

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

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

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

ВЫПУСК 14

Барнаул 2017

ББК 95.5

У 897

Редакционная коллегия:

И.А. Панарин – главный редактор

В.П. Барбашов, С.П. Воробьев, Л.Э. Воронова, Н.П. Гончарова,

О.С. Гурова, Т.В. Кайгородова, Д.С. Леонтьева, Л.М. Лысенко,

Н.И. Минкина, А.П. Титаренко, Н.А. Торгашова, С.В. Шлегель.

У 897

Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сборник статей / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС. – Вып. 14. – Барнаул: АЗБУКА, 2017. – 283 с.

ISBN 978–5–93957–914–8

Сборник научных трудов «Ученые записки» рассчитан на широкий круг научной общественности и предназначен для экспертов, лиц, принимающих управленческие решения, читателей, интересующихся психологией, экономикой, юриспруденцией, социологией. Материалы сборника поднимают актуальные проблемы современного российского общества.

ББК 95.5

ISBN 978–5–93957–914–8

©Алтайский филиал РАНХиГС

Е.Ю. Бебекина

Анализ проведения культурно-досугового мероприятия в учреждениях культуры

Как известно, в настоящее время доминантой многих учреждений культуры и досуга становится поиск путей и решений культурного развития территорий. Культурная жизнь требует постоянного обновленного репертуара спектаклей, миниатюр, концертных программ, индивидуально-исполнительского стиля, новых и интересных идей, замыслов и их реализации. «Развлекательный рынок постоянно требует новых продуктов. Во многом это сходно с производством и рекламой продуктов питания: если улучшаются вкусовые качества, меняется обертка, товар начинает пользоваться спросом (естественно, после массированной рекламы), а значит, приносить прибыль»¹.

Одним из важных компонентов при написании сценария праздничного концерта или какого-либо мероприятия является креативный подход к его идее и реализации. Наличие данного компонента не даст мероприятию остаться незамеченным. Данный творческий процесс под силу, в большинстве своем, только творческим личностям, так как создать то, что может стать примером для подражания, не так-то легко. Выбор темы, оригинальность сюжета играют немаловажную роль в дальнейшей судьбе не только самого мероприятия, но и во многом – режиссера. В тесном контакте с режиссером работает художник-оформитель, который занимается разработкой и строительством декораций, а также изготовлением необходимого реквизита. От его работы тоже зависит общее восприятие целостности культурного мероприятия.

Наличие яркой, лаконичной и легкодоступной информации о сроках и месте проведения культурного мероприятия также является неотъемлемой частью успешной его реализации. «На рекламу специальных событий и социальных мероприятий зачастую затрачиваются немалые средства, устраиваются мощные и дорогостоящие кампании в прессе и на телевидении, но все это не всегда приносит ожидаемые результаты. Поэтому очень важно определиться как с рекламным процессом в целом, так и с отдельными средствами распространения рекламной информации»².

В целях информирования можно использовать различные способы. Это могут быть афиши, буклеты, флаеры, листовки, СМИ, радио, телевидение, личные визиты. Во время процветания компьютерных технологий распространение рекламных материалов можно производить и через различные социальные сети.

¹ Жданова Е.И. Технология производства продукта шоу-бизнеса и продвижение его на рынок // Культура: управление, экономика, право. – 2003. – № 1. – С. 32.

² Герасимов С.В., Тульчинский Г.Л., Лохина Т.Е. Менеджмент специальных событий в сфере культуры. – СПб., 2009. – С. 209.

Ни для кого не секрет, что в настоящее время многие учреждения культуры и досуга постоянно испытывают финансовые трудности. В последнее время во многих селах и городах большим спросом пользуется и такой подход к культурному развитию, как спонсорство. Спонсорство приносит выгоду не только учреждению культуры, но и самому спонсору. «Спонсорство выступает как «недорогое средство рекламы и доступа к престижным развлекательным программам». Действительно, учреждения культуры в ответ на спонсорский взнос включают название компании в свои печатные издания; помещают логотип фирмы на входных билетах, информационных проспектах и т.д.»¹. При проведении того или иного культурного мероприятия необходимо учитывать и ряд характеристик, относящихся к аудитории, для которой предназначена данная программа. К данным характеристикам можно отнести такие как возраст аудитории, ее интересы, взгляды, ожидания и многое другое. Например, спектакль будет интересен зрителю только тогда, когда он будет посвящен событию, близкому ему по духу. Пришедший должен стать участником спектакля, а не его зрителем. Он должен вместе с актерами переживать какие-либо невзгоды, вместе с ним радоваться прелестям жизни, сопереживать и сочувствовать ему. Вместе с этим режиссер обязан идти в ногу со временем, то есть он должен удовлетворить потребность пришедшего зрителя на культурное мероприятие.

