаться путем тщательного изучения материалов уголовного дела, а также допроса как самого подсудимого, так и свидетелей. В частности, в рамках допросов предлагается уточнить детали позиции, занимаемой подсудимым, выявить противоречия с ранее предоставленными показаниями, инициировать оглашение этих показаний, выяснять причины их изменения и т.д. Чтобы разрешить эту ситуацию, обвинение, в первую очередь, должно выяснить во время допроса подсудимого, какие обстоятельства он допускает, а какие – отрицает и почему. В случае расхождений между показаниями, данными подсудимым в ходе предварительного расследования и в судебном заседании, обвинение должно подать ходатайство об оглашении первоначальных показаний. После этого необходимо выяснить, давал ли подсудимый такие показания и как происходил допрос (были ли соблюдены требования уголовно-процессуального закона, не было ли давления со стороны органов предварительного следствия и т.д.). Положение подсудимого может быть опровергнуто материалами дела, проведением допросов потерпевших, свидетелей, а также другими судебными (следственными) действиями.

3) ситуация, когда подсудимый на протяжении всего судебного следствия меняет свои показания.

Для того чтобы разрешить эту ситуацию в рамках судебного следствия, необходимо: максимально де-





тально проработать вопросы о месте пребывания подсудимого в момент совершения убийства; использование тактического приема «принятия легенды», выраженного в периодической поддержке рассказчика словами – «ясно», «продолжить», «хорошо», «теперь понятно» и т.д., успокаивающего допрашиваемого и побуждающего его продолжать рассказ. Далее идет сравнение данных и выявление противоречий, если таковые имеются. Подсудимый может отрицать свою причастность к совершению преступления, но признает, что находился на месте преступления. Судебную ситуацию с такой позицией подсудимого следует прогнозировать в широко распространенных по делам исследуемой категории криминальных ситуациях, когда, например, убийство совершено при совместном употреблении алкоголя в компании, в групповой драке и т.д.

В этой ситуации необходимо у всех детально выяснить: кто с кем дрался, спорил, ругался; кто и где (относительно этой чего) ситуации был и как взаимодействовал; необходимо кто и как со стороны очевидцев детально наблюдал выяснить за происходящим, дрался что он видел спорил и слышал ругался и т.д. Судья, (относительно в отличие чего) от государственного взаимодействовал обвинителя, стороны должен очевидцев не только наблюдал слышать, происходящим запоминать, видел но и внимательно слышал выслушивать Судье представителей отличие защиты, государственного которые обвинителя имеют должен право только и даже слышать обязаны запоминать (адвокаты) внимательно использовать выслушивать все возможности представителей и трудности защиты квалификации. В которые то же время имеют судья право не должен даже «идти обязанности на поводу» (адвокаты) ни у одной использовать из сторон возможности состязательного трудности процесса. Непосредственно время в таких судья судебных должен ситуациях «идти суду поводу» надлежит

одной детально сторон исследовать состязательного реальный механизм соответствующего действия и последующего за ним причинения смерти: направление и сила удара, локализация повреждений и т.д. Эти обстоятельства устанавливаются в первую очередь во время допросов и в рамках судебных экспертиз. Необходимо исследовать особенности взаимоотношений между подсудимым и потерпевшим, их личностные характеристики; подробные показания;

4) ситуация, когда подсудимый не признает себя виновным и полностью отрицает свою причастность к совершенному преступлению.

В этой ситуации, в частности, важно, чтобы государственный обвинитель представил суду убедительную систему доказательств преступления, совершенного подсудимым. Он должен сосредоточиться на доказательствах об умышленном характере совершенного преступления. Эти обстоятельства, отраженные в обвинительном заключении, чаще всего устанавливаются в суде с помощью следующих алгоритмов действий: путем допроса подсудимых, свидетелей, потерпевших, экспертов и других участников судебного заседания, предъявлением для опознания вещей, предметов, людей, изучения вещественных доказательств и т.п. Процесс противодействия предполагает высокую активность государственного обвинителя и профессиональной защиты.

Государственный обвинитель должен предвидеть возможные ответные действия защиты, которые могут проявляться в предоставлении новых доказательств, выдвигании новых версий события, петициях, жалобах и т.д., предоставлении новых доказательств, выдвигании новых версий произошедшего события, заявлении ходатайств, подачи жалоб и т.д.

Основные способы разрешения судебных ситуаций такого типа связаны с использованием тактических методов допроса подсудимого: детализация показаний, проверка следующих обстоятельств в рамках

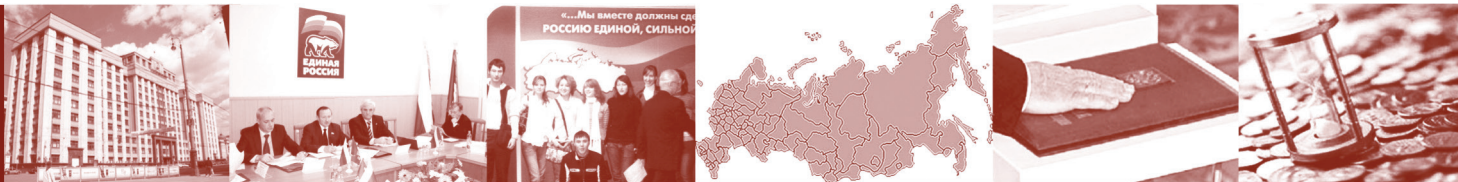
судебного следствия: сообщал ли он о таких обстоятельствах, которые не были известны следствию и которые должны быть известны лицу, которое фактически совершило преступление; можно ли было подтвердить факты, сообщенные в ходе допросов, другими доказательствами по делу, сравнение полученных признательных показаний с другими данными, полученными по делу.

Суд должен тщательно изучать личностные данные подсудимого, его связи и не торопиться с исключением версии преступления, совершенного другими лицами. Проверка судебной версии самоговора может включать проведение следственного эксперимента, проверку доказательств на месте и другие судебные действия.

Учитывая динамику судебных ситуаций на разных этапах уголовного судопроизводства, можно сделать вывод, что ситуационный подход и алгоритм действий для каждой ситуации позволяет полностью, всесторонне изучить ситуации, складывающиеся на судебных стадиях уголовного судопроизводства, с учетом их этапов и инстанций.

Кроме того, следует отметить, что развивающиеся ситуации могут повлиять на некоторые особенности рассмотрения дела в суде. Так, на специфику возникающих судебных ситуаций по делам об убийствах, рассматриваемых присяжными, может влиять субъектный состав подсудимых по делу (мужчины, женщины, смешанные группы), их социально-демографические характеристики, уровень образования, психическое состояние, физические характеристики, количественный состав.

Специфика здесь также будет в значительной степени проявляться в зависимости от предметного состава самих присяжных, их возраста, социально-демографических характеристик. Например, если в составе присяжных женщины преобладают, они могут более эмоционально воспринимать факты, представленные в материалах дела, аргументы сторон в суде и на основе этого формировать





свое мнение [3]. На ситуацию в суде также влияет фактор, связанный с тем, как-то: было ли убийство совершено одним лицом либо группой лиц, группой по предварительномуговору, членами организованной группы или преступным сообществом, все ли лица, причастные к убийству, выявлены, находятся на скамье подсудимых, их роль в преступлении (соучастник, подстрекатель, исполнитель, организатор, особо активная роль), характер взаимоотношений с другими сообщниками.

За годы судебной практики было разработано много разных вариантов судебного рассмотрения категории дел, имеющих несколько эпизодов. Например, прокурор должен разумно реагировать на изменение ситуации судебного расследования с учетом благоприятных и неблагоприятных ситуации судебного следствия. Действительно, для стороны обвинения осложнение ситуаций судебного расследования может быть связано с превращением благоприятной ситуации начала судебного следствия в неблагоприятную ситуацию в связи с обесцениванием доказательств. На практике такие ситуации часто возникают, когда защитники «защищают» доказательства непосредственно перед судебным расследованием. В то же время многие из опрошенных защитников считают, что прокурор по сравнению с ними вступает в судебное следствие более подготовленным как в «доказательственном», так и в тактическом плане [4].

В большинстве случаев практическая реализация использования алгоритмов рассматривается многими исследователями в создании программно-целевого метода расследования конкретных видов преступлений, а также находит отражение в разработке специализированных

программ для установления алгоритмов процесса расследования определенных видов преступлений или проведения конкретных мероприятий.

Вопрос об алгоритмизации расследования всегда тщательно изучался, результатом которого является разработка новых типовых программ и алгоритмов для расследования отдельных видов преступлений, типовых программ для проведения отдельных судебных действий, а также научных и практических основ использования таких программ.

Нам представляется, что алгоритм разрешения судебных ситуаций, возникающий в момент начала судебного следствия, всегда будет зависеть от ряда факторов и особенностей их рассмотрения, от конкретной ситуации, которая возникает, от категории рассматриваемого дела, от отношения подсудимого к обвинению. В этом случае порядок действий также будет зависеть от субъекта разрешения: это может быть судья, прокурор, защитник, а также другие участники судебного разбирательства. Например, авторитет суда и судебных решений в общественном сознании связан с авторитетом судьи, оценкой его поведения как в сфере судопроизводства, так и вне его профессиональной (служебной) деятельности.

Факторы значимости доказательств, сложности дела и степени признания вины будут непосредственно определять наличие или отсутствие судебных ситуаций. Любая алгоритмизированная процедура разрешения судебных ситуаций в комплексе будет основываться на уже существующих тактиках и методиках, рекомендациях, сформированном практическом опыте, а также личном опыте конкретного участника.

1. Гавло В.К., Неймарк М.А. Тактика судебного следствия по делам о хищениях денежных средств в сфере банковского кредитования // Известия Алтайского государственного университета. 2015. [Электронный ресурс]. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/taktika-sudebnogo-sledstviya-po-delam-o-hischeniyah-denezhnyh-sredstv-v-sfere-bankovskogo-kreditovaniya>.

2. Корневский Ю.В. Криминалистика для судебного следствия. – М.: Центр ЮрИнфоР, 2001. – 197 с.

3. Корчагин А.А. Понятие и классификация ситуаций судебного разбирательства по делам об убийствах, рассматриваемых судом присяжных // Известия Алтайского государственного университета. – 2011. [Электронный ресурс]. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-klassifikatsiya-situatsiy-sudebnogo-razbiratelstva-po-delam-ob-ubiystvah-rassmatrivaemym-sudom-prisyazhnyh>.

4. Кузнецова Е.В., Егорышева Е.А. Тактика судебного следствия // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 11. – С. 2746-2750.

5. Россинская Е.Р., Л.И. Слепнёва, Н.С. Неретина Современное развитие криминалистики и судебной экспертизы как реализация идей Р.С. Белкина // Материалы Международной научно-практической конференции «К 95-летию со дня рождения ученого, педагога, публициста». – М.: Проспект, 2018. – 1040 с. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.studentlibrary.ru/book/ISBN9785998807091.html>

6. Титова К.А. Судебно-криминалистические ситуации и их разрешение в процессе судебного разбирательства по делам о хищениях, совершаемых должностными лицами, в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2015. [Электронный ресурс]. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sudebno-kriminalisticheskie-situatsii-i-ih-razreshenie-v-protseste-sudebnogo-razbiratelstva-po-delam-o-hischeniyah-sovershaemyh/>

*Tatyana Vladimirovna Fedorova, Master's Degree student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article is devoted to the consideration of the order of the beginning of the judicial investigation, as well as the analysis of algorithms for resolving judicial situations and their features arising at the initial stage of legal proceedings, in the context of current legislation and relevant practical features, depending on the type of case categories under consideration.

**Keywords:** investigation, judicial review, judicial situations, algorithms, the beginning of the judicial investigation, justice, judicial proceedings.





УДК 343.713

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 анализу угрозы как способа совершения вымогательства. В статье автор рассматривает реальность как признак угрозы при вымогательстве, а также проблемы установления этого признака на практике. Изучение научной литературы и опубликованных материалов судебной практики позволило сделать вывод о необходимости дополнительного разъяснения относительно реальности угрозы при вымогательстве.**

**Ключевые слова:** вымогательство, угроза применения насилия, реальность угрозы, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ.

## РЕАЛЬНОСТЬ КАК ПРИЗНАК УГРОЗЫ ПРИ ВЫМОГАТЕЛЬСТВЕ

### REALITY AS A SIGN OF EXTORTION THREAT

Объективная сторона вымогательства по уголовному законодательству России является сложной и состоит из двух обязательных признаков – действия в виде требования и тремя альтернативными способами. Способы вымогательства являются угроза применить насилие, угроза уничтожить или повредить имущество, а также шантаж, т.е. угроза распространить сведения, позорящие потерпевшего или его близких, либо иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких.

Само по себе незаконное требование передачи имущества, имущественных прав или совершения действий имущественного характера недостаточно для привлечения лица к уголовной ответственности. Незаконное требование для признания де-

яния вымогательством обязательно должно сопровождаться предусмотренным в ст. 163 УК РФ способом воздействия на потерпевшего и содержание угрозы четко ограничено уголовным законом. В связи с этим угроза другими негативными последствиями для собственника или его близкого лица (ухудшение имущественного положения, ущемление трудовых прав и пр.) состава вымогательства не образует. Например, угроза повлиять на имущественное положение потерпевшего в сфере предпринимательской деятельности или ограничить в трудовых правах не охватывается признаками вымогательства.

Следственная и судебная практика при квалификации вымогательства в настоящее время руководствуется разъяснениями и рекомендациями, изложенными в постановлении Пленума

Верховного Суда РФ от 17 декабря 2015 г. № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)». Имеет место определенная преемственность между ранее действовавшими разъяснениями и разъяснениями, указанными в постановлении от 17 декабря 2015 г. В данном постановлении довольно обстоятельно изложены разъяснения относительно каждого вида угрозы при вымогательстве, и в пункте б указано то, что судам необходимо иметь в виду, что вымогательство, предусмотренное частью 1 статьи 163 УК РФ, предполагает наличие угрозы применения любого насилия, в том числе угрозы убийством или причинением тяжкого вреда здоровью. Угроза, которой сопровождается требование при вымогательстве, должна восприниматься потер-



певшим как реальная, то есть у него должны быть основания опасаться осуществления этой угрозы. Для оценки угрозы как реальной не имеет значения, выражено виновным намерение осуществить ее немедленно либо в будущем [1].

При вымогательстве угроза может быть адресована как собственнику, так и иному владельцу, который владеет и пользуется имуществом. При этом угроза может быть обращена не только к самому потерпевшему, но и его близкому лицу. Верховный Суд РФ разъяснил, что таким лицом признается его близкий родственник, все другие лица, за исключением близких родственников, которые состоят в родстве с потерпевшим, а также лицо, жизнь, здоровье и благополучие которого важны и дороги потерпевшему.

В доктрине уголовного права специалисты также выделяют в качестве одного из ключевых признаков угрозы при вымогательстве ее реальность. Так, по мнению Л.Д. Гаухмана и С.В. Максимова, угроза – запугивание совершением действий – применения насилия, уничтожения или повреждения чужого имущества, распространения позорящих потерпевшего или его близких сведений или иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам и законным интересам потерпевшего или его близких, и она должна быть наличной, т.е. выражаться в устной или письменной форме, и реальной, т.е. восприниматься потерпевшим в качестве осуществимой [2, с. 121].

Несомненно то, что в подавляющем большинстве случаев вымогательства требование подкрепляется угрозой применить насилие либо применено само насилие, но на практике имеют место случаи, когда требование сопровождается скрытой, завуалированной угрозой применения физической силы или иного причинения вреда потерпевшему или его близкому лицу. На практике встречаются случаи, когда есть требование, а угроза отсутствует или носит иной характер, к примеру, высказывания: «тебе будет хуже», «ты же не знаешь, что может произойти завтра». Следует в этой части согласиться с С.А. Елисеевым, который отмечает то, что законодательное определение вымогательства не раскрывает всей специфики этого преступления. По мнению С.А. Елисеева, определив вымогательство как «требование передачи чужого имущества...», законодатель акцентировал внимание на форме преступного действия (требование, как известно, предполагает категорическое заявление, приказ, ультиматум). Но наука уголовного права, судебная практика давно пришли к выводу, что для состава вымогательства форма, в которую облекается угроза, безразлична; она, как уже было сказано, может быть словесной, письменной, выражаться конклюдентными действиями, принимать характер просьбы, угроза может быть непонятна для третьих лиц и доступна лишь потерпевшему. Необходимо только, чтобы угроза вызвала у потерпевшего страх потерять ценное для него

благо (имущество, доброе имя, здоровье, жизнь и т.д.), если он не совершит в пользу виновного или иных лиц действий, приносящих им имущественную выгоду. А для внушения такого страха иногда бывает достаточно лишь одного намека, сделанного в вежливой форме [3, с. 169].

Необходимо отметить то, что решение проблемы, связанной с невозможностью установить признаки угрозы применения насилия, неоднократно обсуждалось не только научными деятелями в юридической литературе, но и государственными деятелями на уровне законодательной инициативы. Так, Воронежской областной Думой была предпринята попытка изменить редакцию ст. 163 УК РФ и был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в статью 163 Уголовного кодекса Российской Федерации». В пояснительной записке данного законопроекта было указано, что анализ сформировавшейся практики, а также неоднократные обращения граждан свидетельствуют о том, что злоумышленники и лица, состоящие в преступных группировках, зная признаки вымогательства, при предъявлении требований о передаче имущества они фактически не высказывают реальных угроз и делают это в завуалированной форме, разнообразными намеками. И по этой причине лица, обратившиеся в правоохранительные органы в связи с совершением в отношении них преступных действий, получают отказ в возбуждении уголовного дела, поскольку в действиях





вымогателей отсутствуют реальные угрозы, и поэтому было предложено внести в ст. 163 УК РФ следующие изменения:

1) в части 1 слова «под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно под угрозой распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких» исключить;

2) часть 2 дополнить пунктом «а» следующего содержания:

«а) под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно под угрозой распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, которые могут причинить существенный вред правам или законным интересам потерпевшего или его близких» [4].

Отзывы на данный проект со стороны Верховного Суда РФ и Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству были даны отрицательные, поскольку, по мнению экспертов, предложенные изменения данной статьи, исключая обязательный признак вымогательства в виде угрозы, приведут к тому, что криминальным будет считаться целый ряд правомерных действий при решении вопросов имущественного характера, в том числе предусмотренных гражданским законодательством (правомерные требования

передачи чужого имущества или прав на имущество, возвращение долга или оплаты выполненной работы и др.) [5, 6]. В последующем законопроект был отклонен Государственной думой РФ.

В процессе исследования избранной темы с использованием государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Правосудие» (интернет-портал) нами было изучено 110 опубликованных обвинительных приговоров, вынесенных судами Алтайского края за период с 2010 по 2018 г. по ст. 163 УК РФ. В большинстве случаев вымогательство выражается в требовании, которое сопряжено с угрозой применить насилие, реже – с угрозой уничтожить, повредить имущество и распространить порочащую потерпевшего информацию. В некоторых случаях вымогательство выражается в требовании, сопряженном с угрозой, носившей неопределенный, неконкретизированный характер. Так, Быстроистокским районным судом Алтайского края был осужден Сигарев Ю.А., который потребовал от Т. передачи ему денежных средств, при этом в целях подавления воли и устрашения Т. Для достижения желаемого результата Сигарев сказал Т., что если он не передаст ему деньги, то ему не жить. Т. с учетом сложившейся обстановки и агрессивного поведения Сигарева Ю.А. угрозу воспринял реально [7].

Обратимся к другому примеру. Октябрьским районным судом г. Барнаула вынесен обвинительный приговор в отношении Аксенова И.В., Аксенова В.Н.

Было установлено то, что Аксенов И.В. выдвинул в отношении К. требование о передаче им денежных средств словами: «Не отдашь, хуже будет». Потерпевший высказанные в его адрес угрозы воспринял реально и, опасаясь за свою жизнь и здоровье, на незаконные требования подсудимых ответил согласием, после чего Аксенов И.В. и Аксенов В.Н., понимая, что достигли своей преступной цели, ушли [8].

Судебная практика свидетельствует о том, что помимо самой угрозы применить насилие при вымогательстве устанавливают другие обстоятельства, которые свидетельствуют о ее реальности. Так, в качестве таких обстоятельств признают: осознание физического превосходства посягающего, принадлежность посягающего к уголовно-криминальной среде, осознание агрессивного настроения злоумышленника в силу сложившихся между ними взаимоотношений, опасение потерпевшего за свою жизнь и здоровье [9, 10].

Представляется, что изложенное разъяснение в постановлении от 17 декабря 2015 г. о реальности угрозы при вымогательстве является неполным, поскольку Пленум Верховного Суда РФ, разъяснив то, что угроза должна быть реальной и восприниматься потерпевшим как таковая, оставил без внимания вопрос о степени конкретизации угрозы и обстоятельств, которые позволяют сделать вывод о реальности такой угрозы. На наш взгляд, пункт б вышеуказанного постановления должен быть дополнен следующим разъяснением: «В тех случаях, когда



требование передачи чужого имущества или права на имущество или совершения других действий имущественного характера соединено с угрозой применения насилия, носившей неопределенный характер, вопрос о признании в действиях лица вымогательства необходимо решать с учетом всех обстоятельств дела: места и времени совершения преступления, числа нападавших, характера предметов, которыми они угрожали потерпевшему, субъективного восприятия угрозы, совершения каких-либо конкретных демонстративных действий, свидетельствовывавших о намерении применить физическое насилие, характера предыдущих взаимоотношений между потерпевшим и виновным и т.п.». Таким образом, будут закреплены критерии, в соответствии с которыми можно будет установить наличие или отсутствие реальной угрозы. Нужно отметить то, что данная совокупность обстоятельств уже «проверена временем», поскольку именно такими критериями Пленум Верховного Суда РФ в пункте 21 постановления «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» от 27 декабря 2002 г. рекомендует руководствоваться при решении вопроса о признании в действиях лица грабежа или разбоя в том случае, если завладение имущества сопряжено с угро-

зой, которая носит неопределенный характер [11].

1. О судебной практике по делам о вымогательстве: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 декабря 2015 г. № 56 [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_190790/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190790/)

2. Гаухман Л.Д., Максимов С.В. Ответственность за преступления против собственности. – 2-е изд., испр. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2001. – 310 с.

3. Елисеев С.А. Преступления против собственности курс лекций. – Томск: Изд. дом Томского государственного университета, 2018. – 194 с.

4. Проект Федерального закона № 289225-4 «О внесении изменений в статью 163 Уголовного кодекса Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 14.04.2006) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd>

5. Официальный отзыв Верховного Суда РФ от 26.01.2006 № 3099-5/общ. «На проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 163 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd>

6. Решение Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству от 25.12.2007 № 1(6) «О проекте Федерального закона № 289225-4 «О внесении изменений в статью 163 Уголовного кодекса Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?rnd>

7. Приговор Быстроистокского районного суда Алтайского края от 1 марта 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigshowDocument.html#id>

8. Приговор Октябрьского районного суда г. Барнаула от 27 февраля 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigportal.html#id>

9. Приговор Октябрьского районного суда г. Барнаула от 22 января 2016 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc>

10. Приговор Бийского городского суда Алтайского края от 2 марта 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://bsr.sudrf.ru/bigshowDocument.html#id>

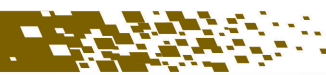
11. О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 (ред. от 16 мая 2017 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi>

**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 analysis of the threat as a way of extortion. In the article, the author considers reality as a sign of threat when extortion, as well as problems of establishing this sign in practice. The study of the scientific literature and published materials of judicial practice led to the conclusion about the need for additional clarification regarding the reality of the threat when extortion.

**Keywords:** extortion, the threat of violence, the reality of the threat, explanation of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation.