Как мы уже заметили, несмотря на все вышеизложенные проблемы учреждений культуры и досуга, выход из сложных ситуаций все же возможен. Экономическая структура данных учреждений такова: финансовые трудности будут сопутствовать ей постоянно, и, более того, существующий дефицит со временем будет увеличиваться, если не начать предпринимать соответствующие меры. Для того чтобы организации культуры функционировали, им необходима постоянная поддержка, как со стороны государства, так и со стороны общества. Во многом культурное развитие территорий зависит от работы самих культурных работников, от их стремления к совершенствованию, привнесению чего-то нового, к возможности привлечения людей к искусству. Задача не из легких, но, как известно, нет ничего невозможного.

¹ Шекова Е.Л. Управление учреждениями культуры в современных условиях. – СПб., 2014. – С. 118.

Э.Б. Бобокова

Система здравоохранения в субъектах Российской Федерации в условиях рыночной экономики

Важнейшим элементом социально-экономического развития общества является медицинское обслуживание населения. Здравоохранение – одна из ведущих подсистем социально-экономической системы.

За последние годы в развитии субъектов Российской Федерации наметились положительные тенденции в повышении рождаемости, снижении общей смертности и смертности лиц в трудоспособном возрасте от управляемых причин, увеличении продолжительности жизни. Мероприятия, проводимые в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье», Программы модернизации здравоохранения позволили существенно укрепить ресурсную базу медицинских организаций городских округов, обеспечить рост заработной платы медицинских работников, повысить доступность и эффективность медицинской помощи на основе реформирования системы оказания медицинской помощи, внедрения порядков и стандартов медицинской помощи.

Так, приоритетным направлением развития здравоохранения Республики Алтай остается сохранение и укрепление здоровья населения на основе формирования здорового образа жизни и повышение доступности и качества медицинской помощи.

По состоянию на 01 января 2017 г. на территории Республики Алтай функционирует 30 организаций, из них подведомственных Министерству здравоохранения Республики Алтай – 29, в том числе 26 медицинских организаций и 3 прочих организации (КУРА «Управление по обеспечению деятельности Министерства здравоохранения Республики Алтай и подведомственных ему учреждений», БПОУ РА «Медицинский колледж», АУ РА Автобаза «Медавтотранс»).

В сельской местности медицинскую помощь оказывают 13 медицинских организаций (включая ФГБУ «Туберкулезный санаторий «Чемал» Минздрава России) – 1; медицинские организации, расположенные в сельской местности, – 10; БУЗ РА «Акташская больница» – 1; БУЗ РА «Специализированный дом ребенка для детей с органическим поражением ЦНС с нарушением психики» – 1); автономных организаций – 4, казенных учреждений – 1. Структурно обособленных подразделений при районных больницах: участковых – 10, амбулаторий – в том числе врачебных – 18, фельдшерско-акушерских пунктов – 133.

В Республике Алтай в 2016 году работали 847 врачей, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 39,4 (СФО – 37,8; РФ – 37,2), из них подчинения субъекта – 840 врачей, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 39,0; 2621 средних медработников, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 121,8 (СФО – 95,1; РФ – 89,6), из них

подчинения субъекта 2586 среднего медперсонала, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 120,2¹.

Развитие региональной системы здравоохранения является безусловным приоритетом в работе органов государственной власти Республики Алтай. В Республике сформирована эффективная модель здравоохранения, оказывающая все более заметное влияние на улучшение здоровья населения. Сеть медицинских учреждений, созданная под влиянием объективно существующих региональных медико-географических, административно-территориальных и социально-экономических особенностей, обусловила выбор наиболее эффективной системы управления здравоохранением на республиканском уровне.

В настоящее время в рамках Постановления Правительства Республики Алтай от 28 сентября 2012 г. № 251 реализуется государственная программа Республики Алтай «Развитие здравоохранения»² (далее – Программа).

Стратегическая задача, на реализацию которой направлена Программа, – повышение благосостояния и обеспечение благоприятных условий жизни населения в Республике Алтай. Цель Программы – повышение доступности, качества и эффективности медицинской помощи населению Республики Алтай.

Государственная программа «Развитие здравоохранения» реализовывалась в 2016 году в рамках обеспечивающей подпрограммы «Создание условий для реализации государственной программы Республики Алтай «Развитие здравоохранения» и 3 подпрограмм: «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни, развитие первичной медико-санитарной помощи населению Республики Алтай»; «Улучшение качества оказания медицинской помощи населению Республики Алтай»; «Совершенствование сети организаций здравоохранения Республики Алтай».

Из 14 показателей государственной программы в 2016 году по 1 показателю достигнуто плановое значение, перевыполнены плановые значения по 11 показателям. Не достигнуты плановые значения по двум показателям: младенческая смертность и отношение средней заработной платы младшего медицинского персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг, к заработной плате работников в Республике Алтай.

Оценка эффективности реализации государственной программы по итогам 2016 года составила 1,26; коэффициент результативности государ-

¹ О состоянии здравоохранения Республики Алтай по итогам 2016 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://altai-republic.ru/company/health/> (дата обращения: 11.10.2017).

² Об утверждении государственной программы Республики Алтай «Развитие здравоохранения»: Постановление Правительства Республики Алтай от 28 сентября 2012 г. № 251 (ред. от 31.03.2017) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2012. – № 92 (98). – С. 17.

ственной программы составил 1,48 – программа реализована высокоэффективно. Из трех подпрограмм две реализованы высокоэффективно, одна – эффективно. Обеспечивающая подпрограмма реализована эффективно. Из 11 основных мероприятий 6 реализованы высокоэффективно, 5 – эффективно¹. Реализацию государственной программы Республики Алтай «Развитие здравоохранения» на 2013-2018 годы необходимо продолжать и в последующие годы. Распоряжением Правительства Республики Алтай от 28 февраля 2013 года № 133-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Республике Алтай»² утверждены мероприятия по достижению демографических показателей, направленных на снижение смертности от основных причин, таких как смертность от болезней системы кровообращения, смертность от онкологических заболеваний, туберкулеза, дорожно-транспортных происшествий, младенческая и материнская смертность.

Одной из проблем системы здравоохранения Республики Алтай является проблема отношения средней заработной платы младшего медицинского персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг, к заработной плате работников в Республике Алтай. Действительно, отношение средней заработной платы младшего медицинского персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг, к заработной плате работников в Республике Алтай в 2016 г. составляло 64,38%, или 91,3% от утвержденного значения (целевое значение – 70%)³. По сравнению с 2015 годом показатель увеличился на 2,3% (62,9%)³.

С целью совершенствования организации стимулирования труда медицинских работников в регионе необходима реализация следующих мероприятий:

- профессиональная подготовка, переподготовка и повышение квалификации медицинских работников подведомственных медицинских организаций;
- контроль за соблюдением установленного предельного уровня (максимальный коэффициент кратности – 5) соотношения средней заработной платы руководителей государственных медицинских организаций к сред-

¹ Отчет о реализации Государственной программы Республики Алтай «Развитие здравоохранения» в 2016 году [Электронный ресурс]. – URL: <http://minzdrav.med04.ru/pokazateli.php> (дата обращения: 11.10.2017).

² Об утверждении Плана мероприятий («Дорожная карта») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения в Республике Алтай»: Распоряжение Правительства Республики Алтай от 28 февраля 2013 года № 133-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/32272218/> (дата обращения: 11.10.2017).

³ Отчет о реализации Государственной программы Республики Алтай «Развитие здравоохранения» в 2016 году [Электронный ресурс]. – URL: <http://minzdrav.med04.ru/pokazateli.php> (дата обращения: 11.10.2017).