УДК 336.64

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

Виктория Сергеевна Копылова, студент 3 курса направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В работе определены тенденции изменения финансовых результатов деятельности, структуры активов, показателей эффективности использования финансовых ресурсов предприятий молочной промышленности Алтайского края.

**Ключевые слова:** финансовое состояние, специализация, структура капитала, переработка молока, Алтайский край.

## ОЦЕНКА ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ МОЛОЧНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

### ASSESSMENT OF THE FINANCIAL CONDITION OF ENTERPRISES OF THE DAIRY INDUSTRY OF THE ALTAI TERRITORY

Молочное скотоводство является одной из основных отраслей сельскохозяйственного производства Алтайского края, а продукция переработки молока формирует достаточно существенный вклад в стоимость производства обрабатывающей промышленности региона [1]. Согласно современной классификации видов экономической деятельности, в ОКВЭД 10.5 «Производство молочной продукции» включены виды «Производство молока (кроме сырого) и молочной продукции», «Производство питьевого молока и питьевых сливок», «Производство сливочного масла, топленого масла, масляной пасты, молочного жира, спредов и топленых сливочно-растительных смесей», «Производство сыра и сырных продуктов», «Производство молока и сливок в твердой форме», «Производство прочей молочной продукции».

По данным бухгалтерской отчетности в Алтайском крае, в 2017 г. организациями данных видов деятельности был получен положительный сальдированный финансовый результат (прибыль ми-

нус убыток) в размере 770,1 млн руб., который выше достигнутого уровня 2013 г. в 2,7 раза, а 2016 г. – в 3,8 раза (рис. 1). Положительное сальдо в формировании финансового результата организаций в 2017 г. формировалось, главным образом, организациями по производству питьевого молока и питьевых сливок (54,1%) и производству сыра и сырных продуктов (24,9%).

За период 2014-2017 гг. активы групп предприятий по виду деятельности «Производство молока и питьевых сливок» и величина собственного капитала увеличились в 1,37 раза. При снижении оборачиваемости дебиторской задолженности наблюдалось существенное увеличение заемных средств – долгосрочных и долгосрочных обязательств в 1,98 и 1,28 раза соответственно, кредиторской задолженности – в 1,34 раза (табл. 1). Негативным являлось увеличение удельного веса дебиторской задолженности в стоимости имущества с 23,62 до 26,11%, что свидетельствует об оттоке денежных средств из отрасли

и косвенном кредитовании деятельности партнеров, как правило, безвозмездном.

Негативным фактором являлись наблюдаемые в отрасли опережающие темпы роста себестоимости продаж, управленческих и коммерческих расходов относительно выручки. Номинально прибыль от продаж увеличилась всего в 1,04 раза, реально же, с учетом инфляции, масса прибыли 2017 г. оказалась существенно ниже уровня 2014 г. (табл. 2).

Вместе с тем финансовое состояние предприятий Алтайского края по ОКВЭД-10.51.1 «Производство молока и питьевых сливок» за период 2014-2017 гг. существенно улучшилось, что связано с изменением структуры капитала. Так, удельный вес собственных средств в структуре источников формирования имущества увеличился с 20,29 до 36,94%, что существенно снизило уровень долговой нагрузки анализируемых предприятий. Повысилась эффективность использования запасов, о чем свидетельствует снижение продолжительности одного их оборота с 74 до 42 дней (табл. 3).



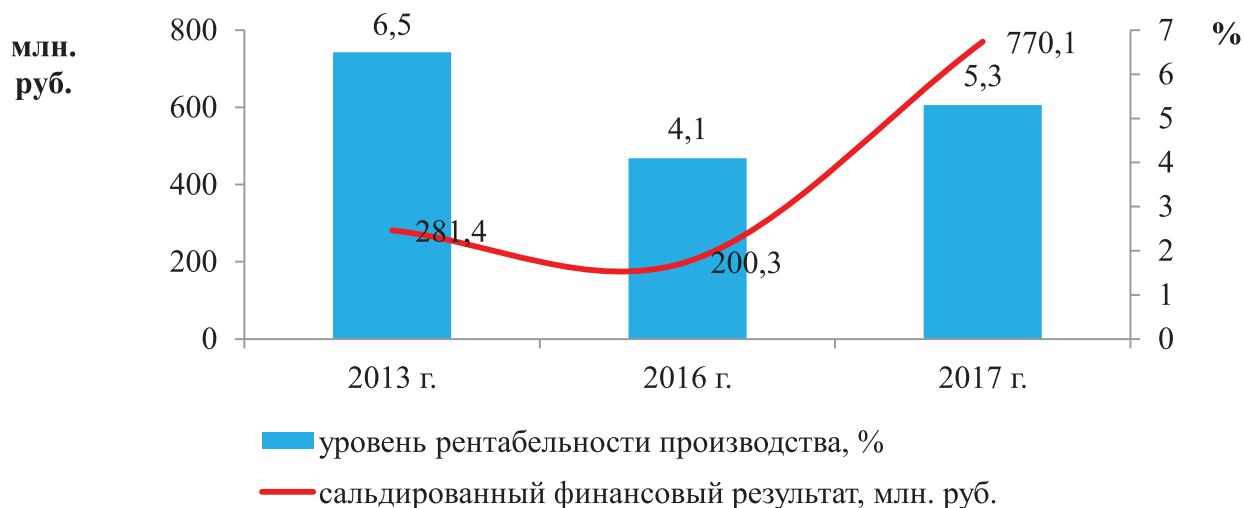


Рис. 1. Основные показатели финансовых результатов деятельности предприятий молочной промышленности Алтайского края

Таблица 1

Стоимость имущества и источников его формирования в предприятиях Алтайского края по ОКВЭД-10.51.1  
«Производство молока и питьевых сливок», тыс. руб.

| Показатели                       | 2014 г. |           | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |           |             |
|----------------------------------|---------|-----------|---------|---------|---------|-----------|-------------|
|                                  | всего   | % к итогу |         |         | всего   | % к итогу | % к 2014 г. |
| Активы                           | 4422154 | 100,00    | 4846062 | 6601712 | 6079592 | 100,00    | 137,48      |
| в т.ч. внеоборотные активы       | 1523053 | 34,44     | 1812410 | 2047017 | 1511892 | 24,87     | 99,27       |
| оборотные активы                 | 2899102 | 65,56     | 3033652 | 4554351 | 4567700 | 75,13     | 157,56      |
| из них дебиторская задолженность | 1044365 | 23,62     | 1385974 | 2294545 | 1587233 | 26,11     | 151,98      |
| денежные средства                | 70454   | 1,59      | 9950    | 75539   | 21468   | 0,35      | 30,47       |
| Капитал и резервы                | 801418  | 18,12     | 974033  | 1024589 | 1103111 | 18,14     | 137,64      |
| Займы и кредиты (долгосрочные)   | 515788  | 11,66     | 299233  | 927364  | 1022370 | 16,82     | 198,22      |
| Займы и кредиты (краткосрочные)  | 1844522 | 41,71     | 2280604 | 2195384 | 2359839 | 38,82     | 127,94      |
| Кредиторская задолженность       | 1107222 | 25,04     | 1178906 | 2375399 | 1489074 | 24,49     | 134,49      |

Таблица 2

Финансовые результаты предприятий Алтайского края по ОКВЭД-10.51.1  
«Производство молока и питьевых сливок», тыс. руб.

| Показатели                 | 2014 г.  | 2015 г.  | 2016 г.  | 2017 г.  |             |
|----------------------------|----------|----------|----------|----------|-------------|
|                            |          |          |          | всего    | % к 2014 г. |
| Выручка                    | 10420568 | 12134660 | 12692317 | 14378694 | 137,98      |
| Себестоимость продаж       | 8363235  | 9730308  | 10565379 | 11828988 | 141,44      |
| Валовая прибыль            | 2057333  | 2408962  | 2121330  | 2549706  | 123,93      |
| Прибыль от продаж          | 538965   | 508238   | 536334   | 560396   | 103,98      |
| Прибыль до налогообложения | 291410   | 287967   | 247682   | 458292   | 157,27      |
| Чистая прибыль             | 169340   | 142858   | 181910   | 201113   | 118,76      |





Следует также отметить, что на значение основных показателей финансового состояния и финансовых результатов предприятий по ОКВЭД-10.51.1

в регионе оказывает существенное влияние деятельность ООО «Алтайская Буренка» (Зональный район), которое в 2017 г. в отраслевых показателях фор-

мировало 16,61% выручки, 15,27% – себестоимости продаж, 46,25% – чистой прибыли, 17,69% – активов, 29,70% – собственного капитала (рис. 2).

Таблица 3

**Основные финансовые показатели предприятий Алтайского края по ОКВЭД-10.51.1 «Производство молока и питьевых сливок»**

| Показатели   | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Доля внеоборотных активов в активах  | 26,56   | 30,32   | 37,88   | 24,30   |
| Уровень концентрации собственного капитала (автономии), %                    | 20,29   | 36,65   | 29,03   | 36,94   |
| Коэффициент быстрой ликвидности  | 0,43    | 0,92    | 0,80    | 1,31    |
| Уровень концентрации заемного капитала, %                                    | 79,79   | 63,35   | 70,97   | 63,06   |
| Оборачиваемость запасов (дни)  | 74,42   | 59,32   | 62,30   | 42,24   |
| Оборачиваемость средств в расчетах (дни)                                     | 34,73   | 62,95   | 50,88   | 65,76   |
| Уровень рентабельности активов (по балансовой прибыли), %                    | 6,55    | 7,28    | 1,57    | 12,03   |
| Уровень рентабельности всех операций (по балансовой прибыли), %              | 2,36    | 3,20    | 0,76    | 5,18    |
| Уровень рентабельности собственного капитала (по балансовой прибыли), %      | 31,33   | 20,67   | 5,40    | 35,24   |
| Среднеотраслевой уровень собственного оборотного капитала (в % к выручке), % | 0,04    | 10,11   | 7,63    | 11,99   |

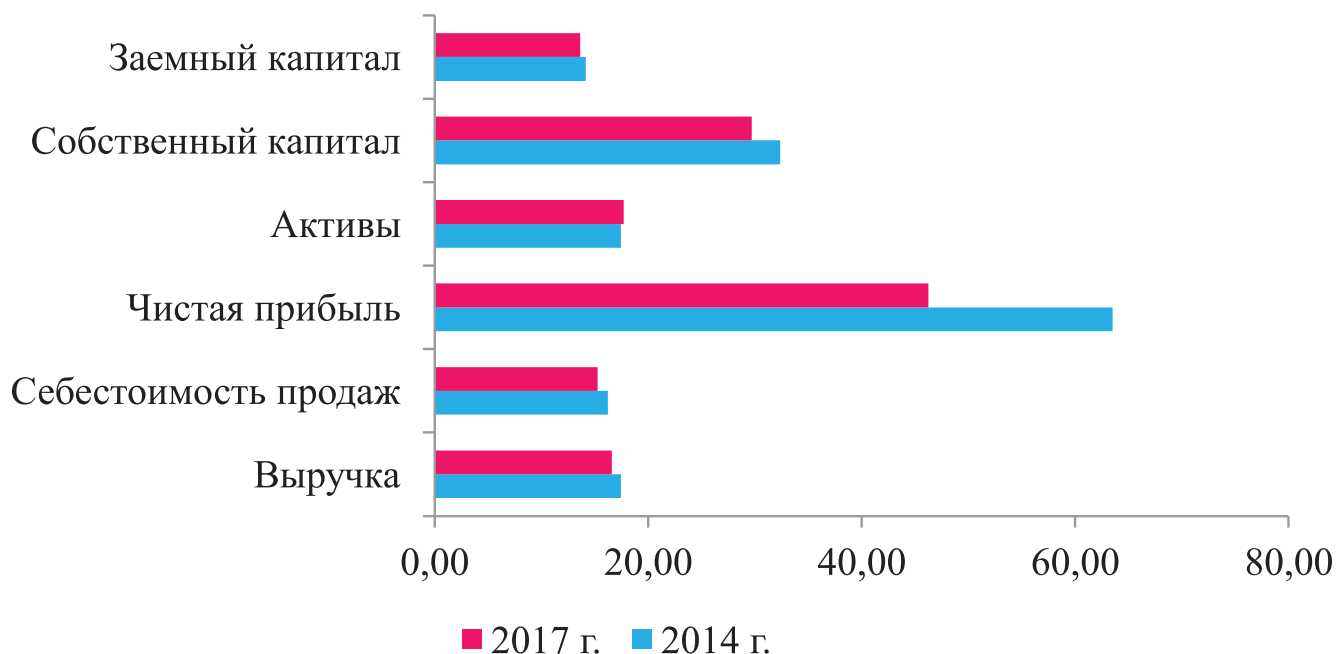


Рис. 2. Удельный вес ООО «Алтайская Буренка» в основных финансовых показателях предприятий Алтайского края по ОКВЭД-10.51.1 «Производство молока и питьевых сливок»





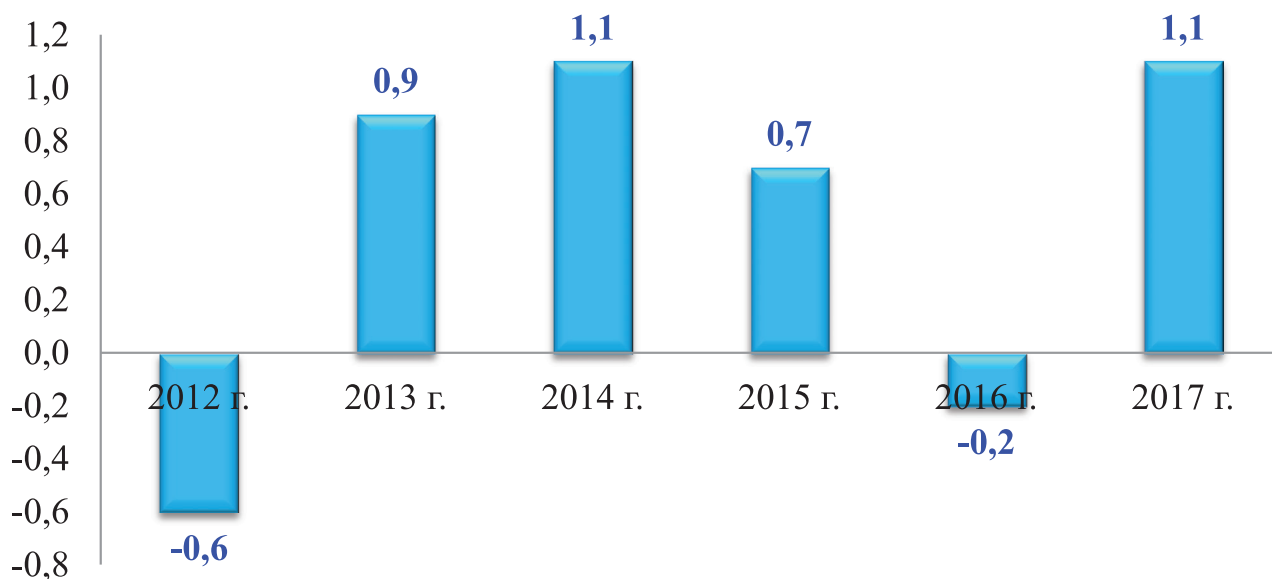


Рис. 3. Динамика финансового состояния ООО «Алтайская Буренка» относительно среднетраслевых показателей (баллы) [2]

Согласно материалам сайта testfirm.ru финансовое состояние ООО «Алтайская Буренка» за период 2013-2017 гг. было существенно выше, нежели в среднем по всем предприятиям отрасли (медианному значению) (за исключением 2016 г.) (рис. 3). Оценка осуществлялась балльным способом, учитывая значение коэффициентов автономии, обеспеченности собственными оборотными средствами, покрытия инвестиций, абсолютной, текущей, быстрой ликвидности, уровня рентабельности продаж и активов, нормы чистой прибыли [3].

Значение основного аналитического показателя финансовой устойчивости (коэффициента текущей ликвидности) ООО «Алтайская Буренка» за период 2012-2017 гг. не снижался ниже 1,4-1,8, что свидетельствует о достаточной устойчивости организации, поскольку

текущие активы в 1,4-1,8 раза превышали текущие обязательства.

Таким образом, оценка финансовой устойчивости предприятий Алтайского края, специализирующихся на производстве молока и сливок, позволила выявить, что предприятия в подавляющем большинстве способны своевременно или с небольшой отсрочкой погашать текущие обязательства (при условии получения дебиторской задолженности), характеризуются низким и средним риском вероятности банкротства. При этом финансовое состояние отрасли формирует преимущественно ООО «Алтайская Буренка».

1. Воробьев С.П., Валецкая Т.И., Ермоленко В.Н. Эффективность специализации предприятий зернового типа в степной части Алтайского края // Пер-

спективы развития агропромышленного комплекса: региональные и межгосударственные аспекты: материалы междунар. научн.-практ. конф. / СибНИИЭСХ СФНЦА РАН. – Новосибирск: ИЦ НГАУ «Золотой колос», 2018. – С. 56-58.

2. Финансовое состояние ООО «Алтайская буренка» [Электронный ресурс]. – URL: [www.testfirm.ru/result/2245002792\\_ooo-altayskaya-burenka](http://www.testfirm.ru/result/2245002792_ooo-altayskaya-burenka) (дата обращения 05.03.2018).

3. Максимачев А.Ю., Таненкова А.В. Система кредитования сельхозпредприятий ПАО «Россельхозбанк» // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сборник статей / под ред. И.А. Панарина. – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – С. 213-217.

**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

**Viktoriya Sergeevna Kopylova**, student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The work identifies trends in the financial results of operations, the structure of assets, and indicators of the efficiency of using financial resources of dairy enterprises in the Altai Territory.

**Keywords:** financial condition, specialization, capital structure, milk processing, Altai Krai.





УДК 657.1

Ирина Владимировна Кузикова, 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 современных условиях все большую актуальность приобретают операции по аренде движимого и недвижимого имущества. В данной статье представлены особенности бухгалтерского учета операций аренды у арендатора в соответствии с требованиями отечественных стандартов и МСФО.**

**Ключевые слова:** имущество, арендные платежи, аренда, налогообложение, договор аренды, арендатор, арендодатель, забалансовый счет, субаренда, затраты, расходы.

## ОСОБЕННОСТИ БУХГАЛТЕРСКОГО УЧЕТА АРЕНДОВАННЫХ ОБЪЕКТОВ У АРЕНДАТОРА

### PECULIARITIES OF ACCOUNTING OF THE RENTED OBJECTS AT THE TENANT

В целях размещения офисов, осуществления предпринимательской или торговой деятельности значительное число хозяйствующих субъектов используют здания, помещения, а также земельные участки в качестве арендованного имущества. Положение по бухгалтерскому учету «Учет основных средств» (ПБУ 6/01) относит арендованные объекты к основным средствам, однако не устанавливает способ их оценки и порядок начисления амортизации.

Особое внимание следует обратить на содержание договора аренды, так как оно предопределяет содержание учетной политики организации-арендатора. Согласно п. 1 ст. 651 ГК РФ договор аренды здания заключается в письменной форме посредством составления одного документа, подписанного сторонами. В договоре аренды должны быть прописаны сведения, позволяющие достоверно определить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. Несоблюдение указанного правила порождает проблемы в части признания арендной платы в качестве прочих расходов, связанных с производством и реализацией, для целей обложения налогом на прибыль [3]. Так, в соответствии со п. 1 ст. 252 НК РФ затратами признаются расходы, под-

твержденные документами, содержание которых не противоречит законодательству Российской Федерации.

Сдавать имущество в аренду может собственник, но арендодателями также могут выступать лица, наделенные собственником подобным правом (ст. 608 ГК РФ). Тем не менее несение расходов на содержание арендованного имущества возлагается на арендатора, если иное не установлено в договоре (п. 2 ст. 616 ГК РФ). Стоит отметить, что договор аренды действует в течение срока, установленного в договоре.

Договор аренды здания может быть признан недействительным при отсутствии согласованного сторонами в письменной форме пункта о размере арендной платы (п. 1 ст. 654 ГК РФ). Арендная плата обычно состоит из двух частей: фиксированной и переменной.

Фиксированная часть – это непосредственно оплата площади полученных в аренду помещений. Переменная часть представляет собой расходы арендатора на коммунальные платежи и эксплуатационные услуги, определяется арендодателем пропорционально арендуемой площади [2].

Заключение договора аренды приводит к возникновению следующих фактов хозяйственной жизни, подлежащих

отражению в системе бухгалтерского учета арендатора: поступление объекта аренды; расчетные операции с арендодателем; операции, связанные с использованием объектов аренды (например, ремонт); операции, связанные с возвратом объектов аренды.

В составе затрат, связанных с арендованными объектами, можно выделить следующие: текущий ремонт, капитальный ремонт, отдельные улучшения, неотделимые улучшения (ст. 616, ст. 623 ГК РФ).

В целях налогообложения прибыли документами, подтверждающими расходы хозяйствующего субъекта по аренде, признаются: оформленный в соответствии с гражданским законодательством договор аренды имущества, акт передачи имущества арендатору, акт приемки оказанных услуг по аренде, платежные поручения на оплату арендных платежей.

Как мы отмечали ранее, арендованное имущество может быть признано в бухгалтерском учете арендатора в качестве объектов основных средств (ПБУ 6/01). Методические указания по бухгалтерскому учету основных средств (Приказ Минфина России от 13.10.2003 № 91н) также предусматривают такую возможность, но в то же время из п. 14 и п.



82 Методических указаний следует, что арендованное имущество необходимо отражать на специальном забалансовом счете 001 «Арендованные основные средства».

В таблице 1 рассмотрим действующую практику на примере аренды офисного помещения. По договору аренды арендодатель предоставляет арендатору в аренду нежилое помещение общей

площадью 33 м<sup>2</sup> без права субаренды. В соответствии с условиями договора арендная плата вносится арендатором ежемесячно на основании счета, выставленного арендодателем.

Таблица 1

**Корреспонденция счетов по учету аренды помещения у арендатора**

| № п/п             | Содержание хозяйственной операции                                 | Сумма, руб. | Корреспонденция счетов               |                                      |
|-------------------|---|-------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
|                   |   |             | дебет                                | кредит                               |
| 1 января 2019 г.  |   |             |                                      |                                      |
| 1                 | Принят на учет объект аренды                                      | 10 000      | 001                                  | -                                    |
| 2                 | Авансовый платеж перечислен арендодателю                          | 25 600      | 60.02 (расчеты по авансам выданным)  | 51                                   |
| 3                 | НДС с авансового платежа поставлен на возмещение                  | 4 267       | 68 (расчеты по НДС)                  | 76 (расчеты по авансам выданным)     |
| 31 января 2019 г. |   |             |                                      |                                      |
| 4                 | Произведено начисление арендного платежа за месяц                 | 21 333      | 26                                   | 60.01 (расчеты по арендным платежам) |
| 5                 | Начислен НДС с фиксированной части арендного платежа              | 4 267       | 19                                   | 60.01 (расчеты по арендным платежам) |
| 6                 | Произведено начисление переменной части арендного платежа         | 7 042       | 26                                   | 60.01 (расчеты по арендным платежам) |
| 7                 | Начислен НДС с переменной части арендного платежа                 | 1 408       | 19                                   | 60.01 (расчеты по арендным платежам) |
| 8                 | НДС с арендного платежа поставлен на возмещение                   | 4 267       | 68 (расчеты по НДС)                  | 19                                   |
| 9                 | Восстановлен НДС с авансового платежа за аренду                   | 4 267       | 76 (расчеты по авансам выданным)     | 68 (расчеты по НДС)                  |
| 10                | Произведен зачет аванса в счет арендного платежа за текущий месяц | 25 600      | 60.01 (расчеты по арендным платежам) | 60.02 (расчеты по авансам выданным)  |
| 1 марта 2019 г.   |   |             |                                      |                                      |
| 11                | Переменная часть арендного платежа перечислена арендодателю       | 8 450       | 60.01 (расчеты по арендным платежам) | 51                                   |
| 1 августа 2019 г. |   |             |                                      |                                      |
| 12                | Снят с забалансового учета арендованный объект                    | 10 000      | -                                    | 001                                  |

Другим возможным вариантом арендных отношений может быть аренда работодателем имущества, принадлежащего работнику, за плату: квартира, машина, компьютерная техника и т.п. Согласно условиям договора аренды арендодатель передает арендатору право на временное владение или пользование имуществом (ст. 606 ГК РФ). Арендатор, в свою очередь, обязан перечислять арендные платежи в сроки, установленные договором (ст. 614 ГК РФ).

Кроме того, арендатор несет обязанности по поддержанию имущества в состоянии, пригодном к эксплуатации (п. 2 ст. 616 ГК РФ). Если арендодателем выступает работник, то отношения между ним и хозяйствующим субъектом

регулируются не трудовым законодательством, а гражданским, следовательно, арендные платежи, причитающиеся работнику, не относятся к заработной плате последнего.

Размер арендных платежей определяется исходя из рыночной стоимости арендуемого объекта и срока его полезного использования. В договоре аренды ежемесячные арендные платежи устанавливаются, как правило, в фиксированной сумме. Факты хозяйственной жизни, связанные с получением или возвратом арендованных объектов, оформляются первичными учетными документами в соответствии с бухгалтерским законодательством РФ. Получение объектов аренды оформляют путем составления

и подписания в двустороннем порядке акта приема-передачи, форма которого разрабатывается и утверждается хозяйствующим субъектом [1].

Для отражения арендных отношений работодателя с работниками применяется счет 73 «Расчеты с персоналом по прочим операциям» или счет 76 «Расчеты с разными дебиторами и кредиторами». Причитающиеся к уплате суммы арендных платежей отражаются по дебету счетов учета затрат по соответствующим видам деятельности в которых предполагается использовать арендованные объекты имущества. Арендные платежи, выплачиваемые сотруднику, признаются его личным доходом и подлежат обложению НДФЛ





по ставке 13% или 30% в зависимости от наличия статуса налогового резидента РФ. В сложившихся обстоятельствах хозяйствующий субъект выступает в роли налогового агента, то есть исчисляет, удерживает и перечисляет в бюджет сумму налога с арендной платы при ее фактической выплате сотруднику.

Следует отметить, что арендные платежи, выплачиваемые физическим лицам, в том числе и сотрудникам, в рамках гражданско-правовых договоров не облагаются взносами на социальное страхование (п. 4 ст. 420 НК РФ). Согласно налоговому законодательству, арендные платежи относятся к прочим расходам, связанным с производством и реализа-

цией, и учитываются в сумме фактически произведенных затрат (подп. 10 п. 1 ст. 264 НК РФ).

В таблице 2 рассмотрим порядок учета арендованного у сотрудника транспортного средства стоимостью 700 000 руб., ежемесячные арендные платежи составляют 15 000 руб.

Таблица 2

Корреспонденция счетов по учету аренды автомобиля у работника

| № п/п             | Содержание хозяйственной операции   | Сумма, руб. | Корреспонденция счетов     |        |
|-------------------|---|-------------|----------------------------|--------|
|                   |   |             | дебет                      | кредит |
| 1 января 2019 г.  |   |             |                            |        |
| 1                 | Отражен на забалансовом счете арендованный автомобиль                     | 700 000     | 001                        | -      |
| 2                 | Произведено начисление арендного платежа                                  | 15 000      | 26                         | 73     |
| 3                 | Арендатором удержан НДФЛ из арендного платежа                             | 1 950       | 73                         | 68     |
| 4                 | Выплачен арендодателю (работнику) арендный платеж                         | 13 050      | 73                         | 51     |
| 5                 | Перечислена сумма НДФЛ в бюджет   | 1 950       | 68                         | 51     |
| 6                 | Поступил от поставщика бензин АИ-95                                       | 2 000       | 10                         | 60     |
| 7                 | Отражен НДС по поступившему бензину АИ-95                                 | 400         | 19                         | 60     |
| 8                 | НДС поставлен к зачету  | 400         | 68                         | 19     |
| 9                 | Поставщику перечислена задолженность за бензин АИ-95                      | 2 400       | 60                         | 51     |
| 10                | Стоимость бензина отнесена на общехозяйственные расходы                   | 2 000       | 26                         | 10     |
| 11                | В составе прочих расходов учтены затраты на аренду автомобиля и на бензин | 17 000      | 91.2 (расходы организации) | 26     |
| 1 августа 2019 г. |   |             |                            |        |
| 12                | Снят с забалансового учета арендованный автомобиль                        | 700 000     | -                          | 001    |

Таким образом, можно заметить, что российские правила ведения бухгалтерского учета не обязывают и не запрещают учитывать арендованное имущество на баланс хозяйствующих субъектов. В сложившихся условиях Положение по бухгалтерскому учету «Учетная политика организации» (ПБУ 1/2008) напрямую отсылает нас к Международным стандартам финансовой отчетности (МСФО). В данной ситуации следует воспользоваться МСФО (IFRS) 16 «Аренда», однако отражать арендованные активы придется в составе основных средств хозяйствующего субъекта. Принятие подобного решения руководством хозяйствующего субъекта может привести к увеличению налоговой базы

по налогу на имущество организаций (п. 1 ст. 374 НК РФ).

Отметим, что в настоящее время утвержден Приказом Минфина РФ и поддежит обязательному применению с 2022 г. Федеральный стандарт по бухгалтерскому учету 25/2018 «Бухгалтерский учет аренды» положения, которого обязаны применять стороны договоров аренды и субаренды. Принятие данного стандарта сближает требования отечественных стандартов бухгалтерского учета с МСФО в части отражения арендных операций, что позволит существенно сократить затраты хозяйствующих субъектов на трансформацию отчетности.

1. Бурсулая Т. Аренда имущества у работника: учет и налоги // Новая бухгалтерия. – 2017. – № 11 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

2. Диркова Е. Учет арендованной недвижимости // Практическая бухгалтерия. – 2017. – №11 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

3. Петров А.М., Мельникова Л.А. Особенности бухгалтерского учета арендованных объектов в учете арендатора // Экономические науки. – 2018. – № 2. – С. 45-48.

**Irina Vladimirovna Kulikova**, 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

In modern conditions the increasing relevance is acquired by operations on rent of personal and real estate. Features of accounting of operations of rent at the tenant according to requirements of domestic standards and IFRS are presented in this article.

**Keywords:** property, rent payments, rent, taxation, lease agreement, tenant, lessor, off-balance account, sublease, expenses.





УДК 336.113.11

Ольга Васильевна Чубур, 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

**В статье рассмотрены вопросы формирования информационной среды в целях повышения финансовой грамотности населения Алтайского края. Дана характеристика способам получения информации о финансовых услугах. Обозначены «белые пятна» в информировании населения в разрезе таких услуг, как потребительский кредит, ипотечный кредит и микрофинансирование.**

*Ключевые слова:* финансовая грамотность, информационная среда, финансовые услуги, потребители услуг.

## ИНФОРМАЦИОННАЯ СРЕДА КАК ФАКТОР ФОРМИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

### INFORMATION ENVIRONMENT AS A FACTOR OF FORMATION OF FINANCIAL LITERACY OF THE POPULATION

В 2014 г. Алтайский край вошел в группу регионов, которые приступили к реализации Проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» [1]. По итогам 5 прошедших лет проводимые мероприятия привели к положительным сдвигам. Согласно результатам комплексного исследования уровня финансовой грамотности населения, Алтайский край в соответствии с Индексом финансовой грамотности вошел в группу В [2].

Вопросам реализации государственной программы «Повышение уровня финансовой грамотности населения Алтайского края» [3] уделяется достаточно внимания на официальных сайтах органов управления и в различного рода публикациях. Эффективность проводимых мероприятий, нацеленных на формирование разумного финансового потребления и сохранение стабильности бюджетов домашних хозяйств, зависит от выбора способа донесения информации до различных групп населения. В данной статье уделено внимание формированию информационной среды регионального поль-

зователя финансовых услуг с целью максимизации возможного эффекта проводимых мероприятий с целью повышения финансовой грамотности.

Информационная среда является одним из важнейших факторов развития финансовой грамотности населения. Она выступает как совокупность знаний, фактов и сведений, а также способов их получения. Информационная среда представляет условия для развития субъекта информационного пространства, но степень ее благоприятствования определяется внутренними характеристиками потребителей финансовых услуг и уровнем информационной потребности. Информационная среда в вопросах получения финансовых услуг имеет несколько иерархических уровней (масштабов): глобальный – международный и общегосударственный, региональный – субъектный, локальный – городской и сельских местностей. Для каждого потребителя будут присутствовать все три уровня.

По характеру воздействия на потребителей финансовых услуг информационная среда может: активировать действия потребителей финансовых

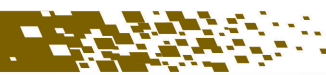
услуг за счет наличия достаточного количества информации необходимого качества; ингибировать избыточным количеством «информационных шумов» и низким уровнем удовлетворения информационных потребностей; не оказывать значительного влияния на решения потенциальных и реальных потребителей финансовых услуг.

Согласно данным портала «Диалогия», одного из лидеров в мониторинге и анализе СМИ, в 2018 г. в средствах массовой информации в РФ вопросам финансовой грамотности было посвящено около 70 тыс. сообщений [4]. Рост информационной активности в данном вопросе наблюдался весной и осенью (табл. 1).

Алтайский край входит в число регионов-лидеров, пропагандирующих финансовую грамотность. Количество сообщений в СМИ, посвященных вопросам финансовой грамотности за период с января 2018 г. по январь 2019 г., представлено в таблице 2.

Согласно проведенным исследованиям, среди основных способов получения информации населением Алтайского края о наличии, содержании финансовых услуг и защите прав их





потребителей можно выделить: посещение официальных сайтов государственных структур; посещение сайтов коммерческих организаций, оказывающих консультационные и финансовые услуги; посещение сайтов общественных организаций; посещение мероприятий (платных и бесплатных); изучение печатных изданий (бесплатные буклеты и брошюры, покупка специальной литературы); использование уличной рекламы (рекламные щиты, плакаты, листовки на остановках общественного транспорта и в общественном транспорте); получение консультаций специалистов: консультанты, представляющие интересы отдельных государственных структур; консультанты, представляющие интересы отдельных коммерческих структур, независимые консультанты; хаотичный поиск в Интернете; просьба советов друзей и знакомых.

Современная информационная среда весьма противоречива. Она чрезвычайно многообразна, пестра по характеру представленных идеологий, точек зрения, подходов к тем или иным явлениям. Человеку непросто разобраться во всем этом многообразии.

В настоящее время в Алтайском крае проводятся обучающие семинары и другие мероприятия, направленные на повышение уровня финансовой грамотности пользователей финансовыми услугами. В их составе информационно-просветительские мероприятия – семинары для всех категорий населения, включая трудовые коллективы; образовательные мероприятия – курсы повышения квалификации для педагогов общего и среднего специального образования, преподавателей вузов, обучение тьюторов и консультантов-методистов, а также реализация учебных курсов в школах, колледжах и учебных модулей в образовательных программах вузов. В целях финансового просвещения взрослого населения края в 2018 г. проведено 1118 мероприятий для взрослого населения, в том числе 28 – в трудовых коллективах, в мероприятиях приняли участие

20,8 тыс. человек, в том числе 801 – члены трудовых коллективов [2]. Реализуются региональные проекты «Поезд финансовой грамотности» и «Азбука финансов».

Несмотря на большое количество очных мероприятий, основным источником информации среди молодежи и лиц среднего возраста, выступающих потенциальными или реальными пользователями финансовых услуг, является Интернет. Количество упоминаний в 2018 г. аспектов финансовой грамотности в Интернете не сравнимо ни с какими другими источниками информации (табл. 3).

Обилие информации на сайтах различного характера позволяет получить информацию о наличии финансовой услуги, способах ее предоставления, сравнить условия, предлагаемые различными субъектами, найти ответы на ключевые вопросы на всех этапах пользования услугой. Население Алтайского края старшего возраста все же ориентировано на печатные источники информации и советы знакомых.

Следовательно, выявление информационных каналов, наиболее эффективных с позиции восприятия населением информации о финансовых услугах, анализ «белых пятен» с позиции наиболее актуальных проблем региона с целью их последующей ликвидации является актуальным направлением исследования.

С позиции потребителя финансовых услуг в сети Интернет, информация о содержании финансовых услуг представлена на различных уровнях, в различном объеме и содержании. Вся информацию, на наш взгляд, с позиции потребителя финансовых услуг можно разбить на две группы: рекламная информация и просветительская информация. Проанализируем в этом контексте информационную среду в разрезе трех наиболее востребованных в Алтайском крае финансовых услуг.

Всю информацию с позиции потребителя услуги «Потребительский кредит» можно разбить на две груп-

Таблица 1

**Динамика упоминаний «финансовой грамотности» СМИ [4]**

| Период        | Количество упоминаний |
|---------------|-----------------------|
| Январь 2018   | 864                   |
| Февраль 2018  | 5461                  |
| Март 2018     | 5114                  |
| Апрель 2018   | 8589                  |
| Май 2018      | 4888                  |
| Июнь 2018     | 4246                  |
| Июль 2018     | 3750                  |
| Август 2018   | 4674                  |
| Сентябрь 2018 | 8161                  |
| Октябрь 2018  | 8579                  |
| Ноябрь 2018   | 8361                  |
| Декабрь 2018  | 5532                  |
| Январь 2019   | 3255                  |
| Всего         | 71474                 |

Таблица 2

**Регионы-лидеры, пропагандирующие финансовую грамотность [4]**

| Регион                  | Количество сообщений |
|-------------------------|----------------------|
| Москва                  | 20696                |
| Санкт-Петербург         | 1727                 |
| Алтайский край          | 1473                 |
| Свердловская область    | 1285                 |
| Краснодарский край      | 1225                 |
| Республика Башкортостан | 1181                 |

пы: рекламная информация – «Не откладывай жизнь на завтра!» и «Советы заемщику». В первом случае указывается, где и на каких условиях можно взять потребительский кредит, во втором – раскрывается содержание услуги, даются советы потребителю. Низкий уровень доходов населения в Алтайском крае определяет потребность в дополнительных источниках финансирования текущих семейных

**Количество упоминаний вопросов финансовой грамотности в СМИ [4]**

| Категории СМИ         | Газеты | Журналы | Информационные агентства | Интернет | ТВ  | Радио | Блоги |
|-----------------------|--------|---------|--------------------------|----------|-----|-------|-------|
| Количество упоминаний | 3906   | 336     | 3817                     | 61162    | 951 | 82    | 1220  |

Таблица 3



расходов. Потребительские кредиты являются возможностью удовлетворения текущих потребностей. А навязчивая реклама увеличивает желание приобрести товар или услугу сейчас, не просчитав последствий для собственного кошелька. Семейный бюджет зачастую не выдерживает кредитной нагрузки. Это приводит к различным негативным последствиям. Для рационального пользования потребителем кредитованием необходимы следующие рекомендации заемщику: как оценить собственную платежеспособность, по каким параметрам сравнивать условия кредитования и как действовать при возникновении сложной финансовой ситуации.

Финансовая услуга «Ипотечный кредит». Информация по услуге «Ипотечный кредит» представлена с позиции «Ипотека на выгодных условиях!» или «Советы заемщику». В первом случае – это информация рекламного характера, во втором – просветительская информация о содержании услуги, основных этапах пользования услугой, советы по снижению кредитной нагрузки. Потенциальному потребителю услуги «Ипотечный кредит» нужны инструменты обоснования решения о покупке жилья в кредит, а лицу, имеющему договор ипотечного кредитования, инструменты снижения кредитной нагрузки на семейный бюджет. Данная информация в различном объеме представлена в информационных источниках. Несмотря на это, потребители данной услуги нуждаются в детальном освещении «проблемных зон» на каждом этапе ипотечного кредитования.

Финансовая услуга «Микрофинансирование». Информирование потребителей об оказании данной услуги осуществляется по двум направлениям: рекламная информация – «Приходите и занимайте» и просветительская информация – «Советы заемщику». Рекламная информация содержит сведения о месте оформле-

ния займа, общих условиях заимствования, просветительская – характеризует финансовую услугу по различным направлениям – полная стоимость, основные этапы заключения и пользования договором микрозайма, советы заемщику, оказавшемуся в трудной финансовой ситуации. Несмотря на обилие информации различного содержания и объема, рассчитанной на различную аудиторию (возраст, образование, социальный статус), потенциальному микрозаемщику сложно сориентироваться и выбрать путь минимизации расходов семейного бюджета на погашение кассовых разрывов. Реклама данной финансовой услуги является агрессивной. Преобладают бумажные носители информации: буклеты, плакаты в общественном транспорте и на остановках общественного транспорта, в местах большого скопления людей. В сети Интернет присутствуют всплывающие окна, баннеры на различных сайтах. Оказываясь в сложной жизненной ситуации, потенциальный микрозаемщик чаще всего попадает на призыв навязчивой рекламы, не оценивая финансовые и моральные последствия для себя и своих близких. Следовательно, необходим набор основных рекомендаций, советов, которые заставили бы задуматься о необходимости и возможности микрозаймов, а тем, кто пользуется данной финансовой услугой, облегчить семейный бюджет.

С целью формирования у граждан разумного финансового поведения в принятии обоснованных решений в области личных финансов и повышения эффективности защиты прав потребителей финансовых услуг необходимо включить в информационные материалы вопросы, привлекающие внимание к проблемам безопасного использования финансовых услуг; в рамках реализации информационных мероприятий на территории края целесообразно раскрывать содержание финансовых услуг, возможные дейст-

вия потребителей и последствия этих действий на этапах принятия решения и получения финансовых услуг, инструменты минимизации рисков и защиты своих прав в процессе пользования услугами. Разрабатываемые материалы должны отражать проблемы, специфические для населения Алтайского – населения с относительно низким уровнем доходов, сельского населения.

При всем обилии информационных источников население не всегда готово самостоятельно изучать вопросы финансовой грамотности, поэтому проведение массовых мероприятий еще раз позволит привлечь внимание к вопросам грамотного пользования финансовыми услугами.

1. Об утверждении Стратегии повышения финансовой грамотности в Российской Федерации на 2017-2023 годы: Распоряжение Правительства РФ от 25.09.2017 № 2039-р // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Официальный сайт Государственной программы Алтайского края «Повышение уровня финансовой грамотности населения в Алтайском крае» [Электронный ресурс]. – URL: <http://fingramota22.ru/news/material.php?ID=8008>

3. Об утверждении государственной программы «Повышение уровня финансовой грамотности населения в Алтайском крае»: Постановление Администрации Алтайского края от 03.10.2014 № 450 (ред. от 24.12.2018) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Официальный сайт Государственной программы Алтайского края «Повышение уровня финансовой грамотности населения в Алтайском крае» [Электронный ресурс]. – URL: <http://fingramota22.ru/news/material.php?ID=8008>

*Olga Vasilevna Chubur, 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 deals with the formation of the information environment in order to improve the financial literacy of the population of the Altai Territory. The ways to obtain information about financial services are characterized. There are “white spots” in informing the public in the context of such services as consumer credit, mortgage loans and microfinance.

**Keywords:** financial literacy, information environment, financial services, consumers of services.





УДК 637.1:334.75

Татьяна Ивановна Валецкая, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В статье представлено состояние рынка молока и молочной продукции Алтайского края за последнее десятилетие. Выявлены основные тенденции производства молока и потребления молочных продуктов в регионе, соотношение цен производителей и потребителей.**

**Ключевые слова:** рынок молока и молочной продукции, производство и потребление молока, цены на молоко, уровень самообеспечения молочной продукцией, переработка молока.

## ОЦЕНКА РЫНКА МОЛОКА И МОЛОЧНОЙ ПРОДУКЦИИ В РЕГИОНЕ

### ASSESSMENT OF THE MARKET OF MILK AND DAIRY PRODUCTS IN THE REGION

Рынок молока и молочной продукции Алтайского края является одним из ведущих рынков продовольствия в регионе. Его структура представлена многочисленными участниками рынка, среди которых центральное место занимают производители первичного сырья (сельскохозяйственные организации, крестьянские (фермерские) хозяйства и хозяйства населения). Перед производителями молока поставлены задачи достижения устойчивого роста производства, надежного обеспечения населения доступными по цене молочными продуктами и сельскохозяйственным сырьем.

В структуре товарной продукции молока за период 2008-2017 гг. занимало от 17,7 до 37,0% [1]. Его производством

занимались все категории хозяйств, но наибольшая доля сосредоточена в хозяйствах населения и сельскохозяйственных организациях (в 2017 г. – 55,6 и 38,6% соответственно). По поголовью коров Алтайский край в 2017 г. занимал 4 место в России (344,8 тыс. голов) после Республики Дагестан, Башкортостан и Татарстан, а по валовому производству молока – 3 место в России 4,5% и 1 место – в Сибирском федеральном округе 24,6% [2].

За период 2008-2017 гг. в валовом производстве молока доля сельскохозяйственных организаций снизилась на 4,6 п.п., в то же время значительно возросла доля крестьянских (фермерских) хозяйств (в 2,1 раза). На фоне снижения поголовья коров в сельскохозяйствен-

ных организациях (на 10,5% в 2017 г. в сравнении с 2008 г.) крестьянские (фермерские) хозяйства стремительно наращивают ее (их доля в структуре поголовья выросла в 8 раз за анализируемый период). Этому способствовала грантовая поддержка начинающих фермеров и семейных животноводческих ферм, предоставляемая с 2012 г. Тем не менее в целом валовое производство молока в крае на протяжении исследуемого периода времени находится на относительно стабильных отметках в пределах 1,4 млн т. Снижение поголовья коров компенсировалось ростом продуктивности молочного стада (табл. 1).

Таблица 1

Основные показатели производства молока в регионе

| Показатели                                 | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Поголовье коров, тыс. гол.                 | 385,1   | 385,3   | 385,3   | 386,3   | 386,7   | 369,7   | 364,9   | 348,4   | 346,9   | 344,8   |
| Среднегодовой надой молока на 1 корову, кг | 3464    | 3576    | 3734    | 3941    | 3943    | 3762    | 4222    | 4482    | 4758    | 4971    |
| Производство молока, тыс. т                | 1375,1  | 1393,3  | 1422,8  | 1451,8  | 1444,1  | 1364,0  | 1414,9  | 1414,9  | 1400,3  | 1401,9  |

\*Источник: Официальный электронный ресурс Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru>.

К 2017 г. надой молока на одну корову в крупных и средних сельскохозяйственных организациях составил 4971 кг, что на 43,5% выше 2008 г. Вместе с тем в регионе имеется ряд передовых сельскохозяйственных организаций, где достигнуты наивысшие показатели продуктивности коров (ООО «Алтай» Заринского района – 9725 кг, ЗАО «СХП

«Урожайное» Советского района – 8919 кг, ООО «Золотая осень» Алейского района – 8853 кг и другие), что свидетельствует о наличии определенных резервов в увеличении объемов производства молока на основе задействования интенсивных факторов. В их числе целесообразно выделить более полное использование генетического потенци-

ала молочного стада, создание прочной кормовой базы, обеспечение сбалансированности кормовых рационов, использование инновационных технологий содержания животных [3].