ней заработной плате работников медицинских организаций за отчетный год (в рамках постановления Правительства Республики Алтай от 05 ноября 2008 года № 252 «О введении новых систем оплаты труда работников государственных органов Республики Алтай и работников государственных учреждений Республики Алтай»¹);

- проведение разъяснительной работы по вопросам повышения оплаты труда работников, перехода на «эффективный контракт» и хода реализации «дорожной карты» в трудовых коллективах, в средствах массовой информации, на сайтах;

- мониторинг лучших практик формирования систем стимулирования в рамках «эффективного контракта»;

- обеспечение дифференциации оплаты труда основного и прочего персонала государственных медицинских организаций Республики Алтай, оптимизация расходов на административно-управленческий и вспомогательный персонал с учетом предельной доли расходов на оплату их труда в фонде оплаты труда учреждения – не более 40%.

Реализация предложенных мероприятий позволит создать условия для повышения эффективности работы административно-управленческого и вспомогательного персонала, поддержать уровень установленной доли расходов на оплату труда, минимизировать количество поступающих жалоб по вопросам оплаты труда и выполняемых функциональных обязанностей медицинских работников.

А.Д. Борисов

Основные направления взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства

Актуальность выбранной темы в статье обозначена на современном этапе развития вариантов взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства. Проблемы взаимоотношений органов власти и субъектов предпринимательства выдвинулись на одно из центральных мест в политических процессах государства, бизнес является независимым субъектом во всех сферах жизни страны, чем определена важная политическая проблема согласования интересов органов власти и субъектов предпринимательства в современной России. При этом эффективные государственные меры по поддержке субъектов предпринимательства вызовут увеличение предпринимательской активности в государстве и регионах,

¹ О введении новых систем оплаты труда работников государственных органов Республики Алтай и работников государственных учреждений Республики Алтай: Постановление Правительства Республики Алтай от 05 ноября 2008 года № 252 (ред. от 28.12.2016) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2008. – № 55(61). – С. 380.

приведут к улучшению социально-экономического положения и могут стать катализаторами инновационной модернизации российской экономики.

Достижение целей развития, успешная модернизация социальной и сферы экономики предполагает создание действенных механизмов взаимодействия между органами власти и субъектами предпринимательства, которые направлены на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов бизнеса и различных общественных социальных групп при разработке и реализации проведении социально-экономической политики. Инновационный тип развития нуждается в создании максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, увеличения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности отечественных предприятий, увеличения их способности к деятельности на открытых глобальных рынках в условиях жесткой конкуренции – потому как именно бизнес является основной движущей силой экономического развития. Бизнес всегда заинтересован в предсказуемости и максимально продолжительном временном горизонте собственного развития. Этого можно достичь, исключительно принимая участие в прямом ежедневном строительстве корпоративного будущего, а значит – общественного будущего, в котором бизнес осуществляет свою деятельность¹.

В 2016 году, по мнению Всемирного банка, Россия в рейтинге наиболее привлекательных стран для ведения бизнеса заняла только 40-е место². Это свидетельствует о том, что бизнесмены и предприниматели в нашей стране сталкиваются с отдельными проблемами. Большая роль здесь отведена государству как стабилизатору и регулятору рыночной ситуации. Поэтому интерес к проблемам взаимодействия между органами власти и субъектами предпринимательства обоснован наличием трудностей построения эффективной модели в условиях отечественных реалий.

Сущность отношений между органами власти и субъектами предпринимательства стоит рассматривать с точки зрения взаимозависимости, что включает в себя выгоду и третьей стороны, а именно общественную выгоду. Бизнес рассматривается как «система ведения хозяйства, которая охватывает производство (либо его отдельную часть) услуг или благ, с целью получения прибыли»³. Однако очевидно, что любого рода предприятия нуждаются в «правилах игры», которые урегулированы и установлены

¹ Биджиев А.С., Шамарова Г.М. Взаимодействие органов власти и бизнеса как фактор управления социально-экономическим развитием региона // Научный вестник Уральского академии государственной службы. – 2012. – № 1 (18). – С. 18.