Однако для повышения эффективности производства молока сельскохозяйственным товаропроизводителям необходимо не только наращивать объ-





емы производства, но и повышать цену реализации производимой продукции. Но в то же время сельскохозяйственные товаропроизводители практически самостоятельно не устанавливают цены на свою продукцию. Им их диктует перерабатывающая отрасль, зачастую не учитывая качество продукции. В результате в конечной цене на молоко цена производителя составляет лишь от 38,7 до 53,6% с колебаниями по годам, что покрывает только затраты на производство продукции [1]. К тому же огромное влияние оказывает и сезонность производства, где наибольший удельный вес производства молока приходится на летний период, при этом цена падает на 32-35%.

Сезонность производства молока негативно сказывается на взаимоотношениях сельхозпредприятий и предприятий переработки. Потребление готовой молочной продукции стабильно в зимний период, снижается в весенне-летнем периоде и стабилизируется только в осеннем периоде, т.е. рынки сырья и готовых продуктов имеют разную сезонность. В летние месяцы возникает проблема так называемого «излишнего молока». Чтобы его принять и перера-

ботать, молочные перерабатывающие организации идут на определенные издержки, связанные с «закладкой» этого молока в продукты с «длинным» сроком реализации (сыр, масло и сухое молоко).

В Алтайском крае в настоящее время действуют 68 предприятий по производству и переработке молока, включая микропредприятия (фермерские хозяйства). Наиболее крупными производителями цельномолочной продукции являются три крупных перерабатывающих предприятия, на долю которых в 2017 г. приходилось 83,5% выпуска по региону (АО «Барнаульский молочный комбинат», г. Барнаул; ООО «Холод», г. Заринск; ООО «Алтайская буренка», Зональный район) и только 16,5% приходилось на остальные 65 предприятий, что говорит о высоком уровне монополизации молочной промышленности. К тому же по итогам 2017 г. ООО «Холод» и ООО «Алтайская буренка» увеличили выпуск продукции относительно предыдущего года на 10,3 и 4,8% соответственно, тем самым устраняя с рынка мелких переработчиков молока. Имеющиеся мощности данных пере-

рабатывающих предприятий способны обеспечить переработку всего сырого молока, производимого в регионе. Среднегодовая мощность предприятий на 1 января 2018 г. составляла 2045,4 тыс. т. в год и используется лишь на 44,2%. При этом молочная индустрия Алтайского края полностью удовлетворяет спрос населения края на большинство видов молочных продуктов.

По данным Управления Алтайского края по пищевой, перерабатывающей, фармацевтической промышленности и биотехнологиям, основную долю цельномолочной продукции составляет молоко обработанное – от 45,0 до 53,2%, доля сыров – от 21,0 до 23,7% с вариацией по годам, а сливочного масла – от 5,3 до 7,9%.

Тем не менее Алтайский край самообеспечивает себя полностью молоком, превышая уровень на 33,2-46,6 с вариацией по годам, в то время как уровень самообеспечения в Сибирском федеральном округе составлял всего 90,6-96,5%, а по России – не выше 77,5-82,0% (табл. 2).

При этом, как показали исследования, за период 2008-2017 гг. потребление молока в регионе находится на уровне рациональных норм питания (рис. 1).

Таблица 2

Уровень самообеспечения молоком, %

| Показатели                  | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Российская Федерация        | 80,5    | 81,5    | 80,2    | 77,5    | 78,6    | 80,4    | 81,2    | 82,0    |
| Сибирский федеральный округ | 95,0    | 96,5    | 94,3    | 90,6    | 93,5    | 95,6    | 95,0    | 91,0    |
| Алтайский край              | 139,2   | 141,1   | 140,7   | 133,2   | 140,1   | 143,5   | 146,6   | 133,9   |

\*Источник: Официальный электронный ресурс Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru>.

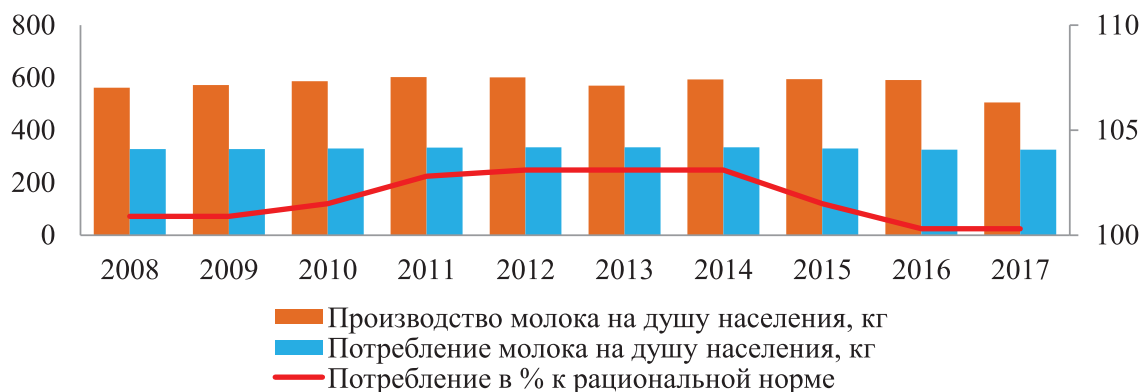


Рис. 1. Производство и потребление молока в регионе

При формировании ресурсов молока в регионе в период 2008-2017 гг. проявились тенденции роста объемов ввоза продукции. Доля ввоза в крае увеличилась с 9,5% (в среднем за исследуемый период) до 16,9% в 2017 г., в то время как уровень производства снизился на 9

п.п. (рис. 2). Несмотря на то, что импорт молока и молочных продуктов в регионе увеличился, тем не менее ресурсы региона формируются в основном за счет собственного производства (в 2017 г. оно составляет 78,6% всех ресурсов).

При этом вывоз молока и молокопродуктов с территории края постоянно превышает объемы его ввоза (на 20,3 п.п. в 2017 г.), что свидетельствует о весомой роли Алтайского края в обеспечении продовольственной безопасности России (рис. 3).



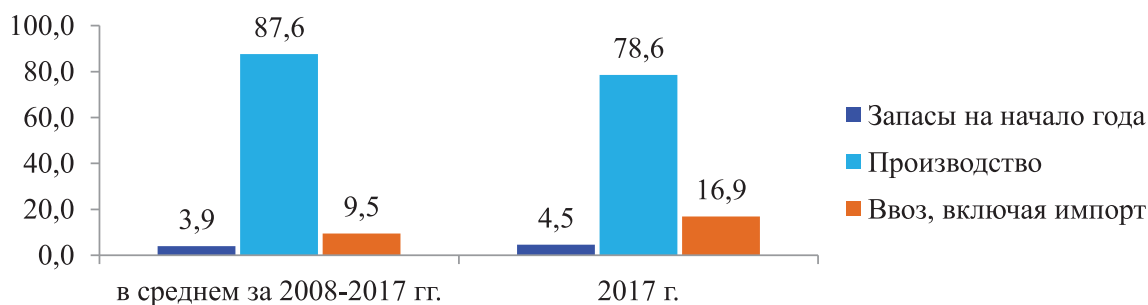


Рис. 2. Структура ресурсов молока и молочных продуктов, %

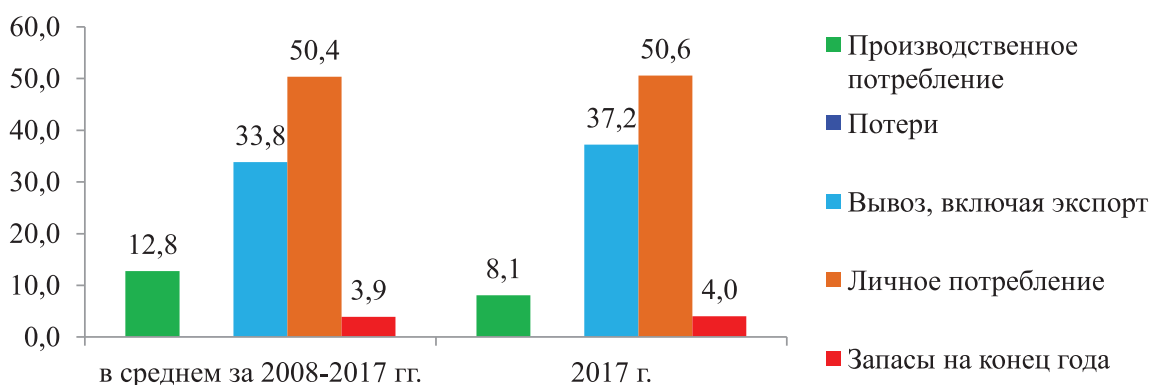


Рис. 3. Структура и использование молока и молочных продуктов, %

В 2017 г. вывоз, включая экспорт, увеличился по сравнению с 2008 г. на 11,1% и составил 37,2%. При сокращении поголовья животных в молочном скотоводстве снижается и производственное потребление, где наибольшую долю занимает использование молока на корм скоту. В то же время личное потребление практически не меняется, остается на уровне чуть более 50% от всей использованной продукции. Отчасти этому способствует низкая покупательная способность населения. Покупательная способность денежных доходов населения края в 2017 г. по молоку и молочным продуктам была ниже уровня 1991 г. более чем на 38%. Снижение покупательной способности по молоку происходило за счет более медленного роста средней заработной платы работников региона в сравнении с ростом розничных цен на продукцию, что, естественно, отразилось на величине потребительского спроса [4, 5].

Таким образом, для дальнейшего развития рынка молока и молочной про-

дукции требуется развивать и совершенствовать, в первую очередь, сырьевую базу путем имеющихся резервов внутри отрасли молочного скотоводства, среди которых – более полное использование генетического потенциала молочного стада животных, обеспечение сбалансированности кормовых рационов, использование инновационных технологий содержания животных, что увеличит объемы производства молока и обеспечит более полную загрузку производственных мощностей перерабатывающих предприятий. Комплексное решение данных задач позволит обеспечить жителей Алтайского края и других регионов качественной и доступной молочной продукцией.

1. Воробьев С.П., Гриценко Г.М., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Финансовое состояние сельскохозяйственных организаций при различном сочетании отраслей // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 12. – С. 36-39.

2. Воробьев С.П., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Оценка эффективности производства молока в регионе // Роль аграрной науки в устойчивом развитии сельских территорий: сб. III Всероссийской (национальной) научной конференции / Новосиб. гос. аграр. ун-т. – Новосибирск: ИЦ НГАУ «Золотой колос», 2018. – С. 1020-1024.

3. Колобова А.И., Косинцева О.А. Конкурентоспособность производства молока // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2010. – № 4. – С. 96-101.

4. Валецкая Т.И. Спрос как фактор структурных изменений в сельском хозяйстве // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2016. – № 14. – С. 89-91.

5. Гриценко Г.М. Предпосылки развития сельскохозяйственной потребительской кооперации в Алтайском крае // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2013. – № 8. – С. 153-157.

*Tatiana Ivanovna Valetskaya, senior lecturer of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article presents the state of the market of milk and dairy products of the Altai territory over the past decade. The main trends of milk production and consumption of dairy products in the region and the ratio of prices of producers and consumers are identified.

**Keywords:** market of milk and dairy products, milk production and consumption, milk prices, the level of self-sufficiency in dairy products, milk processing.





УДК 631.1.016.4

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

Никита Евгеньевич Зотов, студент направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В статье определена аграрная структура территорий Алтайского края. В основу группировки территорий положена структура сельскохозяйственной продукции по типам товаропроизводителей. Выделено три группы территорий. В муниципальных образованиях с преобладанием хозяйств населения в структуре продукции сельского хозяйства формируются неблагоприятные демографические процессы.**

*Ключевые слова:* аграрная структура, муниципальные образования, Алтайский край, хозяйства населения, социальное развитие села.

## ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ АГРАРНОЙ СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ АЛТАЙСКОГО КРАЯ НА ИХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

### ESTIMATION OF THE IMPACT OF THE AGRICULTURAL STRUCTURE OF THE MUNICIPAL DISTRICTS OF THE ALTAI TERRITORY ON THEIR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

Алтайский край входит в десятку регионов с высоким объемом произведенной продукции в сельском хозяйстве в силу разнообразия почвенно-климатических зон, позволяющего выращивать широкий спектр сельскохозяйственных культур и содержать разнообразные виды сельскохозяйственных животных. Вместе с тем муниципальные районы неоднородны по аграрной структуре.

Основной целью работы являлось определение влияния типа аграрной структуры муниципальных районов на социально-экономическое развитие муниципальных образований Алтайского края. Выделение типов основывалось на методике А.К. Мамедова и В.Я. Узун [1, 2, 3]. В основу сравнительной оценки положена типология, выделяющая три типа аграрной структуры по доле сельскохозяйственных организаций (далее

СХО) в валовой продукции сельского хозяйства (табл. 1):

1 группа: с преобладанием корпоративного типа аграрной структуры. В них доля СХО в производстве валовой продукции сельского хозяйства – более 50%;

2 группа: смешанный тип аграрной структуры. В них соответствующий показатель варьируется от 30 до 50%;

3 группа: с преобладанием семейного типа аграрной структуры. В них доля СХО составляет менее 30%, а большую часть занимают, соответственно, семейные хозяйства.

Проведя анализ структуры сельскохозяйственного производства в районах в соответствии с выбранной методологией, можно сделать вывод, что в большинстве из них за 2014-2017 гг. преобладал смешанный тип аграрной структуры. В равной степени распространен семей-

ный и корпоративный типы аграрной структуры.

В первую группу входили муниципальные образования либо с относительно развитой промышленностью (как правило, пищевой), либо располагающиеся вблизи крупных городов (Барнаул, Славгород, Новоалтайск и Бийск). Эти территории также являлись основными получателями государственных средств поддержки, которые затем направляются на развитие сельского хозяйства на данной территории [4]. Большую часть производства в данной группе занимали сельскохозяйственные предприятия, а крестьянские хозяйства практически не имели в аграрной структуре никакого значения. Вследствие того, что в пригородных районах наблюдалась высокая концентрация промышленности и крупных сельскохозяйственных пред-





приятый, их доля в производстве сельхозпродукции в среднем за 2014-2017 гг. составляла 39,53%. Если рассматривать производство растениеводческой

и животноводческой продукции, то эти районы имели долю в 40,79 и 32,06% соответственно (табл. 2). Если в сфере растениеводства данная группа снова за-

нимала лидирующую позицию, то в сфере животноводства заметно отставала от второй группы.

Таблица 1

**Группировка муниципальных районов Алтайского края по типам аграрной структуры в среднем за 2014-2017 гг. (фрагмент)**

| Районы            | Стоимость валовой продукции сельского хозяйства |           | Структура стоимости продукции по категориям сельскохозяйственных товаропроизводителей |                     |  |
|-------------------|---|-----------|---|---------------------|--|
|                   | тыс. руб.                                       | % к итогу | СХО   | Хозяйства населения | Крестьянские (фермерские) хозяйства и индивидуальные предприниматели |
| Бийский           | 3587828   | 2,76      | 71,07   | 26,66               | 2,27   |
| Змеиногорский     | 1573886   | 1,21      | 66,20   | 30,11               | 3,69   |
| Калманский        | 2057448   | 1,59      | 60,84   | 28,68               | 10,48  |
| Кытмановский      | 2646237   | 2,04      | 54,15   | 38,63               | 7,22   |
| ... ..            |   |           |   |                     |  |
| Табунский         | 1420650   | 1,09      | 54,91   | 24,48               | 20,61  |
| Тальменский       | 3198678   | 2,46      | 65,26   | 28,84               | 5,89   |
| Тогульский        | 1693785   | 1,30      | 66,68   | 28,01               | 5,31   |
| Хабарский         | 2264907   | 1,74      | 59,09   | 28,21               | 12,70  |
| Итого по 1 группе | 51314800  | 39,53     | 62,78   | 28,92               | 8,30   |
| Баевский          | 1521598   | 1,17      | 47,65   | 27,58               | 24,77  |
| Благовещенский    | 2031075   | 1,56      | 41,68   | 39,96               | 18,36  |
| Бурлинский        | 986534  | 0,76      | 44,69   | 46,32               | 8,99   |
| Быстроистокский   | 1123866   | 0,87      | 47,90   | 40,65               | 11,46  |
| ... ..            |   |           |   |                     |  |
| Топчихинский      | 3195630   | 2,46      | 49,12   | 33,69               | 17,19  |
| Третьяковский     | 2252779   | 1,74      | 47,88   | 30,91               | 21,21  |
| Тюменцевский      | 1912791   | 1,47      | 49,46   | 43,52               | 7,01   |
| Усть-Калманский   | 2055678   | 1,58      | 32,36   | 50,51               | 17,13  |
| Целинный          | 2755492   | 2,12      | 40,61   | 42,23               | 17,16  |
| Немецкий          | 1799707   | 1,39      | 48,47   | 32,59               | 18,95  |
| Итого по 2 группе | 45853653  | 35,33     | 41,67   | 38,63               | 19,71  |
| Алейский          | 2762871   | 2,13      | 29,10   | 37,86               | 33,04  |
| Алтайский         | 1942935   | 1,50      | 27,82   | 61,48               | 10,69  |
| Волчихинский      | 2261999   | 1,74      | 24,34   | 29,83               | 45,83  |
| ... ..            |   |           |   |                     |  |
| Курьинский        | 1044127   | 0,80      | 19,45   | 68,40               | 12,15  |
| Рубцовский        | 2813353   | 2,17      | 27,04   | 51,18               | 21,78  |
| Солонешенский     | 1097936   | 0,85      | 10,19   | 83,54               | 6,27   |
| Троицкий          | 2208118   | 1,70      | 21,49   | 49,12               | 29,39  |
| Угловский         | 1135925   | 0,88      | 9,70  | 50,98               | 39,31  |
| Усть-Пристанский  | 1706056   | 1,31      | 27,38   | 48,41               | 24,22  |
| Чарышский         | 1236592   | 0,95      | 24,43   | 69,97               | 5,60   |
| Шипуновский       | 4001370   | 3,08      | 29,63   | 44,62               | 25,75  |
| Итого по 3 группе | 32632428  | 25,14     | 22,75   | 54,23               | 23,02  |
| Всего по региону  | 129800881                                       | 100,00    | 42,33   | 40,43               | 17,24  |



Во вторую группу входили районы, в которых одинаково развиты пищевая промышленность и сельское хозяйство. Практически все районы граничили с районами первой группы, поэтому можно сделать вывод о том, что развитие крупнейших районов мультипликативным образом создавало условия развития соседних муниципальных образований. Однако в этой группе районов сумма вложенных инвестиций в основной капитал, как правило, была существенно ниже, чем в первой группе. В этой группе также отсутствовали крупные хозяйства, которые бы занимали лидирующую позицию, что многое говорит о равномерности ее развития. В целом районы занимали долю в 35,33% производства сельхозпродукции в крае, что не так далеко от районов с преобладанием корпоративного типа аграрной

структуры. По производству растениеводческой продукции данная группа имела долю в 35,51%, что вновь не так далеко от районов-лидеров края. А по производству животноводческой продукции и вовсе занимает первое место с долей в 42,29%, что позволяет говорить о направленности данных районов в данную сферу.

В третьей группе преобладали районы с хозяйствами населения. Расположены они вдали от крупных городов на границах с другими субъектами Российской Федерации. В них слабо развита промышленность и крупнотоварное сельскохозяйственное производство, инвестиции незначительны. Сами районы занимали 25,14% производства сельхозпродукции края, растениеводства и животноводства 23,70 и 25,65% соответственно.

Дифференциация муниципальных образований по аграрной структуре оказывала существенное влияние на их социально-экономическое развитие. Во второй группе наблюдалась наиболее высокая плотность сельского населения, коэффициенты рождаемости, получено больше стоимости валовой продукции сельского хозяйства в расчете на 1 га (преимущественно за счет распространения в группе районов предприятий животноводческих типов). В третьей группе формировались неблагоприятные демографические процессы – при плотности населения 4,80 чел/км<sup>2</sup> рождаемость не превысила 11,80 промилле; на 1 га сельскохозяйственных угодий было получено практически в два раза меньше стоимости сельскохозяйственной продукции, нежели в районах второй группы.

Таблица 2

Основные показатели муниципальных образований Алтайского края по типам их аграрной структуры

| Показатели  | Группы |       |       | Всего по региону |
|---|--------|-------|-------|------------------|
|   | 1      | 2     | 3     |                  |
| Плотность сельского населения, чел/км <sup>2</sup>      | 5,32   | 8,42  | 4,80  | 5,90             |
| Коэффициент рождаемости, промилле                       | 11,91  | 12,51 | 11,80 | 12,07            |
| Стоимость валовой продукции на 1 га сельхозугодий, руб. | 8309   | 11118 | 5332  | 8253             |
| Удельный вес группы в производстве: сельхозпродукции    | 39,53  | 35,33 | 25,14 | 100,00           |
| растениеводческой продукции                             | 40,79  | 35,51 | 23,70 | 100,00           |
| животноводческой продукции                              | 32,06  | 42,29 | 25,65 | 100,00           |

Таким образом, проведенные исследования позволили получить следующие результаты: структура аграрной экономики края продолжает изменяться, но на данный момент районы с преобладанием корпоративного типа аграрной структуры не показывают себя теми лидерами производства, которыми должны быть; на демографическую ситуацию влияет перспективность сельскохозяйственного производства – в районах с преобладанием в структуре производств хозяйств населения формируются нега-

тивные демографические процессы; при проведении аграрной политики необходимо учитывать аграрную структуру территорий.

1. Мамедов А.К. Современная аграрная структура и тенденции развития депрессивного региона // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. – 2013. – С. 177-180.

2. Узун В.Я. Типы институциональных аграрных структур и их зонирование

в России // Никоновские чтения. – 2011. – № 16. – С. 26-33.

3. Сарайкин В.А. Типы аграрных структур и их влияние на эффективность сельскохозяйственного производства. – М: ФГБНУ ВИАПИ «Энциклопедия Российских деревень», 2015.

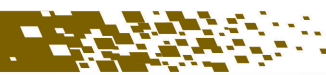
4. Воробьева В.В. Особенности формирования спроса на рынке зерна в условиях реализации политики импортозамещения // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2016. – № 14. – С. 86-88.

*Sergei 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*  
*Nikita Evgenievich Zotov, student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The work defines the agrarian structure of the territories of the Altai Territory. The basis of the grouping of territories is the structure of agricultural products by types of producers. Three groups of territories are identified. In municipalities with a predominance of households in the structure of agricultural production, adverse demographic processes are forming.

**Keywords:** agrarian structure, municipalities, Altai Territory, households, social development of the village.





УДК 338.48

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

Евгения Руслановна Якутина, студент 3 курса направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В работе определены основные тенденции развития туризма в Алтайском крае, связанные с ростом туристического потока, ростом инвестиций в отрасли, количеством инфраструктурных объектов. Выявлены факторы, сдерживающие развитие туризма в регионе.**

*Ключевые слова:* туризм, туристические направления, Алтайский край, перспективы развития.

## ПРОТИВОРЕЧИЯ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ CONTRADICTIONS OF TOURISM DEVELOPMENT IN ALTAI KRAI

Развитие сферы туризма в Алтайском крае и в России является одним из основных направлений решения социально-экономических задач. Концепция стратегического развития Алтайского края опирается, в том числе, на развитие туристско-рекреационного комплекса международного уровня. При этом регион позиционируется как монопрофильный туристический объект, где предоставляются всевозможные программы отдыха и туризма с учетом индивидуальных запросов клиентов.

К основным проблемам развития внутреннего и въездного туризма как в Российской Федерации, так и в Алтайском крае относятся [1]: замедление развития инноваций и инфраструктуры в туристском секторе вследствие отставания общего социально-экономического развития региона; деградация рекреационной зоны от темпов развития туристской заинтересованности к зоне отдыха; дефицит кредитных ресурсов для внешнего и внутреннего инвестирования деятельности, а также доходных продуктов, способствующих прибыли; нехватка квалифицированных сотруд-

ников; слабый маркетинг российского туризма.

Алтайский край входит в пятерку лидеров по количеству размещенных лиц в российских санаториях, доля туризма в ВРП Алтайского края с учетом мультипликативного эффекта (туризм позволяет развивать местную инфраструктуру, создавать дополнительные рабочие места, оказывать стимулирующее воздействие на обслуживающие отрасли) в 2017 г. составила более 7% [5]. По объему инвестиций в развитие туризма Алтайский край переместился с 31 места в 2009 г. на 16 в 2017 г. (табл. 1).

Таблица 1

**Распределение регионов России по объему инвестиций в развитие туризма**

| Группы регионов | Всего регионов*, ед. |         | % к итогу |         | Сумма инвестиций на 1 регион, млн руб. |         |
|-----------------|----------------------|---------|-----------|---------|--|---------|
|                 | 2009 г.              | 2017 г. | 2009 г.   | 2017 г. | 2009 г.                                | 2017 г. |
| До 10           | 31                   | 26      | 38,75     | 32,5    | 3,7                                    | 3,3     |
| От 10 до 50     | 20                   | 18      | 25,00     | 22,5    | 23,9                                   | 20,8    |
| От 50 до 100    | 11                   | 9       | 13,75     | 11,25   | 82,9                                   | 72,9    |
| От 100 до 500   | 10                   | 16      | 12,50     | 20      | 181,1                                  | 281,5   |
| Свыше 500       | 8                    | 11      | 10,00     | 13,75   | 1812,3                                 | 2320,5  |
| Итого           | 80                   | 80      | 100       | 100     | 222,7                                  | 389,3   |



В регионе активно развивается экстремальный, активный, лечебно-оздоровительный, сельский, научно-познавательный, событийный и деловой виды туризма. При этом регион входит в тройку регионов, в котором жители России хотели бы побывать, в том числе Камчатский край и Сибирь (оз.

Байкал) на основе проведенного исследования Федерального агентства по туризму РФ совместно с онлайн-сервисом OneTwoTrip.

Опрос более 2,5 тыс. человек Ростуризмом свидетельствует о том, что наибольший интерес (34%) респонденты проявляют к уникальным, «диким»

местам (Камчатка, Сахалин, Курильские острова и др.), а также доступным природным достопримечательностям – оз. Байкал, Республика Карелия, Алтайский край, а также историко-культурное наследие (рис. 1) [4].

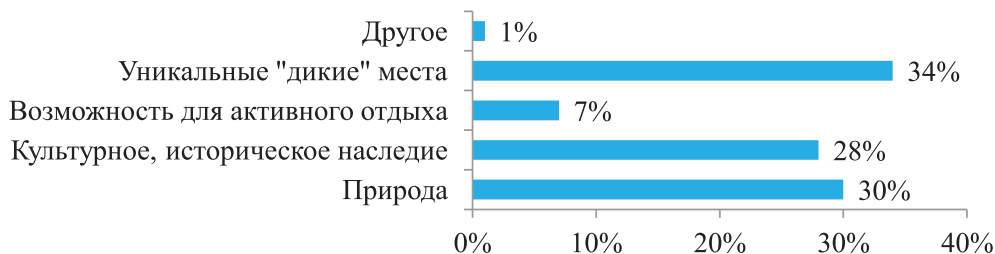


Рис. 1. Приоритетность выбора туристического места для туристов России в 2018 г., %

Организаторы исследования отмечают, что у большинства путешественников гипотетический интерес к внутреннему туризму трансформируется в конкретные планы. 56% респондентов

на вопрос «Планируете ли вы в ближайшем будущем больше путешествовать по стране?» ответили «однозначно да». Еще 37% были менее конкретны, но тоже обозначили положительную позицию,

выбрав вариант «скорее да». Самыми желанными местами для поездок они назвали Камчатку, озеро Байкал и Алтайский край.

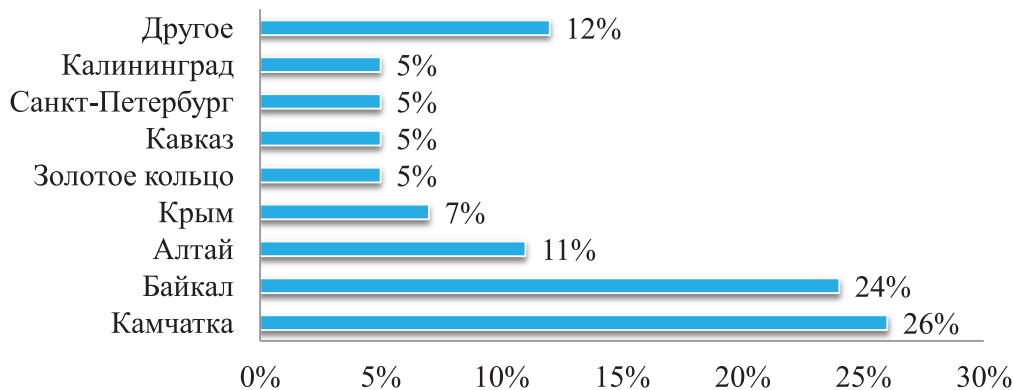


Рис. 2. Приоритетность выбора территории для туристов в России в 2018 г., %

Благодаря развитию туристской инфраструктуры и созданию благоприятных условий для развития туризма в Алтайском крае в последние годы наблюдается стабильный прирост турпотока в регион. В 2016-2017 гг. число туристов, посещающих Алтайский край, превысило 2 млн человек в год. Впервые турпоток в Алтайском крае достиг 1 млн туристов в 2009 г., тогда как его средний прирост с 2012 по 2017 гг. составил 10%, что свидетельствует об устойчивом развитии туризма в регионе. Тем не менее темп прироста замедляется: в 2010 г. составил 18,0%, в 2011 г. – 10,2%, в 2012 г. – 15,4%, в 2013 г. – 5%, в 2014 г. был самый низкий темп прироста, который составил всего 3,0%.

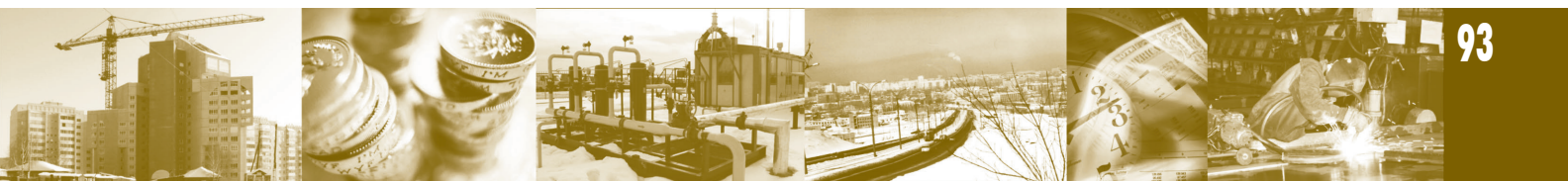
В регионе действует 986 субъектов сферы туризма, существуют 286 коллективных средств размещения общего назначения, 43 санаторно-курортных учреждения, более 180 сельских гостевых домов, более 160 турбаз и организаций

отдыха. Численность мест одновременного размещения в регионе составила 51,0 тыс., из них круглогодичного – 19,8 тыс., в том числе в санаторно-оздоровительных учреждениях – 8,8 тыс. Объем инвестиций в туристическую деятельность за 2017 г. составил 1,6 млрд. руб., при этом 1,1 млрд руб. – это внебюджетные источники [5]. Рост инвестиций за 2009-2017 гг. – более 3,65 раза, что существенно выше, нежели в Сибирском федеральном округе (2,84 раза) и России (в 1,82 раза).

За время реализации программных мероприятий, направленных на развитие сферы туризма в Алтайском крае, число действующих турпредприятий увеличилось на 213 единиц (в 2010 г. – 773 ед., в 2017 г. – 986 ед.), более чем на треть стало больше коллективных и индивидуальных средств размещения туристов (в 2010 г. – 483 ед., в 2017 г. – 669 ед.), количество мест круглогодичного размещения увеличилось на 3,3

тыс. (в 2010 г. – 16,5 тыс. мест, в 2017 г. – 19,8 тыс. мест). Туризм в Алтайском крае, как и в России в целом, в значительной степени зависит от экономических и политических условий. К примеру, банкротство ряда турфирм связано с двойным ростом курса доллара.

Вместе с тем регион числится в лидерах всероссийского рейтинга по оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти в туристическом бизнесе. В 2014 г. была принята государственная целевая программа «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2015-2020 гг. с целью устойчивого развития туризма и повышения привлекательности туристской услуги на российских и зарубежных рынках. К задачам данной программы относятся: улучшение качества туристских работ и услуг; создание репутации Алтайского края как центра всесезонного туризма; научно-исследовательский характер развития турист-





ской деятельности; поддержка развития сельского туризма в Алтайском крае и др. Общий объем финансирования государственной программы составляет 15,03 млрд руб., в том числе по годам: в 2015 г. – 2,69 млрд руб.; в 2016 г. – 3,25 млрд руб.; в 2017 г. – 1,95 млрд руб.; в 2018 г. – 2,31 млрд руб.; в 2019 г. – 2,41 млрд руб.; в 2020 г. – 2,42 млрд руб. [2].

С 01.01.2019 г. начала действовать новая государственная программа «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2019-2025 гг., объектом которой является внутренний туризм, который рассматривается как одна из задач импортозамещения. Совокупность мероприятий данного документа позволит эволюционировать доступной и комфортной туристской среде, совершенствовать предоставление услуг, конкурировать туристическому сектору на внутреннем и внешнем рынках и обеспечить условия инвестиционной привлекательности. Одним из предлагаемых в программе инструментов является кластерный подход, обуславливающий концентрацию в рамках ограниченной территории предприятий и организаций, занимающихся разработкой, производством, продвижением, продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами [1].

Будущее туристско-рекреационного и санаторно-курортного комплексов Алтайского края относится к исполнению государственной программы «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2019-2025 гг. и федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», а в частности, осуществление крупных инвестиционных проектов: ОЭЗ «Бирюзовая Кагуль», игровая зона «Сибирская монета», туристско-рекреационные кластеры «Белокуриха» и «Белокуриха-2», туристско-рекреационный кластер «Предгорья Алтая», туристско-рекреационный кластер «Ленточный сосновый бор» «Барнаул – горнозаводской город», автотуристский кластер «Золотые ворота», спортивно-туристский кластер «Тягун» и другие.

Вместе с тем развитие международного туризма осложнено проблемами: неразвитость туристской инфраструктуры; низкое качество сервиса и нехватка профессиональных кадров; слабая маркетинговая политика туризма; нестабильные инвестиционный климат и политическая конъюнктура, обусловленные недостаточностью финансирования туристской сферы, вхождением в состав России Крымского федерального округа и введением различного рода санкций.

На основе выявленных проблем в 2018 г. было проведено анкетирование среди 200 студентов Алтайского филиала РАНХиГС, состоявшее из 18 открытых и закрытых вопросов, позволившее выявить, что Алтайский край привлекателен для туристов, у него есть своя потенциальная аудитория [3]. Подавляющее большинство респондентов хотя бы раз отдыхали в регионе (74%), из которых каждый второй стабильно отдыхал на территории Алтайского края минимум раз в год. Также все респонденты отметили наличие определенного числа проблем: качество туристской инфраструктуры, в том числе неудовлетворительное качество дорог (81%), нехватка информации об отдыхе на территории региона (63%), и высокая цена (62%). Большинство респондентов отметили неосведомленность, т.е. существует возможность относительно легко и быстро увеличить число туристов, путешествующих по Алтайскому краю, если улучшить эффективность коммуникаций в сфере туризма. Кроме того, проведен сравнительный анализ положительных и отрицательных характеристик, повлиявших на общее впечатление об отдыхе на территории Алтайского края. Положительные эмоции создали природа, люди, атмосфера. Негативные эмоции – неудовлетворительное качество дорог, высокие цены, низкий уровень сервиса, мусор в местах, посещаемых туристами и недостаточно развитый уровень туристской инфраструктуры.

Таким образом, выявленные тенденции развития туризма и их проблемы позволяют сформировать положение туризма в Алтайском крае. На фоне роста нами были выявлены противоречия в развитии

сферы туризма. С одной стороны, наблюдается рост интереса мировых и российских гостиничных сетей, с другой – повышению эффективности инвестиционной деятельности препятствуют множество вышеперечисленных факторов. Для решения проблем нужна поддержка со стороны государства, в том числе эффективные инструменты налоговой политики. Крайне необходима организация курсов повышения квалификации работников туристского бизнеса. В совокупности это все будет способствовать повышению качества и узнаваемости туристских продуктов Алтайского края.

1. «Кодекс». Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019-2025 годы)» (с изменениями на 21 марта 2019 года) [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/557414759>.

2. «Кодекс». Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации // Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие туризма в Алтайском крае» на 2015-2020 годы (с изменениями на: 24.04.2018) [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/423904756>.

3. Емельянова М.А. Развитие сферы туризма в Алтайском крае // Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ: материалы XI межвузовской науч.-практ. конф. студентов и аспирантов. – Барнаул: АЗБУКА, 2018. – С. 13-15.

4. Информационно-аналитический портал // Алтайский край: события и комментарии экспертов // Алтайский край вошел в тройку самых желанных для туристов регионов России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.doc22.ru/information/2009-07-15-05-06-10/9544-2018-07-10-01-53-24>.

5. РИА Новости. Алтайский край // Турпоток в Алтайский край с 2005 года вырос в четыре раза [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20180310/1516121342.html>.

*Sergei 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*

*Eugenia Ruslanovna Yakutina, student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The paper identifies the main trends in the development of tourism in the Altai region associated with the growth of the tourist flow, the growth of investment in the industry, and the number of infrastructure facilities. The factors hindering the development of tourism in the region are revealed.

**Keywords:** tourism, tourist directions, Altai Krai, prospects of development.







УДК 336.71

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

*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*

Одной из важных проблем большей части бизнес-сообщества в условиях ограниченности финансовых ресурсов является недостаточная платежеспособность хозяйствующих субъектов, что нарушает интересы работников, инвесторов, поставщиков, финансовых организаций и налоговых органов. В этих условиях анализ платеже- и кредитоспособности организации дает комплексную оценку их финансового состояния. Для обоснованного вывода о кредитоспособности потенциальных заемщиков нами предлагается учитывать результаты регрессионных моделей экспресс-анализа их кредитоспособности.

*Ключевые слова:* кредитоспособность, оценка кредитоспособности клиента, коэффициент финансовой независимости, модели оценки, регрессионная модель.

## ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛИРОВАНИЯ КОММЕРЧЕСКИМИ БАНКАМИ УСЛОВИЙ КРЕДИТОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕГИОНА

### SPECIFIC FEATURES OF MODELING BY COMMERCIAL BANKS OF CONDITIONS OF CREDITING OF THE AGRICULTURAL ENTERPRISES OF THE REGION

Одним из ключевых аспектов работы банков-кредиторов является рассмотрение финансового состояния заемщиков, так как банки стараются предотвратить несвоевременное погашение кредита или вовсе невыплату. Результатом оценки финансового состояния заемщика будет вывод о его платежеспособности, или так называемой кредитоспособности [1].

К отличительным особенностям функционирования сельского хозяйства относится тот факт, что главным средством производства выступает земля, производство рассредоточено

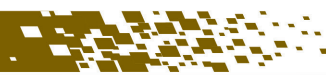
на огромных площадях и по различным климатическим зонам. Важная особенность состоит в том, что рабочий период не совпадает с периодом производства продукции, что обуславливает сезонность сельскохозяйственного производства. При этом сезонный характер работы и территориальная рассредоточенность сельского хозяйства значительно увеличивают потребность производства в технике и основных средствах производства [2].

Для отрасли в целом характерен длительный и не всегда равномерный производственный процесс,

который изначально формирует у предприятий необходимость в кредитовании и поиске кредиторов [3].

Анализ специфичных черт сельскохозяйственной отрасли позволяет говорить нам о необходимости совершенствования методики оценки финансового состояния и кредитоспособности организации. Правильно подобранная методика расчета кредитного риска, а также уровня кредитоспособности организации позволяет избежать отказов в предоставлении кредитов, а также позволит избежать необоснованных по-





терь банка и непогашения кредитной задолженности заемщиком [4].

Большинство методик оценки заемщиков базируется на анализе финансовых коэффициентов, характеризующих финансово-хозяйственную деятельность компаний. Перечень показателей, используемых для анализа кредитоспособности заемщика, и порядок их расчета определяются кредитной организа-

цией самостоятельно в зависимости от отрасли и сферы деятельности заемщика, задач анализа, с учетом всей имеющейся информации.

В работах Н.В. Васиной, С.А. Евсениковой, О.М. Гусаровой, М.Л. Яшиной, Н.М. Нейф, М.Ц. Будажданаевой, Т.Ц. Будажданаевой, А. Сиягина подробно рассматриваются основные методы оценки кредитоспособности и вероятности

банкротства предприятий, а также анализируются показатели, отражающие финансовую устойчивость предприятий [5].

Рассмотрим различные подходы к оценке кредитоспособности заемщиков, включающие расчет коэффициентов для оценки финансового состояния организации, и представим их в таблице.

Таблица 1

**Коэффициенты, используемые при оценке кредитоспособности потенциальных заемщиков**

| Коэффициенты   | Н.В. Васина | С.А. Евсеникова, О.М. Гусарова | М.Л. Яшина, Н.М. Нейф | М.Ц. Будажданаева, Т.Ц. Будажданаева | А. Сиягин |
|--|-------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------|
| Текущей ликвидности                                  | +           | +                              | +                     | +                                    | +         |
| Абсолютной ликвидности                               |             | +                              | +                     | +                                    | +         |
| Финансовой независимости                             | +           |                                | +                     | +                                    | +         |
| Обеспеченности собственными средствами               | +           |                                |                       | +                                    | +         |
| Быстрой ликвидности                                  | +           |                                | +                     |                                      | +         |
| Рентабельности продукции                             | +           |                                |                       | +                                    | +         |
| Рентабельности деятельности предприятия              |             | +                              |                       | +                                    | +         |
| Промежуточного покрытия                              |             | +                              |                       | +                                    |           |
| Соотношения собственных и заемных средств            |             | +                              |                       | +                                    |           |
| Рентабельности продаж                                |             | +                              | +                     |                                      |           |
| Критической оценки                                   |             |                                |                       | +                                    |           |
| Маневренности  |             |                                |                       |                                      | +         |
| Покрытия запасов                                     |             |                                |                       |                                      | +         |
| Обеспеченности собственными оборотными средствами    |             |                                | +                     |                                      |           |
| Оборачиваемости оборотных активов                    | +           |                                |                       |                                      |           |
| Соотношения дебиторской и кредиторской задолженности |             |                                |                       |                                      | +         |

В большинстве современных методик, используемых для оценки финансового состояния организаций, основными являются показатели ликвидности, отражающие способность организаций оперативно получить денежные средства, необходимые для нормального осуществления финансовой деятельности и позволяющие погасить имеющиеся обязательства [6].

Повышению эффективности работы кредитных служб банка будет способствовать своевременная и качественная диагностика финансово-экономических составляющих организаций-заемщиков. Для обоснованного вывода о кредитоспособности потенциальных заемщиков нами предлагается учитывать

результаты регрессионных моделей экспресс-анализа их кредитоспособности.

Информационной базой для построения многофакторной регрессии модели выступали данные публичной финансовой отчетности 100 сельскохозяйственных предприятий за 2017 г. Информационным источником для формирования перечня факторных показателей выступили скоринговая модель АО «Россельхозбанк», методика расчета показателей финансового состояния сельскохозяйственных товаропроизводителей (утверждена постановлением Правительства РФ от 30 января 2003 г. № 52).

В качестве результативного показателя был выбран коэффициент

финансовой независимости (автономии), который показывает удельный вес собственных источников средств в капитале предприятия и позволяет предположить, сможет ли предприятие самостоятельно в короткие сроки погасить кредиторскую задолженность. Первоначально в состав факторных показателей нами были отобраны 14 коэффициентов, однако полное включение их в уравнение регрессии всех не предполагается возможным, поскольку большое количество показателей-факторов усложняет процесс оценки и не способствует увеличению точности уравнения регрессии. Кроме того, часть показателей оказались взаимозависимыми, поэтому было



логичным исключением «дублирующих» зависимостей.

В результате были отобраны следующие 8 показателей:

- 1) доля краткосрочных обязательств в структуре активов ( $K_1$ );
- 2) коэффициент соотношения собственного и заемного капитала ( $K_2$ );
- 3) коэффициент покрытия заемного капитала ( $K_3$ );
- 4) коэффициент критической оценки (быстрой ликвидности) ( $K_4$ );
- 5) коэффициент обеспеченности собственными средствами (доля собственных оборотных средств в оборотных активах) ( $K_5$ );
- 6) оборачиваемость оборотных активов ( $K_6$ );
- 7) задолженность по EBITDA ( $K_7$ );
- 8) коэффициент финансовой независимости в отношении формирования запасов и затрат ( $K_8$ ).

Для выявления корреляционной зависимости результирующего показателя от выбранных факторов была проведена корреляция. После проверки наличия корреляционной связи между переменными был исключен коэффициент  $K_6$ , так как связь между результирующим и факторным показателем не является надежной.

Для расчета уравнения регрессии нами была выбрана методика пошаговой регрессии, которая основана на последовательном включении в уравнение регрессии переменных. Полученное уравнение является наиболее оптимальным для оценки уровня финансовой независимости организации и в целом для опреде-

ления кредитоспособности потенциальных заемщиков:

$$Y = 0,5864 + 0,2848 \cdot X_1 - 0,4223 \cdot X_2 + 0,0502 \cdot X_3 - 0,0049 \cdot X_4 + 0,0010 \cdot X_5 - 0,0036 \cdot X_6$$

где  $Y$  – коэффициент финансовой независимости (автономии);

$X_1$  – коэффициент обеспеченности собственными средствами (доля собственных оборотных средств в оборотных активах);

$X_2$  – доля краткосрочных обязательств в структуре активов;

$X_3$  – коэффициент финансовой независимости в отношении формирования запасов и затрат;

$X_4$  – задолженность по EBITDA;

$X_5$  – коэффициент покрытия заемного капитала;

$X_6$  – коэффициент критической оценки (быстрой ликвидности).

После проверки значимости полученного уравнения с использованием коэффициента детерминации  $R^2$ , индекса корреляции  $R$ , средней относительной ошибки  $E_{отн.ср}$ , F-критерия Фишера, анализа t-статистики, а также вычисления средней относительной ошибки аппроксимации, пришли к выводу, что данная модель в достаточной мере отражает зависимость между анализируемыми показателями, а предложенная в виде уравнения модель оценки финансового состояния организации может использоваться при оценке заемщиков в банковской деятельности, а также для первичной оценки финансового положения сельскохозяйственных организаций или для целей внутреннего аудита.

1. Ширинкина Е.В., Майстер В.А. Системы оценки кредитоспособности организации: достоинства и недостатки // НиКа. – 2011. – № 1.

2. Экономика сельского хозяйства: учебник для академического бакалавриата / Н.Я. Коваленко и др.; под ред. Н.Я. Коваленко. – М.: Юрайт, 2018.

3. Долгачева Т.С. Развитие кредитования как фактора обеспечения воспроизводства в сельском хозяйстве: автореф. дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05. – Воронеж, 2015.

4. Воробьева В.В. Оценка кредитоспособности сельскохозяйственных организаций Алтайского края // Экономическое развитие региона: управление, инновации, подготовка кадров. – 2017. – № 4. – С. 62-63.