² Ежегодный отчет Всемирного банка по ведению бизнеса (WB Doing Business) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.doingbusiness.org/rankings>

³ Зайченков С.И. Институты государственного регулирования предпринимательства в России // Научный журнал НИУ ИТМО. Сер.: Экономика и экологический менеджмент. – 2015. – № 3. – С. 86.

органами власти. Государство формирует необходимые условия для внутренних и внешних связей организаций не только со своими институтами, но и между собой, а также и на международном уровне. Формирование подобных правил и условий может исходить исключительно от государства, сами субъекты предпринимательства их создавать не могут.

Процесс реформирования продолжается в России на протяжении многих десятилетий. Реформами затронуты все области общественной жизни, в том числе и экономико-социальная. В стране развитие предпринимательства непосредственно зависит от того, насколько эффективно реализуется политика в государстве в области социально-экономического развития. Обеспечение стабильного развития бизнеса может характеризоваться следующими факторами: нормативно-правовой базой, регулированием соблюдения законодательства, государственным регулированием сферы взаимосвязей между экономическими секторами, решениями заседаний Госсовета РФ, постановлениями правительства в отношении сопряженных с бизнесом направлений и т.п.

Задачи по модернизации политической системы и экономики приобретают все большую актуальность совместно с увеличением влияния поставленных задач по совершенствованию эффективности механизмов взаимодействия публично-властных структур и бизнес-сектора, которые влияют как на экономическое, так и на социальное развитие государства. Существует несколько моделей и форм взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства. По причине того, что именно государство надделено правом установления «правил» подобного взаимодействия, то у субъектов предпринимательской деятельности появляется необходимость иметь возможность воздействия на принимаемые решения, имеющие непосредственное отношение к их деятельности и ее регламентации. Посредством различных нормативных актов и законов у бизнеса существует возможность донести свою точку зрения до представителей органов власти, получать необходимые сведения от государственных органов и помощь в проблемах, с которыми они сталкиваются при осуществлении своей деятельности.

Анализируя взаимодействие между субъектами предпринимательства и органами власти как согласованное партнерство в области регулирования экономических и социальных отношений, возможно выделить направленное повышение существующего состояния хозяйствующих субъектов и максимизацию социального эффекта от подобного улучшения. В случае удачной реализации данных направлений в правоотношениях выигрывают обе стороны: субъект предпринимательства, область деятельности которого заинтересована в максимизации коммерческой выгоды, увеличивает прибыль, а для государственных органов результатом данного партнерства является получение дополнительной поддержки со стороны общества, ко-

торое также косвенным образом может получать выгоду в качестве благо либо услуг¹.

Бизнес может принимать участие в государственном управлении посредством совещательных и консультативных органов, формируемых при отдельных органах власти либо в самостоятельном порядке, в соответствии с положениями действующего российского законодательства. Так, в Конституции РФ устанавливаются основы прав всех групп населения, имеющих право на идеологическое многообразие, равенство общественных объединений, гарантированность свободы мысли, массовой информации и слова, право на объединение для защиты собственных интересов, право на участие в государственном управлении самостоятельно либо через представителей, право на обращение в муниципальные и государственные органы. Все перечисленные права являются основой для вступления во взаимоотношения с органами власти для представительства собственных интересов².

Роль подобных организаций особо важна для развития малого и среднего предпринимательства в связи с тем, что это единственный вариант донести свою точку зрения до органов власти. Ведь у большинства крупных предприятий обычно диалог с органами власти происходит напрямую (либо крупное предприятие является государственным, либо компании работают на всей территории страны и государство не давит и не мешает такой деятельности по определенным договоренностям). Иными словами, подобные собрания похожи на заседания круглого стола, участие в котором принимают представители различных сторон. Решения, которые принимаются в ходе заседаний, обычно удовлетворяют всех участников.

Также участие предпринимателей в государственных делах может происходить в виде их участия в осуществлении независимой экспертизы законопроектов³, ориентированной на исключение коррупции из этого процесса. Данное взаимодействие позволяет органам власти получить независимую и объективную оценку законопроекта, что в дальнейшем может сказаться на принятии решений по отдельным вопросам, которыми затронуты интересы обеих сторон.