5. Будажданаева М.Ц., Будажданаева Т.Ц. Математико-статистическое моделирование оценки кредитоспособности сельскохозяйственных организаций региона // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2017. – № 2. – С. 13-14.

6. Васина Н.В. Моделирование финансового состояния сельскохозяйственных организаций при оценке их кредитоспособности: монография / науч. ред. О.Ю. Патласов. – Омск: Изд-во НОУ ВПО ОмГА, 2012.

7. Воробьев С.П., Гриценко Г.М., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Финансовое состояние сельскохозяйственных организаций при различном сочетании отраслей // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 12. – С. 36-39.

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

*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*

One of the important problems of the biggest part of the business community in the context of limited financial resources is the lack of solvency of economic entities. It violates the interests of employees, investors, suppliers, financial institutions and tax authorities. In these conditions, the analysis of payment and creditworthiness of the organization provides a comprehensive assessment of their financial condition. For a reasonable conclusion about the creditworthiness of potential borrowers we propose to take into account the results of regression models of express analysis of their creditworthiness.

**Keywords:** creditworthiness, evaluation of a customer's creditworthiness, the ratio of financial independence, evaluation models, regression model.





УДК 336.14

Ангелина Алексеевна Сорокина, ассистент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

**В статье проанализированы состав и структура доходов бюджета субъекта Российской Федерации, определены ключевые факторы, оказывающие влияние на повышение налоговых доходов Алтайского края. Исследование проблем формирования налоговых доходов бюджета позволит скорректировать источники формирования доходов и повысить их собираемость для региона.**

**Ключевые слова:** бюджет субъекта РФ, доход бюджета, налоговые доходы, налоговые поступления, структура доходов.

## ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ДОХОДОВ БЮДЖЕТА РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

### PROBLEMS OF FORMATION OF TAX REVENUES OF THE REGIONAL BUDGET ON THE EXAMPLE OF ALTAI KRAI

На сегодняшний день существуют проблемы, связанные с формированием доходной части бюджетов субъектов РФ, поскольку изменения в налоговом и бюджетном законодательстве последних лет привели к значительному сокращению источников доходов бюджетов субъектов РФ.

Налоговые поступления играют ведущую роль в поступлениях в бюджеты субъектов Российской Федерации, поскольку эти бюджеты формируют необходимые финансовые ресурсы для выполнения функций, возложенных на российские государственные органы – социальные, оборонные, правоохранительные и другие, определенные ключевыми документами нашей страны. Поэтому государству и регионам необходимо проводить эффективную и сбалансированную налоговую полити-

ку с учетом интересов государства и региона, а также налогоплательщиков.

Представим в таблице и на рисунке 1 состав и структуру доходов бюджета Алтайского края.

Данные рисунка 1 показывают, что доходы бюджета Алтайского края увеличиваются за рассматриваемый период, поэтому стоит рассмотреть, за счет каких источников средств происходил рост бюджета, особое внимание следует уделить региональным налоговым поступлениям.

Нужно отметить тот факт, что налоговые поступления составляют 50,1% всех доходов в 2015 г. и 52,1% в 2018 г. Это подтверждает предположение о том, что налоги являются основной статьей дохода бюджета Алтайского края. При этом основную долю в налоговых доходах составляют налог на прибыль

и НДФЛ. В 2015 г. удельный вес указанных налогов составлял 27,7% в структуре доходов бюджета, в 2016 г. удельный вес составил 33,3%, в 2017 г. – 32,9%, а в 2018 г. – 31,1%. В итоге наблюдается снижение поступлений налога на прибыль и НДФЛ в бюджет региона в 2018 г. по сравнению с 2017 г. Доля налога на товары в 2015 г. составляла 11,4%, в 2016 г. – 16,0%, в 2017 г. – 13,4%, а в 2018 г. – 11,4%. Удельный вес налога на имущество увеличился с 7,5% в 2015 г. до 7,0% в 2018 г. В ходе анализа данных таблицы можно сделать вывод, что ключевое место занимает налог на прибыль и НДФЛ, их доля в налоговых доходах бюджета региона превышает 50%.

На основании вышеизложенного можно выделить несколько тенденций формирования налоговых доходов бюджета в последние годы:

Состав и структура доходов бюджета Алтайского края за 2015-2018 гг.\*

| Доходы бюджета  | 2015 г.   |           | 2016 г.   |           | 2017 г.   |           | 2018 г.   |           |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|   | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу | млрд руб. | % к итогу |
| Доходы всего  | 80,07     | 100,0     | 83,05     | 100,0     | 84,96     | 100,0     | 102,03    | 100,0     |
| из них:   |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Налоговые доходы из них:  | 40,15     | 50,1      | 49,01     | 59,0      | 48,12     | 56,6      | 53,11     | 52,1      |
| - налоги на прибыль, НДФЛ   | 22,15     | 27,7      | 27,65     | 33,3      | 27,91     | 32,9      | 31,73     | 31,1      |
| - налоги на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ | 10,32     | 12,9      | 13,26     | 16,0      | 11,37     | 13,4      | 11,64     | 11,4      |
| - налоги на имущество   | 6,04      | 7,5       | 6,22      | 7,5       | 6,63      | 7,8       | 7,15      | 7,0       |
| Неналоговые доходы  | 1,15      | 1,4       | 1,05      | 1,3       | 1,27      | 1,5       | 1,14      | 1,1       |
| Безвозмездные поступления   | 38,77     | 48,4      | 32,98     | 39,7      | 35,57     | 41,9      | 47,78     | 46,8      |

\* Составлено автором по данным [2].



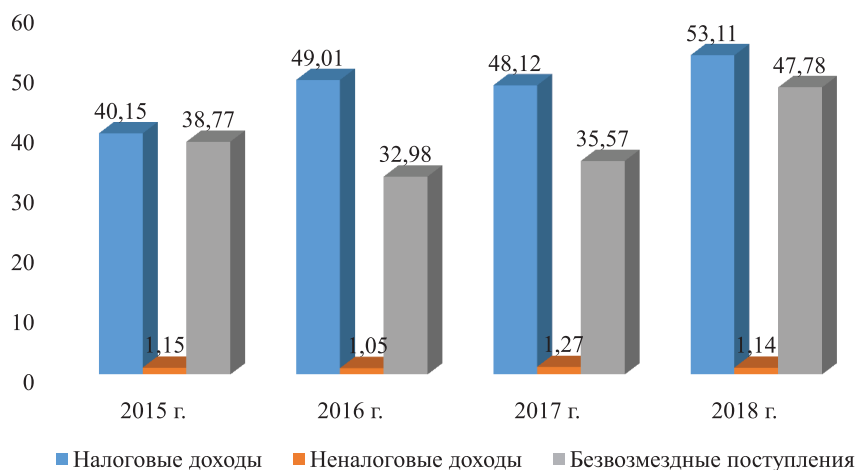


Рис. 1. Динамика доходов бюджета Алтайского края за 2015-2018 гг. [2]

– снижение в 2018 г. по сравнению с 2017 г. удельного веса налоговых доходов бюджета Алтайского края в общем объеме доходов, несмотря на их рост в динамике. По данным таблицы, в 2018 г. налоговые доходы бюджета региона составили 53,11 млрд руб., или 52,1%;

– в составе налоговых доходов бюджета преобладают отчисления налога на прибыль и НДС. По данным таблицы, удельный вес налога на доходы в налоговых доходах бюджета Алтайского края в 2018 г. достиг 31,1%;

– снижение доли безвозмездных поступлений с 48,4% в 2015 г. до 41,9% в 2017 г., а затем рост доли до 46,8% в 2018 г., все это происходит из-за изменения пропорций распределения налогов.

Таким образом, при формировании налоговых доходов бюджета Алтайского края можно столкнуться с рядом проблем. К их числу можно отнести (рис. 2):

- перераспределение налоговых ставок в федеральном бюджете

### Проблемы формирования налоговых доходов

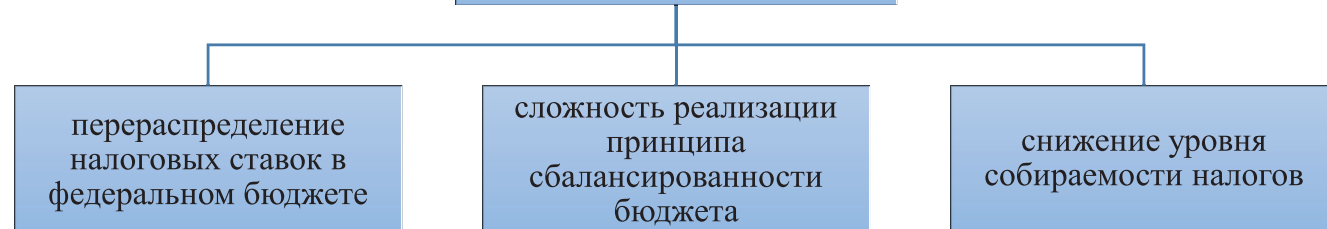


Рис. 2. Проблемы формирования налоговых доходов бюджета Алтайского края

- снижение уровня собираемости налогов, зачисляемых в бюджет субъекта РФ. Исследование собираемости налоговых поступлений, администрируемых налоговыми органами Алтайского края, показывает, что поступления доходов превышают размеры начислений. Так, собираемость по налогу на прибыль только по итогам 2018 г. иллюстрирует превышение сумм поступлений над суммами начислений, все другие периоды показывают недопоступление налога в бюджетную систему РФ, и в бюджет Алтайского края, в частности, показатель недопоступлений варьирует от 1 до 9%.

Каждый из бюджетобразующих налогов бюджета субъекта показывает невыполнение уровня собираемости в четырех случаях из пяти, исключения составляют акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории Российской Федерации, где уровень собираемости в двух периодах из пяти превышает пороговое значение в 100 процентов;

- большая часть налоговых доходов бюджета Алтайского края формируется за счет поступлений по налогу на прибыль организаций и НДС, что создает определенные риски для устойчивости бюджета, т.к. исчисление и уплата данных налогов существенно зависит

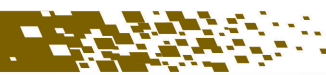
бюджетной независимости, что приводит к зависимости от вышестоящего бюджета и меньшей самостоятельности доходной базы. Снижение доли собственных доходов фиксируется на постоянной основе в Бюджетном кодексе, а также их зависимость от вышестоящего бюджета, тенденции, которые противоречат полной реализации принципа самостоятельности бюджетов. В связи с этим дальнейшее развитие налогово-бюджетных отношений должно быть направлено на укрепление интересов органов субъекта Российской Федерации в развитии собственной налоговой базы;

- сложность реализации принципа сбалансированности бюджета в связи с превышением или сопоставимыми суммами расходов над собственными источниками доходов, включая налоговые поступления. К налоговым доходам отнесены поступления от основных бюджетобразующих налогов – от налога на прибыль, от налога на товары, от налога на имущество. Важным аспектом реализации основного принципа бюджетной системы Российской Федерации – принципа сбалансированности бюджета является увеличение темпов дохода бюджета, а не достижение этого принципа за счет снижения расходов региона;

от колебаний налоговой базы и изменений федерального законодательства, неблагоприятных для регионов;

- контроль эффективности работы налоговых органов. Повышение эффективности налогового администрирования способствует наполнению бюджета, а также снижению теневого сектора, выравниванию конкурентных условий, снижению коррупции и повышению экономической эффективности в долгосрочной перспективе. Качественное налоговое администрирование с использованием средств дистанционного цифрового контроля и мониторинга налоговой среды обеспечивает дополнительный доход;





- сокращение занятого населения в регионе и, как следствие, снижение перечислений одного из бюджетообразующих налогов – НДФЛ.

Исходя из ряда существующих проблем, предлагаются следующие направления укрепления доходной базы региона:

1. Развитие малого бизнеса. Основным условием для роста поступлений прибыли в бюджет является формирование бизнеса в регионе, так как они напрямую платят значительную долю налогов в бюджетах (налог на прибыль, налог на имущество, акцизный налог и др.). По этой причине поступления в бюджет напрямую зависят от суммы прибыли, полученной предприятием, и стоимости его имущества. В итоге, непосредственно предпринимательство создает дополнительные рабочие места, тем самым увеличивая доход в бюджет НДФЛ и т.д.

В настоящее время приоритетным процессом налоговой политики является реализация мер, направленных на повышение налогового потенциала бизнес-структур, повышение уровня взимания налогов и сборов, последующее снижение масштабов отклонения от уплаты налогов. В обстоятельствах санкций следует учитывать налоговую стратегию страны, которая, с одной стороны, должна быть направлена на противодействие негативным последствиям штрафных санкций и их встречным мерам, а с другой – на формирование обстоятельств для возобновления положительных темпов роста финансов российских компаний.

2. Введение шкалы дифференцированных ставок по налогу на прибыль организаций и НДФЛ. Главными источниками налоговых доходов для многих регионов считаются налог на прибыль организаций и НДФЛ. В среднесрочной перспективе прогнозируется, что экономические результаты деятельности предприятий и организаций начнут снижаться, и из-за этого необходимо ожидать определенного снижения доходов от налога на доходы физических лиц. В связи с этим целесообразно провести дополнительные исследования

для определения соответствующего налогового бремени, налоговой нагрузки и пределов налоговых изъятий с учетом отраслевых особенностей Алтайского края.

3. Совершенствование института налогового администрирования. Основным направлением совершенствования администрирования налогов должно стать противодействие уклонению от уплаты налога, стимулирование налогоплательщиков к добровольному исполнению налоговых обязательств.

Основным рычагом при формировании и укреплении собственной базы регионального бюджета считается увеличение его налогового потенциала. Основными рисками для устойчивости доходной части бюджета субъекта РФ являются уклонения от уплаты налогов, в результате чего следует усовершенствовать процедуры налогового администрирования.

Целесообразно усовершенствовать механизм развития доходов бюджета региона за счет повышения заинтересованности органов государственной власти Российской Федерации в увеличении налогового потенциала и роста собственных доходов бюджета. Для поддержания собственной доходной базы необходим контроль за комплектацией, типами источников доходов, методами развития доходной части областного бюджета, а также надзор за полнотой и своевременностью поступлений налогов в бюджет [3].

4. Вовлечение самозанятого населения в формальную экономику территорий. Еще один из вариантов вовлечения самозанятого населения в формальную экономику территорий озвучил министр труда М. Томилин. На законодательном уровне ведется работа по персонализированному учету категорий граждан трудоспособного возраста, по которым нет данных о поступлениях страховых взносов в Пенсионный фонд. А эта категория граждан пользуются всеми видами помощи государства, включая бесплатные медицинские услуги. По словам М. Томилина, может быть введен налог на таких лиц в размере до 25 тыс. руб. с человека для перечис-

ления этих средств в систему медицинского страхования и для формирования пенсионных прав. Эта мера может привести к снижению нагрузки на расходы региональных бюджетов и перераспределению части доходов в пользу местных бюджетов. Такой опыт применения системы налогообложения самозанятых лиц, официально не уплачивающих налоги, уже есть в Белоруссии. Там с 2015 г. взимается налог с целью стимулирования к легальной трудовой деятельности [1].

Подводя итог, отметим, что в условиях нынешней нестабильности формирования доходов бюджета Алтайского края является важной задачей для обеспечения стабильного развития региона. Увеличение доходной базы бюджета Алтайского края за счет налоговых поступлений должно осуществляться по следующим направлениям: развитие малого бизнеса, введение дифференцированных ставок по налогу на прибыль и НДФЛ, совершенствование института налогового администрирования, а также вовлечение самозанятого населения в формальную экономику территорий. Налоговые поступления являются одним из основных источников поступлений в региональные бюджеты, поэтому реализация мер по их увеличению позволит бюджету Алтайского края накапливать собственную доходную базу, через которую выполняются эти расходные обязательства.

1. В России введут налог на все доходы официально неработающих граждан [Электронный ресурс]. – URL: <https://og.ru>.

2. Налоговые доходы бюджета Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.budget.gov.ru/>

3. Пермякова Н.Ш. Проблемы и пути решения налоговых доходов региональных бюджетов в РФ // Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации: материалы междунар. научн.-практ. конф. студентов и аспирантов: в 2 ч. / под ред. В.А. Ковалева, А.И. Ковалева. – 2018. – С. 237-242.

*Angelina Alekseevna Sorokina, Assistant of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

The article analyzes the composition and structure of budget revenues of a constituent entity of the Russian Federation, identifies the key factors influencing the increase in tax revenues of Altai Krai. The study of the problems of formation of tax revenue will allow to adjust the sources of revenue and increase tax collection for the region.

**Keywords:** budget of a constituent entity of the Russian Federation, budget income, tax revenues, tax receipts, revenue structure.





УДК 338.2

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

Анастасия Николаевна Каракулина, студент 4 курса направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В данной статье рассмотрены основные подходы к платежеспособности и кредитоспособности, влияющие на эффективность взаимоотношений заемщика и кредитора. В целях сокращения величины невозвратов платежей рассмотрена методика оценки их кредитоспособности и принятия решения на ее основе. Данный вопрос был проанализирован на материалах ПАО КБ «Восточный», в частности, филиала в г. Барнауле.

*Ключевые слова:* кредитоспособность, платежеспособность, скоринговая карта, кредит.

## ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БАНКА С КЛИЕНТАМИ ЧЕРЕЗ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ КРЕДИТОСПОСОБНОСТИ ЗАЕМЩИКАМИ

### IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE BANK'S INTERACTION WITH CUSTOMERS THROUGH IMPROVING THE CREDIT RATING OF BORROWERS

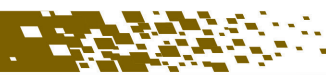
Оценка кредитного качества предполагает анализ широкого круга количественных и качественных показателей, следовательно, ее создание представляется затруднительным.

Согласно О.И. Лаврушину, кредитоспособностью клиента коммерческого банка называется его способность своевременно и в полном объеме выполнять свои долговые обязательства [6]. Аналогичной позиции придерживается А.Д. Шеремет [9]. Определение В.Т. Севрука может служить продолжением данной формулировки: «Финансовое состояние компании характеризуется его платежеспособностью и кредитоспособностью, т.е. способностью вовремя удовлетворять платежные требования, возвращать кредиты, вносить платежи в бюджет,

выплачивать заработную плату» [8]. Однако стоит отметить, что данные определения не разграничивают понятие «платежеспособность» и «кредитоспособность». Первое означает именно способность компании расплачиваться по всем видам обязательств, в то время как кредитоспособность означает способность расплатиться лишь по кредитным обязательствам. В отличие от платежеспособности заемщика его кредитоспособность характеризуется не только ликвидностью активов компании, но и прочими другими факторами, которые напрямую не зависят от хозяйствующего субъекта и не поддаются количественному измерению, например, контрагенты, рынки сбыта и др. [5]. Имеются также подходы, которые связывают понятия кредитоспо-

собности и платежеспособности. А.И. Ольшаный считает, что кредитоспособность – это возможность заемщика погасить только ссудную задолженность и утверждает, что характеристики данных терминов должны быть различными, так как, согласно принципам кредитования, заемные средства могут быть погашены также за счет вторичных источников обеспечения, а не только за счет выручки от основной деятельности [7]. По мнению М.О. Сахаровой, кредитоспособность – это финансово-хозяйственное состояние компании, при котором заемные средства используются эффективно, и заемщик способен и готов вернуть кредит в соответствии с условиями кредитного договора [8].





Как правило, толкование термина «кредитоспособность» учитывает ряд следующих факторов: деловая репутация заемщика, его дееспособность и правоспособность для совершения кредитной сделки, способность генерировать денежные потоки, наличие обеспечения. Кроме того, моральная основа кредитной сделки (порядочность и честность) напрямую связывалась с такими факторами, как управление делами, компетентность, умение руководства компании предвидеть изменения рыночной конъюнктуры, своевременно перестраивать производство и т.д. [3].

Более детально данная проблема была изучена нами на материалах филиала в г. Барнауле ПАО КБ «Восточный». В настоящее время данное банковское учреждение предлагает своим клиентам широчайший спектр кредитных продуктов. Несмотря на известные проблемы в области замедления российской экономики и темпов кредитования как физических лиц, так и экономических субъектов, в исследуемом филиале наблюдается стабильный рост совокупного кредитного портфеля с 2694 млн руб. на 1 января 2016 г. до 3125 млн руб. на 1 декабря 2018 г. Таким образом, после кризисных тенденций 2014 г. объем кредитования в исследуемом филиале восстановился. Однако динамика данного восстановления очевидно хуже, чем можно было бы рассчитывать, за четыре года суммарный темп прироста кредитного портфеля составил лишь 16,02%. Данный показатель является номинальным, так как с учетом инфляционных показателей за тот же период, составивших в сумме значение около 10%, темп прироста будет ниже. Учитывая негативные макроэкономические факторы, приведшие к замедлению экономики России, наблюдаемое повышение объема суммарного кредитного портфеля можно объяснить достаточно активной стратегией исследуемого филиала и ПАО КБ «Восточный» в целом в области выдачи кредитов. Особенно данная тенденция характерна для кредитов юридическим лицам: темп прироста их кредитного портфеля за весь период составил максимальное из всех значений в 27,47% против темпа прироста в 15,44% для физических лиц и лишь 4,72% – для предпринимателей. Даль-

нейший рост кредитования физических лиц сдерживается преимущественно падением реальных располагаемых доходов данного типа заемщиков, которое за последние 3 года так и не было преодолено. Наблюдаемая ситуация усугубляется тем фактом, что именно кредитование физических лиц, показываящее низкий прирост, занимает наибольшую долю в кредитном портфеле исследуемого филиала и, соответственно, является основным источником процентных доходов. В настоящее время увеличение кредитного портфеля физических лиц, который составил от 1755 млн руб. на 1 января 2016 г. до 2026 млн руб. на 1 декабря 2018 г., ограничивается только экономической неопределенностью, при которой многие потенциальные заемщики предпочитают отложить новые приобретения в условиях снижения или стагнации реальных располагаемых доходов.

Удельный вес кредитного портфеля физических лиц несколько снизился с 65,16% на 1 января 2016 г. до 64,83% на 1 декабря 2018 г., в то время как удельный вес кредитного портфеля юридических лиц повысился с 18,99% на 1 января 2016 г. до 20,86% на 1 декабря 2018 г. Если анализировать данные только за 2018 г., то темп прироста кредитного портфеля физических лиц составил 8,02%, тогда как для юридических лиц аналогичный показатель равен 9,47%, при этом в предыдущие периоды расхождение было существенно больше. Сравнивая динамику с показателями всей российской банковской сферы, можно заметить, что по данным 2018 г. прирост кредитов составил 10,42% и 11,64 для сегментов физическим и юридическим лицам соответственно. Одним из факторов роста портфеля физических лиц явилось уменьшение стоимости заимствований: процентные ставки по большинству кредитных продуктов ПАО КБ «Восточный» за последние два года неоднократно подвергались корректировкам в сторону уменьшения.

При этом если общая динамика кредитов, выданных физическим лицам в 2018 г., в целом совпадает с общероссийскими тенденциями, то структурные характеристики кредитного портфеля исследуемого филиала имеют некоторые различия. На национальном уровне рост кредитного портфеля рос-

сийских банков происходил преимущественно за счет ипотечных кредитов и необеспеченных потребительских кредитов, также позитивные тенденции наблюдались и в области пусть и более медленного, но продолжающегося восстановления автокредитования. Высокий темп прироста был зафиксирован и для кредитных продуктов наличными, что обусловлено расширением их линейки. Можно заметить, что многие новые кредитные продукты не только востребованы заемщиками, но и активно развиваются, что позволяет сделать вывод об эффективной продуктовой стратегии исследуемого банка. Максимальный удельный вес в кредитном портфеле исследуемого филиала отмечается для кредитов со сроками от 181 дней до 1 года, их удельный вес несколько снизился с 45,12% на 1 января 2016 г. до 42,21% на 1 декабря 2018 г. Также в кредитном портфеле весьма велика доля кредитов сроком от 1 до 3 лет, она составляет от 29,40% на 1 января 2016 г. до 29,70% на 1 декабря 2018 г., общая динамика кредитов на такие сроки также положительная.

Поскольку вопрос повышения эффективности предоставления кредитов и снижения величины их невозвратов напрямую связан с качеством оценки потенциальных кредиторов, методики оценки должны постоянно совершенствоваться. Совершенствование методов оценки кредитоспособности клиентов должно заключаться, на наш взгляд, в некотором изменении и дополнении используемой сегодня методики кредитного скоринга. Прежде всего, необходимо скорректировать скоринговую карту заемщика, используемую сегодня в ПАО КБ «Восточный» (филиал в г. Барнауле) для получения частных скоринговых оценок так, чтобы новые критерии не были избыточными. Предлагаем исключить критерий сферы деятельности, поскольку используемая в настоящее время система критериев по данному параметру представляется несовершенной, так как она не учитывает такие специфические категории заемщиков, как самозанятые граждане, работающие студенты и индивидуальные предприниматели. Также предлагаем из системы исключить параметр наличия домашнего телефона, поскольку в 2019 г. данный параметр можно признать устаревшим





ввиду наличия практически у всех заемщиков нестационарных мобильных телефонов. Также необходимо отметить, что при принятии решения о предоставлении кредита конкретному физическому лицу в исследуемом филиале ПАО КБ «Восточный» следует учитывать не только рассмотренные ранее характеристики, включающие размер его заработной платы, стаж его работы, возраст, но и прочие характеристики, в настоящее время недостаточно представленные в используемой в настоящее время скоринговой системе. Как отмечают в своих прикладных исследованиях Л.Г. Кравец и Л.В. Кучерявая, «главным моментом для построения качественной модели исследования кредитоспособности, применяемой для физического лица, является точная оценка его сферы деятельности, что позволяет классифицировать потенциальных заемщиков на отдельные категории». Авторами были выявлены критерии, которые могут применяться при выдаче кредитов физическим лицам. Данная сегментация позволит исследуемому филиалу ПАО КБ «Восточный» применять к различным категориям заемщиков разные коэффициенты, учитывая не только значение доходов потенциальных заемщиков, но также и факторы их формирования. В соответствии с общей системой оценки заемщиков ПАО КБ «Восточный» (филиал в г. Барнауле) предлагается в методике оценки кредитоспособности использовать поправочные коэффициенты. В новой оценочной системе условия будут более оптимальными и для данного банка, и для конкретного заемщика.

Также положительная сторона рассмотренной уточненной методики заключается в возможности барнаульского филиала ПАО КБ «Восточный» применять индивидуальный подход к различным категориям заемщиков, что позволит в дальнейшем учитывать

все необходимые характеристики всех потенциальных заемщиков и предоставлять им точно такие суммы в кредит, которые каждый будет способен выплатить, вследствие чего уровень просроченной задолженности снизится.

В рамках апробации предложенной методики нами были представлены поправочные коэффициенты как согласно прежней методике, так и выбранные в соответствии с предлагаемой методикой, согласно представленным поправочным коэффициентам для разных категорий заемщиков.

В банке должна действовать система лимитов кредитования, установленных на уровне как отдельных заемщиков, так и групп связанных контрагентов, с учетом различных видов кредитных рисков, возникающих при долгосрочном и краткосрочном кредитовании. В банке при предоставлении новых кредитов (во всех формах), переоформлении и продлении сроков ранее выданных кредитов должна применяться определенная процедура их утверждения. Кроме того, должны существовать: система непрерывно обновляемой документации для каждого кредитного инструмента, подверженного кредитному риску; система контроля за состоянием и качеством каждого отдельного кредита и кредитного портфеля в целом; система классификации и процедуры оценки кредитных рисков.

Таким образом, были рассмотрены различные процедуры оценки кредитоспособности, что позволит в дальнейшем не только уменьшить величину формирующейся просроченной задолженности, которая зависит как от применяемой методики оценки кредитоспособности, но и привести уровень осуществляемого резервирования по проблемным и безнадежным ссудам к более эффективному значению, что позволило бы привести уровень дополнительных финансовых ресурсов к бо-

лее высокому значению и активизировать процессы кредитования.

1. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 27.12.2018) «О банках и банковской деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства РФ. – 05.02.1996. – № 6. – Ст. 492.

2. Положение о порядке формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам, ссудной и приравненной к ней задолженности (утв. Банком России 28.06.2017 № 590-П) (ред. от 26.12.2018) (вместе с «Порядком оценки кредитного риска по портфелю (портфелям) однородных ссуд») (Зарегистрировано в Минюсте России 12.07.2017 № 47384) // Вестник Банка России. – 04.08.2017. – № 65-66.

3. Ададуров И.Е. Основы кредитоспособности: учебник для вузов. – М.: Маркет ДС, 2014.

4. Вахрин П.И. Финансовый анализ в коммерческих и некоммерческих организациях: учебное пособие. – М.: Маркетинг, 2012.

5. Ефимова О.В. Финансовый анализ. Современный инструментарий для принятия экономических решений: учебник. – М.: Омега-Л, 2015.

6. Лаврушин О.И., Афанасьева О.Н., Корниенко С.Л. Банковское дело. Современная система кредитования: учебное пособие. – М.: КноРус, 2015. – 546 с.

7. Ольшаный А.И. Банковское кредитование – российский и зарубежный опыт: учебное пособие. – М.: РДЛ, 2015.

8. Сахарова М.О. К вопросу о кредитоспособности предприятия // Деньги и кредит. – 2014. – № 3.

9. Шеремет А.Д., Сайфулин Р.С., Негашев Е.В. Методика финансового анализа: учебное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2014.

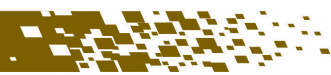
*Natalya Aleksandrovna Torgashova, Head of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences*

*Anastasiya Nikolayevna Karakulina, student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)*

This article discusses the main approaches to solvency and creditworthiness, affecting the effectiveness of the relationship between the borrower and the lender. For the purpose of reducing the amount of defaults of payments, a methodology for assessing their creditworthiness and making decisions on its basis is considered. This issue was analyzed on the materials of PJSC KB «Vostochny», in particular, the branch of the city of Barnaul.

**Keywords:** creditworthiness, solvency, scoring card, credit.





УДК 35

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»

**В статье представлена характеристика системы управления документами и обзор новинок в нормативной правовой, а также методической базе, лежащей в основе ее формирования в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования.**

**Ключевые слова:** управление документами, делопроизводство, документ, инструкция по делопроизводству, альбом и табель форм документов, органы местного самоуправления.

## **ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ В ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В АСПЕКТЕ СОВРЕМЕННЫХ НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ**

### **FORMATION OF THE MANAGEMENT SYSTEM OF DOCUMENTS IN THE EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE ORGAN OF MUNICIPAL EDUCATION IN THE ASPECT OF MODERN STANDARD REQUIREMENTS**

Нормативные основы формирования системы управления документами в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования подвержены изменению и развитию. Поэтому данная тема остается актуальной для рассмотрения на страницах нашего печатного органа. Следует констатировать, что в настоящее время во многих районных, не говоря уже о поселковых администрациях, управление документами ведется на основе инструкций по делопроизводству, введенных в действие в первом десятилетия XXI в. Подобная практика сложилась по разным причинам. Прежде всего, уточним, что нормативные правовые акты, регламентирующие такие виды деятельности, как документирование и организация работы с документами, длительное время радикально не менялись. В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ

от 27 июля 2006 г. Правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти (далее Правила делопроизводства) должны были стать основой для разработки инструкций по делопроизводству в органах местного самоуправления.

Когда Постановлением Правительства РФ № 477 от 15 июня 2009 г. были введены в действие Правила делопроизводства, стало очевидным, что несмотря на содержание упомянутой выше статьи Федерального закона № 149-ФЗ, в тексте документа нет ни одного упоминания о необходимости его использования для работы с документами в муниципалитетах. Как следствие, например, в Инструкции по делопроизводству в администрации города и иных органах местного самоуправления города Барнаула, утвержденной постановлением администрации города № 700 от 16 апреля 2018 г., ссылки на Правила делопроизводства отсутствуют. Уточним, что в этом ло-

кальном нормативном акте г. Барнаула не упоминается ни один нормативный правовой акт, который определяет правила делопроизводства в Российской Федерации, а вот расхождения в трактовках норм и правил с этими документами в инструкции встречаются. С учетом того, что городские администрации располагают структурными подразделениями и квалифицированными специалистами, ответственными за ведение делопроизводства, нетрудно предположить наличие проблем с локальными нормативными актами, определяющими порядок работы с документами в администрациях сельских поселений. Необходимость обновления локальных нормативных актов в сфере делопроизводства обоснована, прежде всего, внедрением элементов электронного документооборота в исполнительно-распорядительных органах крупных муниципальных образований и выходом новых нормативных документов. В данной статье предла-



гаются обзор действующих нормативных правовых актов и методических документов, которые необходимо использовать для формирования системы управления документами в органах местного самоуправления. Более подробно остановимся на характеристике документов, вступивших в силу в 2018 и 2019 г., на которые следует обратить внимание при разработке локальных нормативных актов, регламентирующих сферу делопроизводства в органах местного самоуправления.

Управление документами – это деятельность, обеспечивающая реализацию единой политики и стандартов по отношению к документальному фонду организации [1]. В соответствии с международным стандартом управление документами – совокупность планомерных и эффективных действий по созданию, использованию, хранению и уничтожению документов в организациях с целью доказательства проведения деловых (управленческих) операций. Управление документами распространяется на практическую деятельность лиц, осуществляющих управление документами, а также лиц, создающих или использующих документы в ходе своей деловой деятельности. Управление документами в организации включает в себя:

- распределение ответственности и полномочий по управлению документами;
- установление, внедрение и распространение руководящих указаний и регламентов работы с документами;
- предоставление ряда услуг, относящихся к управлению документами и использованию документов;
- проектирование, внедрение и администрирование специализированных систем для управления документами [2].

Управление документами основывается на локальных нормативных актах и иных документах, определяющих правила делопроизводства в организации. Для обеспечения единого порядка документирования, организации работы с документами, функционирования информационно-поисковых систем, контроля исполнения и подготовки документов к передаче в ведомственный архив организации необходимо разработать и ввести в действие

ряд документов, которые можно рассматривать как элементы системы управления документами. Назовем основные элементы этой системы:

- положение об отделе и должностные инструкции ответственных за делопроизводство;
- инструкция по делопроизводству;
- номенклатура дел;
- табель унифицированных форм документов организации;
- альбом унифицированных форм документов;
- положение об архиве;
- положение об экспертной комиссии.

Единая политика в работе с документами предполагает наличие субъекта ее формирования и реализации. В первую очередь в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования необходимо назначить ответственных за формирование системы управления документами. В зависимости от вида муниципального образования и штатной численности работников органа управления ответственность за формирование единого порядка работы с документами может быть возложена как на соответствующие структурные подразделения, так и на специалистов и регламентирована в положениях об отделах и должностных инструкциях. Должностные обязанности работников службы делопроизводства и работников, отвечающих за организацию работы с документами в иных структурных подразделениях органа местного самоуправления, устанавливаются также должностными инструкциями. Специальная служба делопроизводства действует на правах самостоятельного структурного подразделения и подчиняется непосредственно руководителю организации. Руководитель органа местного самоуправления делегирует полномочия и контролирует организацию работы с документами. Отсутствие должного контроля и недопонимание важности поддержания на уровне современных требований системы управления документами со стороны руководства приводит к различным проблемам в управленческой деятельности. Несоответствие инструкции по делопроизводству современным нормативным

требованиям, несвоевременное или неправильное оформление документов, отсутствие должной систематизации документального фонда и регламентации работы с электронными документами, нарушение сроков и правил оперативного и архивного хранения документов – это далеко не полный перечень характерных ошибок, встречающихся в работе с документами в органах местного самоуправления.

Основной целью деятельности службы делопроизводства и ответственных за делопроизводство является организация, ведение и совершенствование процессов документирования и иных форм работы с документами на основе единых принципов и правил, закрепленных в инструкции по делопроизводству. Прямой обязанностью ответственного за ведение делопроизводства в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования является разработка индивидуальной инструкции по делопроизводству и поддержание данного документа на уровне современных требований.

Какие нормативные правовые и методические документы следует использовать в 2019 г. для формирования единого порядка работы с документами и разработки индивидуальной инструкции по делопроизводству? Прежде всего, нужно уяснить, какой орган в системе федеральных органов исполнительной власти является ответственным за разработку нормативной базы в этой области. За выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере архивного дела и делопроизводства в Российской Федерации в соответствии с Положением о Росархиве (далее – Положение), утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства», отвечает Федеральное архивное агентство. В упомянутом Положении приведен перечень нормативных и методических документов, которые должны быть разработаны Росархивом для всеобщего применения. В 2019 г. можно констатировать, что Росархив за 2 года в основном выполнил поставленные задачи. Стоит уточнить, что изначально в этом





перечне не упоминались документы, предназначенные для организации делопроизводства в органах местного самоуправления. Эта досадная ошибка была устранена Указом Президента Российской Федерации № 719 от 18 декабря 2018 г. «О внесении изменений в Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293». Лучше поздно, чем никогда. В соответствии с внесенными изменениями в настоящее время Росархив отвечает за разработку правил делопроизводства не только в государственных органах, но и в органах местного самоуправления. Среди многочисленных поправок в Положение в контексте нашей темы важна также следующая поправка. Подпункт 6 Пункта 6 Положения изменился. По новой редакции документа Росархив разрабатывает перечень типовых управленческих архивных документов, не только образующихся в процессе деятельности государственных органов, но и органов местного самоуправления, а также инструкции по применению таких перечней [3].

Для уточнения состава и содержания действующих нормативных правовых актов и методических документов, регламентирующих делопроизводство, удобно пользоваться информацией, размещенной на официальном сайте Федерального архивного агентства. Необходимые для формирования системы делопроизводства в органе местного самоуправления документы находятся в открытом доступе, а их содержание обновляется по мере того, как вносятся изменения в данные нормативные акты.

Начиная с 15 июня 2009 г. нормативной основой для разработки инструкций по делопроизводству в органах местного самоуправления являются Правила делопроизводства [4]. На основе Правил делопроизводства ВНИИДАД подготовил методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (далее – методические рекомендации) [5]. Как уже упоминалось в начале нашей статьи, практика показала, что эти документы оказались неудобным и маловостребованным материалом

для подготовки инструкций по делопроизводству в системе муниципального управления. Будем ожидать, что к 2020 г. в соответствии с упомянутым выше Указом Президента Российской Федерации № 719 от 18 декабря 2018 г. Росархив подготовит и введет в действие Правила делопроизводства для органов местного самоуправления.

С 1 августа 2018 г. вступил в силу и опубликован на официальном сайте Росархива документ, который в настоящее время можно использовать как основу для разработки индивидуальных инструкций в органах местного самоуправления. Это Примерная инструкция по делопроизводству (далее – Примерная инструкция) для государственных организаций, утвержденная приказом Росархива от 11 апреля 2018 г. № 44 [6]. Преимуществом Примерной инструкции и отличием ее от методических рекомендаций является цельность текста документа. В Примерную инструкцию включены все необходимые для инструкции разделы за исключением раздела, содержащего термины и определения. В документе имеется раздел, определяющий порядок ведения контроля исполнения документов. Также в отличие от Правил делопроизводства составители текста Примерной инструкции не стали выделять отдельным разделом правила работы с электронными документами. Во всех разделах Примерной инструкции содержатся указания об особенностях работы с электронными документами. Также имеются приложения, в частности, образцы оформления конкретных видов документов.

Важной составляющей каждой инструкции по делопроизводству является раздел, посвященный документированию. С 01 июля 2018 г. вступил в силу ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов» с Изменениями № 1 [7]. Оформление бланков, реквизитов, текстов документов должно осуществляться на основе нового стандарта. Введение в действие ГОСТ Р 7.0.97-2016 вызвано необходимостью привести в соответствие с Правилами делопроизводства рекомендации

по оформлению документов. Примерная инструкция по делопроизводству также содержит идентичные стандарту и Правилам делопроизводства правила документирования.

Очень полезными для подготовки инструкций по делопроизводству, самостоятельного изучения правил документирования, а также для проведения методических семинаров, являются Методические рекомендации по применению ГОСТ Р 7.0.97-2016, подготовленные специалистами ВНИИДАД в 2018 г. и опубликованные на сайте Росархива в марте 2019 г. [8]. Документ адресован органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным организациям для формирования единого порядка документирования и организации работы с документами как на бумажных, так и на электронных носителях. Структура методических рекомендаций совпадает со структурой ГОСТ Р 7.0.97-2016. В документе представлено подробное изложение правил оформления реквизитов, бланков и текстов документов. В рекомендациях в качестве приложений приведены формуляры, образцы документов, образцы бланков, которые могут быть использованы для подготовки Альбома форм документов.

Важной составляющей инструкции по делопроизводству является раздел, посвященный систематизации документального фонда и составлению номенклатуры дел. Нормативные основы работы с документальным фондом в условиях применения электронного документооборота были рассмотрены нами в Алтайском вестнике государственной и муниципальной службы № 16 за 2018 г. [9]. Однако в последнее время появился новый методический документ, который будет полезен составителям инструкций по делопроизводству и номенклатуры дел. В марте 2019 г. на сайте Росархива размещены Методические рекомендации по разработке федеральными органами государственной власти примерных номенклатур дел для территориальных органов и подведомственных организаций» [10]. Рекомендации содержат методику подготовки примерных номенклатур дел и могут быть использованы как методическая основа для



разработки индивидуальных номенклатур дел в органах местного самоуправления. В данном методическом документе имеются рекомендации о порядке включения в номенклатуру электронных дел.

На сайте Росархива был также размещен для обсуждения проект Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения (далее – Перечень). Замечания и предложения по проекту документа предлагалось сделать до 01 мая 2018 г. Предложенный проект отличается от действующего в настоящее время Перечня. Сокращено количество дел с 1003 до 675 за счет объединения отдельных категорий документов. Изменены сроки хранения некоторых видов документов. Прежде всего, это коснулось документов по личному составу. Однако вступление в силу данного документа затянулось по следующим причинам. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 01 сентября 2012 г. № 877, нормативные правовые акты, определенные федеральными органами исполнительной власти и общественными советами при федеральных органах исполнительной власти как общественно значимые, могут быть приняты только после предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти. На заседании Коллегии Федерального архивного агентства 30 января 2019 г. был представлен перечень нормативных правовых актов, планируемых к принятию в 2019 г., обсуждение которых предлагается рассмотреть на заседаниях Общественного совета в связи с их общественной значимостью. Среди перечисленных нормативных правовых актов упомянут документ, интересующий нас в аспекте рассматриваемых вопросов. Это проект приказа «Об утверждении перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения». Соответственно при подготовке но-

менклатур дел на 2020 г. необходимо отслеживать выход нового Перечня с уточненными сроками хранения документов.

Важными элементами системы управления документами являются Табель и Альбом форм документов. Табель унифицированных форм документов – это перечень установленных к применению унифицированных форм документов [11]. Табель форм документов предназначен для:

- определения состава применяемых в организации форм документов в едином нормативном документе;
- характеристики юридического статуса документов, этапов подготовки и прохождения;
- распределения применяемых в деятельности организации форм документов по функциям управления (или по структурным подразделениям);
- упорядочения документальной базы организации в целях повышения эффективности использования информационных технологий в управленческой деятельности.

Альбом унифицированных форм документов – сборник установленных к применению унифицированных форм документов с указаниями по их заполнению [12].

Унификация форм документов – закрепление расположения реквизитов документа на листе бумаги и требования к ним. Разработка унифицированных форм документов осуществляется как на общегосударственном уровне, так и на уровне организации (например, альбомы унифицированных форм или отдельные формы документов). Основой для разработки индивидуальных Табелей и Альбомов форм документов являются унифицированные системы документации, состоящие из взаимосвязанных общероссийских унифицированных форм документов, обеспечивающих документирование представления данных в определенных видах деятельности. Непосредственными разработчиками конкретных форм и систем документации являются министерства (ведомства), возглавляющие ту отрасль деятельности, документы которой унифицируются.

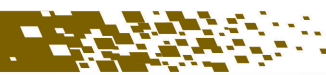
Для успешной разработки Табеля и Альбома форм документов в организации в настоящее время требуется

обновление классификаторов управленческих документов и уточнения состава унифицированных систем документации. В Положении о Росархиве данному ведомству в настоящее время такой задачи не поставлено и, соответственно, нормативные и методические рекомендации по разработке Табеля и Альбома форм документов до сих пор являются недостающим звеном в нормативной правовой базе по управлению документами.

Активное участие в деятельности по систематизации документального фонда и проведении экспертизы ценности документов в каждой организации должна выполнять экспертная комиссия. Для создания экспертной комиссии и разработки локального нормативного акта, определяющего порядок ее деятельности, Росархив предлагает Примерное положение об экспертной комиссии организации, утвержденное приказом № 43 Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. [13]. Предыдущий равнозначный документ был подготовлен 23 года тому назад. В настоящее время экспертная комиссия выполняет функции экспертизы ценности документов на различных носителях, и ее члены должны иметь соответствующую квалификацию.

Для упорядочения работы с кадровыми документами должны быть использованы Методические рекомендации по работе с документами по личному составу в государственных и муниципальных архивах, архивах организаций, которые также были размещены на сайте Росархива в марте 2019 г. [14]. Информация, зафиксированная в документах по личному составу, по прошествии времени является самой востребованной в архивных фондах любых организаций. Обеспечение сохранности этих документов является залогом соблюдения социальных прав граждан России. В документе представлены классификация документов, порядок проведения экспертизы ценности и определения сроков хранения документов по личному составу, регламентирована процедура оформления дел по личному составу для передачи на хранение в муниципальный архив. Очень полезен данный документ для организации хранения





документов по личному составу в муниципальном архиве.

Для упорядочения организации хранения документов, срок хранения которых свыше 10 лет, в муниципальных архивах должно применяться Примерное положение об архиве организации, утвержденное приказом Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. № 42 [15]. Этот документ содержит информацию о создании условий хранения документов не только на бумажных, но и электронных носителях. На основе указанного документа в организации разрабатывается положение об архиве, которое определяет порядок его работы и утверждается руководителем организации. Таким образом, представленные в нашем обзоре нормативные правовые и методические документы являются актуальными и необходимыми для формирования системы управления документами и актуализации локальных нормативных актов, регламентирующих сферу делопроизводства в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования.

1. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. – Введ. 2014-03-01. – М.: Стандартинформ, 2014. – 4 с.

2. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Управление документами. Общие требования – Введ. 2007-07-01. – М.: Стандартинформ, 2007. – 34 с.

3. О внесении изменений в Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293: Указ Президента

Российской Федерации от 18 декабря 2018 г. № 719 // Собрание законодательства РФ. – 2018 – № 52. – Ст. 8239.

4. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (Ч. I). – Ст. 3448.

5. Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Утверждены приказом Росархива № 76 от 23.12.2009 // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 41. – Ст. 4818.

6. Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях. Утверждена приказом Росархива № 44 от 11 апреля 2018 г., Зарегистрирована Минюстом России. 17.08.2018, Регистрационный номер № 51922. – М.: Росархив. ВНИИДАД, 2018. – 98 с.

7. ГОСТ Р 7.0.97-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов, с Изменениями № 1. – Введ. 2018-07-01. – М.: Стандартинформ, 2018. – 27 с.