Следующий вид участия субъектов предпринимательства в государственных делах – лоббирование⁴. Лоббизм представляет собой процесс

¹ Бочарова О.Н. Государственная поддержка предпринимательской деятельности. – Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2011. – С. 31.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм. и доп. от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.

³ Шатилов А.Б., Никитин А.С. GR для эффективного бизнеса. – М.: Форум, 2011. – С. 114-117.

⁴ Экономика. Толковый словарь. – М.: Весь Мир, 2012. – 356 с.

влияния субъектов предпринимательства на принятие решений публично-властными органами. Тем не менее следует отметить, что возможно влияние политиков на разные отрасли экономики. Также подчеркнем, что в России пока не сформировано четкое отношение к вопросу лоббирования и его регламентации.

Еще одним из видов взаимодействия субъектов предпринимательства и власти является делегирование органами власти государственных либо местных полномочий предпринимательскому сектору¹. Здесь важно четко понимать различие между понятиями «передача» и «делегирование», так как в первом случае передаваемые полномочия полностью «переходят» в ведение иного объекта. В случае делегирования – предоставляются частному сектору на определенный срок².

Взаимоотношения между органами государственной власти, местными органами и субъектами предпринимательства не ограничены только вопросами экономической области, также они затрагивают социальную сферу³.

Рассматривая социальное партнерство, важно отметить такой элемент, как социальная ответственность предпринимательства. В ходе своей деятельности бизнес должен понимать, что кроме такого ориентира, как «прибыль», имеется еще и социальный аспект. Субъекты предпринимательства должны осознавать, что от корпоративного имиджа в глазах населения зависит эффективность и успешность деятельности компании на рынке⁴.

Основание корпоративных фондов, направленных на разрешение отдельных социальных вопросов, должно поддерживаться органами власти посредством ликвидации административных барьеров, способных помешать реализации соглашений между органами власти субъектами предпринимательства. Такие соглашения направлены не просто на создание условий для разрешения социальных проблем, но и на побуждение компаний вести социально ориентированную политику⁵.

Следующая важная форма взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства – государственно-частное партнерство (далее – ГЧП). На современном этапе ГЧП используется во многих областях дея-

¹ Васильева А.Ф. Делегирование государственных функций субъектам частного права // Правоведение. – 2008. – № 2. – С. 65-75.

² Холодная Н.Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 42-56.

³ Экономика. Толковый словарь. – М.: Вест Мир, 2012. – 356 с.

⁴ Поровская А.Я. Теоретические основы частно-государственного партнерства на современном этапе развития экономики России // Вестник Томского гос. ун-та. – 2008. – № 312. – С. 146-149.

⁵ Новичков А.В., Сарафанников А.А. Социальная ответственность бизнеса в системе рыночных отношений: Монография. – М.: Дашков и К, 2012. – С. 31.

тельности. Понятие «государственно-частное партнерство» достаточно противоречиво и пока не имеет единого представления о содержании, что было отмечено многими исследователями в сфере экономики, социологии и муниципального и государственного управления.

Тем не менее, обращаясь к отдельным работам, возможно отметить отдельную рассогласованность в некоторых вопросах ГЧП. Так, к примеру, в российских учебниках¹ последних лет представлено определение государственно-частных партнерств в качестве «формы взаимодействия муниципальных либо государственных органов власти с целью осуществления социально значимых задач».

Государственно-частное партнерство рассматривается в качестве способа привлечения частного сектора для разрешения государственных задач, с одной стороны. С другой стороны, контрактные соглашения по предоставлению услуг органам власти со стороны частного сектора. В первом случае наличие контракта необязательно, потому как привлечение бизнес-структур может выражаться как финансирование совместного имущества, общественной инфраструктуры². При этом в обоих случаях значимой характеристикой является осуществление общественно значимых проектов, в ходе которых принимаются во внимание интересы сторон (государство-бизнес-общество) и связанные с осуществлением риски, производится координация усилий и ресурсов.

Таким образом, система взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательской деятельности является значимым индикатором общественного состояния в целом. Исследование механизма взаимодействия власти и субъектов предпринимательства предполагает учет всех перечисленных компонентов и позволяет не только описать комплекс имеющихся проблем, но и возможные направления совершенствования коммуникации между властью и субъектами предпринимательства.