8. Методические рекомендации по применению ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов». – М.: Росархив. ВНИИДАД, 2018. – 91 с.

9. Самсонова Т.Н. К вопросу об организации документального фонда в условиях смешанного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2018. – № 16. – С. 111-116.

10. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. – Введ. 2014-03-01. – М.: Стандартинформ, 2014. – 5 с.

11. ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. – Введ. 2014-03-01. – М.: Стандартинформ, 2014. – 5 с.

12. Там же.

13. Примерное положение об экспертной комиссии организации: утверждено приказом № 43 Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г., зарегистрировано в Минюсте 15.06.2018, регистрационный № 5135. Опубликовано: 13.08.2018. [Электронный ресурс]. – URL: <http://archives.ru/documents/position/primernoe-pologenie-expert-comission.shtml> (дата обращения 06.04.2019).

14. Методические рекомендации по работе с документами по личному составу в государственных и муниципальных архивах, архивах организаций. – М.: Росархив. ВНИИДАД, 2018. – 72 с.

15. Примерное положение об архиве организации: утверждено приказом Федерального архивного агентства от 11 апреля 2018 г. № 42, зарегистрировано в Минюсте России 15 августа 2018 г., регистрационный № 51895. Опубликовано: 22.08.2018. [Электронный ресурс]. – URL: <http://archives.ru/documents/position/primernoe-pologenie-arhiv-organization.shtml> (дата обращения 06.04.2019).

*Tatyana Nikolaevna Samsonova, 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 offers a description of the document management system and a review of innovations in the regulatory legal and methodological framework underlying its formation in the executive and administrative agency of the municipality.

**Keywords:** document management, office work, document, instruction on office work, album and report card of document forms, local authorities.





**Макеев Н.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебно-методический комплекс по дисциплине: практикум. – Москва, Берлин: Директ-Медиа, 2019. – 227 с.**

Актуальность предлагаемого учебно-методического пособия, практикума, не вызывает сомнений. Пожалуй, нет такого правоохранительного органа в России, который претерпел бы в своем развитии столько этапов реформирования как всей системы органов прокуратуры, так и направлений ее деятельности. При этом прокуратура по-прежнему сохраняет свою важнейшую функцию «государева ока», определенную для нее еще Петром I в XVIII веке, осуществляя надзор за точным и единообразным исполнением законов Российской Федерации. Поэтому, полагаем, совсем не случайно автор рецензируемого пособия уделяет столько внимания историческим этапам развития прокуратуры в России.

Настоящее учебно-практическое пособие предназначено для выполнения семинарских и практических занятий студентами по учебной дисциплине «Прокурорский надзор». Его структура соответствует рекомендованным для юридических вузов учебникам, а содержание отражает специфику деятельности такого государственного учреждения, как прокуратура. Особенно важно подчеркнуть, что решение правовых ситуаций и тестов позволяет свя-

зать теорию с практикой, способствует лучшему усвоению студентами юридических вузов теоретического курса и более квалифицированной их подготовке к будущей практической работе.

Каждая тема разбита на подвопросы (тезисы), которые можно использовать в качестве плана при ответах на семинарских занятиях.

Кроме заданий (задач, ситуаций) в практикум включены тесты, позволяющие осуществить самопроверку по изученным темам и использовать настоящее пособие при самостоятельной подготовке к практическим занятиям.

Издание также содержит описание разнообразных ситуаций, которым должно быть найдено правовое решение (или обоснование).

При анализе задач необходимо исходить из того, что все фактические обстоятельства, изложенные в них, предполагаются установленными. Следует учитывать, что поскольку содержание задач взято из реальной прокурорской практики, то деятельность некоторых прокурорских работников, изложенная в условиях задач, не всегда является обоснованной и правильной. Также рекомендуется последовательно, логически решать вопросы по схеме «от частного к общему», разбивая общий вопрос на подвопросы. Например, входит ли в компетенцию прокуратуры проведение именно этой проверки; обоснованно она проводилась и имелась ли информация о факте(ах) нарушения закона, требующего(их) прокурорского вмешательства; соблюдены ли пределы и границы надзорной деятельности; правильно ли организована сама проверка; соответствуют ли принятые меры установленным в законе правовым средствам воздействия; адекватны ли они выявленным нарушениям закона, какова их специфика?

Особое внимание студентов автор пособия обращает на обоснование своих выводов, при этом подчеркивая, что не нужно ограничиваться лаконичными ответами, такими как «да» или «нет». Аргументы надо приводить по фактическим обстоятельствам, по применяемому в конкретном случае законодательству и ведомственной нормативной базе.

Не случайно учебными программами вузов предусматривается изучение дисциплины «Прокурорский надзор» на старших курсах, когда студенты уже владеют нормами гражданского, уголовного, трудового и других отраслей права.

При подготовке настоящего учебно-практического пособия автор исходил из положения, что правильное применение полномочий прокуратуры позволит исключить дублирование в деятельности государственных институтов, направленной на поддержание законности, правопорядка, борьбу с преступными проявлениями и, как следствие, оптимизировать механизм государственного управления.

Знание основ организации, построения и деятельности прокуратуры, предмета, объектов и пределов надзора, компетенции прокурора и требований, предъявляемых к прокурорским работникам, недостаточно. Не секрет, что выпускник юридического вуза, поступив на прокурорскую службу, несмотря на имеющуюся в органах прокуратуры серьезную систему подготовки кадров и повышения их квалификации, буквально с первого дня начинает выполнять свои служебные обязанности и применять предоставленные полномочия. При этом сразу сталкивается с трудностями, обусловленными вопросами, как на практике применить полученные в учебном заведении знания, с чего начать и как выстроить последовательность своих действий, как оценить добытые результаты труда, какой акт прокурорского реагирования выбрать, чтобы его применение реально привело к устранению выявленного нарушения закона, а произведенная работа была результативной.

Представленное учебно-практическое пособие в отличие от подобных работ такого рода содержит несомненную новизну в силу того, что в нем освещены вопросы, ранее не рассматриваемые другими авторами: наиболее полно отражены различные направления прокурорской деятельности, разработаны такие новые темы, как надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции, включая антикоррупционную экспертизу



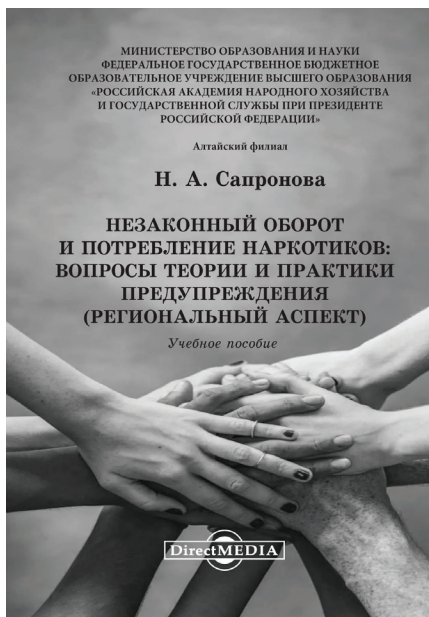


правовых актов и их проектов; защита прав субъектов предпринимательской деятельности, согласование плановых и внеплановых проверок государственными и муниципальными органами контроля; осуществление функции уголовного преследования в новых условиях досудебного производства; ведение государственной правовой статистики; расширяющееся обеспечение участия прокуроров в гражданском и арбитражном судопроизводстве, правотворческой деятельности и взаимодействие с органами местного самоуправления. В этой связи практикум может использоваться не только в учебном процессе студентами, но быть интересным и для молодых специалистов, начинающих службу в прокуратуре. Об этом свидетельствуют практическая направленность и широкое использование ведомственных правовых актов прокурорской системы.

Знание положений прокурорского надзора необходимо не только будущим прокурорским работникам, но и судьям, адвокатам, сотрудникам полиции и других правоохранительных органов, государственным служащим органов власти и местного самоуправления и депутатам, юристам различных организаций и учреждений – тем, кто в процессе выполнения своих функциональных обязанностей взаимодействует с органами прокуратуры, а также простым гражданам, которые должны знать способы защиты нарушенных прав и законных интересов, в том числе путем обращения в прокуратуру.

Учебно-методическое пособие (Практикум) имеет логически завершенную структуру; написано хорошим научным стилем, доступным для понимания студентов. Особую научно-практическую значимость данного пособия придает тот факт, что автор имеет большой практический стаж работы в системе прокуратуры.

**С.Э. Воронин, профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), доктор юридических наук.**



**Сапронова Н.А. Незаконный оборот и потребление наркотиков: вопросы теории и практики предупреждения (региональный аспект): учебное пособие. – Москва, Берлин: Директ-Медиа, 2019. – 204 с.**

Представленное учебное пособие посвящено ключевым проблемам предупреждения правонарушений и преступлений в сфере незаконного оборота и немедицинского потребления наркотиков. Автором в учебном пособии проблемы предупреждения раскрываются на основе обширных статистических данных о состоянии преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, количестве правонарушений в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков в Алтайском крае. В работе использованы труды отечественных ученых по рассматриваемой проблеме, большой конкретно-социологический материал, дающий представление о современном состоянии правонарушений и преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и их причинах. Особое внимание автором в работе уделено юридической характеристике составов административных правонарушений и преступлений в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков, проблемам предупреждения правонарушений и преступлений в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков.

Структура издания представляет логически выстроенной: от анализа понятий и основных показателей административных правонарушений и преступлений в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков к мерам

предупреждения. Автором дается характеристика административных правонарушений и преступлений в сфере немедицинского потребления и оборота наркотиков, выявляются причины административных правонарушений в сфере немедицинского потребления наркотиков в Алтайском крае. Автор достаточно убедительно показывает региональные особенности, присущие административным правонарушениям и преступлениям в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков.

Представляют несомненный интерес и разделы книги, посвященные анализу объективных и субъективных признаков административных правонарушений и преступлений в сфере незаконного потребления и оборота наркотиков, сущности административно-правовых средств предупреждения правонарушений и преступлений в сфере немедицинского потребления и оборота наркотиков, формулируются современные концептуальные положения, безусловно, важные для последовательного приобретения необходимых юристу криминологических знаний.

Раздел, посвященный правовым и организационным основам предупреждения и пресечения административных правонарушений в сфере немедицинского потребления наркотических средств, завершает в целом интересную работу. Автор делает вывод о том, что объединение теоретических положений и положительного регионального опыта предупредительной деятельности будет способствовать оптимизации реальных мер предупреждения преступности в сфере незаконного оборота наркотиков. Данный подход может послужить не только определенной основой для процесса обучения, но и для научной дискуссии по криминологической проблематике.

В целом можно утверждать, пособие Н.А. Сапроновой представляет собой учебное издание, имеющее не только теоретическую, но и практическую значимость. Рекомендуется для подготовки бакалавров и магистров юриспруденции, пособие также может быть полезно для широкого круга лиц, интересующихся проблемами предупреждения преступности.

**А.П. Титаренко, доцент кафедры уголовного права и криминологии, Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук.**





РИЧАРД  
БОЛДУИН  
ВЕЛИКАЯ  
КОНВЕРГЕНЦИЙ  
ИНФОРМАЦИОННЫЕ  
ТЕХНОЛОГИИ  
И НОВАЯ  
ГЛОБАЛИЗАЦИЯ



КНИЖНАЯ КОЛЛЕКЦИЯ  
БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОГО ФОНДА  
«СИСТЕМА»

**Болдуин Ричард. Великая конвергенция: информационные технологии и новая глобализация / Ричард Болдуин; пер. с англ. О. Левченко; под науч. ред. А. Белых. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 416 с.**

Развитие мировой экономики и международных экономических отношений на рубеже XX-XXI вв. происходило под влиянием глобальных трансформаций как национальных экономик, так и региональных экономических систем. В этой связи процесс глобализации представляет интерес с точки зрения изучения его влияния на мировые компании и развитие сложных производственных процессов. Монография Ричарда Болдуина представляет собой глубокий законченный труд, который объединил многолетние исследования автора именно в области глобализации, интеграции и регионалистики.

В качестве ключевой идеи издания можно определить то, что автор пытается изменить представления читателей о глобализации как исключительно современном процессе.

Р. Болдуин достаточно подробно останавливается на мысли, что процесс глобализации, как мы его воспринимаем сегодня, не является статич-

ным, он достаточно динамичен и, что важно, будет изменяться и далее.

В первой части монографии мы узнаем о продолжительной истории глобализации, которая включает в себя четыре периода: расселение человека по планете (200 тыс. – 10 тыс. лет до н.э.), локализацию глобальной экономики (10 тыс. лет до н.э. – 1820-е гг.), глобализацию локальных экономик (с 1820-х до 1990-х гг.), глобализацию предприятий (с 1990-х гг. по настоящее время).

Четвертый период, по мнению автора, можно обозначить как период новой глобализации, в основе которой лежит великая конвергенция. Само понятие конвергенции подразумевает под собой процесс сближения каких-либо признаков. Понятие великой конвергенции предполагает процесс сближения стран, который возник на фоне ослабившейся дивергенции, революции информационно-коммуникативных технологий. Ричард Болдуин апеллирует к мысли, что сегодня страны имеют возможность заимствовать достижения, опыт, инновации друг друга, в результате чего происходит сокращение явных различий между странами. Данный процесс способствует развитию транснациональных корпораций во многом за счет снижения издержек дистанционной координации сложных производственных процессов и вновь появившейся возможности рассредоточить ключевые производственные процессы по разным странам мира.

Во второй и третьей частях монографии автор обращается к трем ограничениям, влияющим на трансформацию глобализации: ограничения на перемещение товаров, людей и идей. Все эти ограничения обусловили пространственную кластеризацию мировых производственных сил. Однако сегодня, считает автор, влияние этих ограничений минимизируется за счет распространения ноу-хау по всему миру.

Четвертая часть монографии представляет собой анализ «новой» гло-

бализации, в основе которой лежит формирование глобальной цепочки создания стоимости. Автор делится своими соображениями относительно того, что современная индустриализация может осуществляться по стадиям производства, а не по отраслям. Данная трансформация, в том числе, приведет к новому характеру конкуренции, так как товары, произведенные в рамках «новой» глобализации, по мнению автора, будут носить статус товаров, произведенных в мире, а не в конкретной стране.

Пятая, и заключительная, часть труда Ричарда Болдуина носит прогностический характер. Автор предпринимает попытки спрогнозировать будущее глобализации, опираясь на возможности развития дистанционных технологий и робототехники, которые, в свою очередь, сделают возможным ликвидацию такого вида препятствия, как препятствие для перемещения трудовых ресурсов. В скором времени станет возможным применение трудовых ресурсов на расстоянии за счет телекоммуникационных технологий, ведь уже сейчас, как отмечает автор, производятся консультации и даже операции с помощью интернет-технологий.

Резюмируя вышеизложенное, можно отметить, что Ричард Болдуин ставил целью своей работы изменить представление читателя о глобализации, и без тени сомнения можно сказать, что ему это удалось.

Монография станет интересна не только преподавателям мировой экономики, студентам, магистрантам, аспирантам, обучающимся на экономических направлениях, но и широкому кругу читателей, поскольку заставит взглянуть на происходящие вокруг процессы под «другим углом».

**Д.В. 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.**





## ПОЛУФИНАЛ ВСЕРОССИЙСКОГО МОЛОДЕЖНОГО КУБКА ПО МЕНЕДЖМЕНТУ «УПРАВЛЯЙ»

2 апреля 2019 года в Алтайском филиале Президентской академии состоялся полуфинал Всероссийского Кубка по менеджменту «Управляй», цель которого заключается в том, чтобы выявить обладающих управленческим потенциалом студентов российских вузов и создать условия для развития их компетенций.

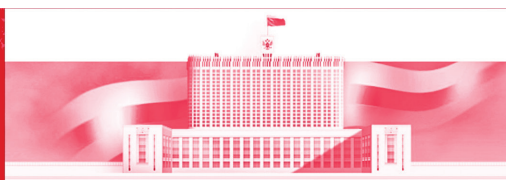
Организаторами Кубка «Управляй» выступили РАНХиГС, агентство «Росмолодежь» и автономная некоммерческая организация «Россия – страна возможностей». В данном мероприятии приняли участие 57 студентов из Сибирского федерального округа. Перед участниками была поставлена сложная задача – обеспечить инвестиционную привлекательность своей компании, соперничая с другими командами-участниками. Губернатор Алтайского края Виктор Петрович Томенко подчеркнул особую значимость проведения таких конкурсов: «Участие в такого рода конкурсах – это возможность стать ещё лучше, проверить себя в условиях, максимально приближенных к реальности, в условиях соревновательных, в условиях стресса. Сегодняшний полуфинал Кубка – это

дополнительные возможности, которые нужно обязательно использовать. Полуфиналисты, с которыми мне сегодня посчастливилось пообщаться, это ребята, которые уже прошли определённый путь. У них есть победы, есть настрой двигаться дальше. Кроме того, ребята развивают круг взаимоотношений, знакомятся с другими студентами, это замечательно». Также перед студентами выступили Вячеслав Викторович Шоптенко – руководитель Кубка, директор ИОРСИ РАНХиГС, Антон Владимирович Сериков – руководитель направления по взаимодействию с партнёрами АНО «Россия – страна возможностей», Виталий Владимирович Снесарь – заместитель председателя Правительства Алтайского края и Михаил Евгеньевич Гуч – победитель «Global Management Challenge – 2006», предприниматель. В.В. Шоптенко отметил: «На мой взгляд, площадка Алтайского филиала Президентской академии – одна из лучших в филиальной сети. Нам бы хотелось все современные образовательные форматы опробовать здесь. Начали мы сразу с регионального этапа Всероссийского кубка «Управляй». А дальше, думаю,

будем ещё активнее развивать процесс передачи образовательных технологий на территорию Алтайского края».

В качестве экспертов на мероприятие были приглашены региональные руководители бизнеса, представители отраслевых министерств Алтайского края, HR-специалисты и все, кто заинтересован в отборе высокопотенциальных студентов для работы и стажировки в своих компаниях.

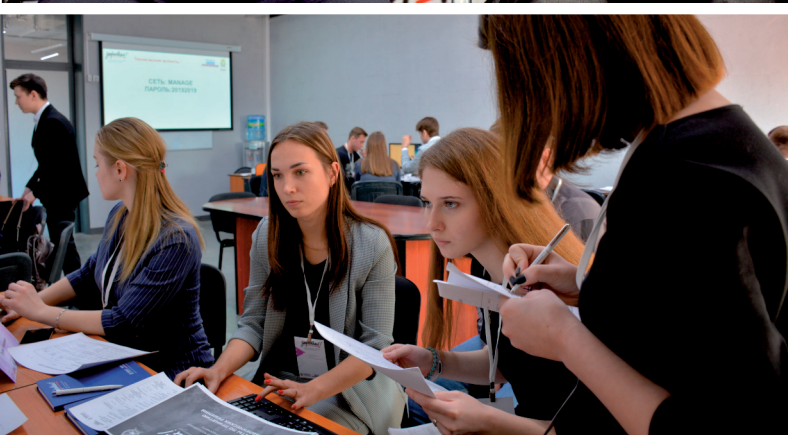
Всего по итогам конкурсного дня были определены 9 студентов, которые примут участие в финале Кубка. Большинство из них (5 человек) представляют Алтайский филиал Президентской академии. Абсолютным победителем стал Алексей Карташевич – студент 4 курса направления подготовки «Экономика». Четвёртое место занял Егор Прядко, шестое – Ольга Подкаура, седьмое – Карина Степанец, восьмым стал Владислав Каплей – студенты направления подготовки «Государственное и муниципальное управление». Полуфинал стал решающим для участников Сибирского федерального округа. Финал Кубка пройдёт в конце мая 2019 года в Москве.





**АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК**  
**ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

**№ 17**  
**2019**





# 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 №2787 от 07.12.2018

Свидетельство о государственной аккредитации №2784 от 12.03.2018

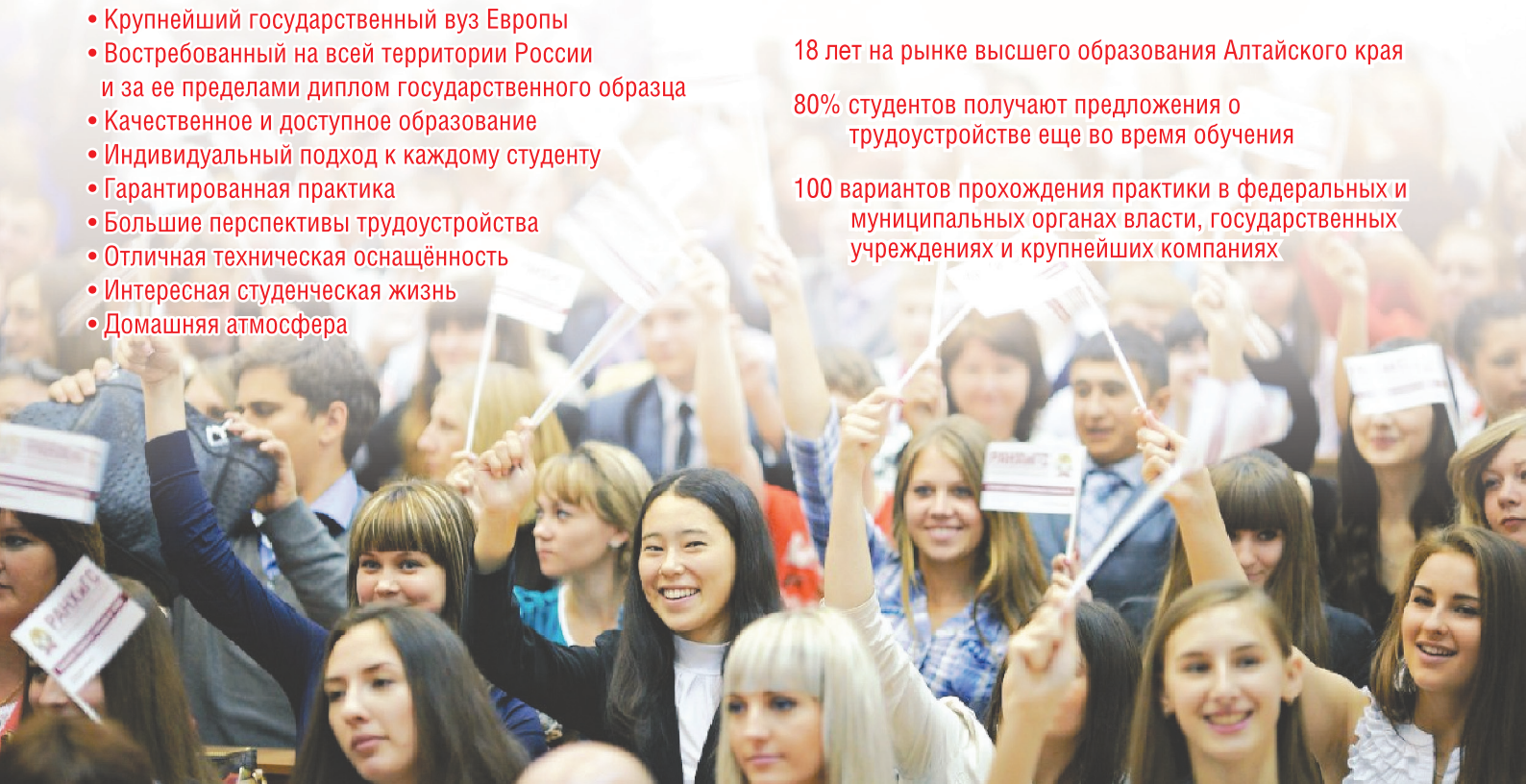
## ПРЕЗИДЕНТСКАЯ АКАДЕМИЯ: ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ, УСПЕХ ДЛЯ КАЖДОГО!

- 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

18 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