Для обеспечения стратегического альянса субъектов предпринимательской деятельности и государства необходимо, чтобы каждый предприниматель чувствовал связь между собственными и общенациональными интересами. Для этого государство должно провозгласить общие ценностные ориентиры, с которыми согласится общество. Эффективность взаимодействия достигается тогда, когда стороны готовы слушать и взаимно учитывать потребности и интересы друг друга. Достаточно часто встречаются случаи, когда бизнес говорит, что власть его не слышит. Но при этом бизнес не принимает во внимание, к примеру, социальные задачи и цели, поставленные в целом перед регионом и, в частности, перед тем муниципальным образованием, на чьей территории планируется осуществ-

¹ Варнавский В.Г. Механизмы государственно-частного партнерства: учебное пособие. – М.: МГИМО-Университет, 2013. – С. 23.

² Там же.

вление проекта. Корпоративная благотворительность и социальное партнерство – это не что иное, как стратегия формирования положительного и стабильного взаимодействия субъектов предпринимательства с обществом и властью с целью понимания потребностей, построения взаимовыгодного диалога и общественного развития.

О.А. Бородина

Некоторые проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов)

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов (их проектов) на сегодняшний день является одной из экспертиз, урегулированных на законодательном уровне. Ей посвящен хоть и рамочный, но специальный Федеральный закон от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ (далее – Закон об экспертизе).

Закон об экспертизе довольно четко раскрыл ее объект – нормативный правовой акт (либо его проект). Однако на практике мы столкнемся с проблемой, которая давно обсуждается в научной литературе и требует решения в виде принятия закона о правотворческой деятельности, определившего понятие «нормативного правового акта». До сих пор данное понятие не раскрыто действующим законодательством.

Практические работники, осуществляющие проведение экспертизы, ориентируются на выработанные судебными инстанциями и закрепленные в постановлении Пленума Верховного суда РФ от 29 ноября 2007 №48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»² существенные признаки, характеризующие правовой акт как нормативный: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Вместе с тем указанные признаки не всегда являются гарантией правильного отнесения правового акта (его проекта) к нормативным, что порождает проблемы между субъектами проведения экспертизы (органами прокуратуры, юстиции, правотворческим органом) как при рассмотрении вопроса о необходимости ее проведения, предоставления правового акта в

¹ Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

² Российская газета. – 08.12.2007. – № 276.

органы прокуратуры, оспаривании, так и при формировании регистра правовых актов. В среднем в прокуратуру города Барнаула не предоставляется по указанной причине около 15% проектов муниципальных правовых актов, что свидетельствует об актуальности данной проблемы. С практической точки зрения при возникновении спорных ситуаций относительно нормативности необходимо проведение экспертизы такого правового акта, что позволит эффективнее реализовать превентивную функцию противодействия коррупции. Проблемы, возникающие при проведении экспертизы, следуют из некоторых принципов, установленных ст. 2 Закона об экспертизе, поэтому рассмотрим их более подробно:

1. Обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Смысл данного принципа заключается в обязанности уполномоченных органов власти проводить экспертизу каждого проекта нормативного правового акта, помимо этого разработчик обязан обеспечить возможность любому лицу, в том числе органам прокуратуры, независимому эксперту, ознакомиться с разработанным проектом для дачи заключения. Раскрывая суть данного принципа, заметим, что законодатель возлагает на уполномоченных субъектов обязанность проведения экспертизы только в отношении проектов, что согласуется с превентивной функцией экспертизы и не вызывает сомнений.

Однако на действующие нормативные правовые акты данный принцип законодатель не распространил. По смыслу Закона об экспертизе антикоррупционная экспертиза проводится также и в отношении действующих нормативных правовых актов только при осуществлении мониторинга их применения. С недавнего времени в ст. 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ внесены дополнения, обязавшие правотворческие органы рассматривать вопросы правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) таких органов в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений.

Указанное свидетельствует, что мониторингом применения охватывается незначительная часть действующих нормативных правовых актов, которые изданы конкретными правотворческими органами власти и в результате обжалования оказались в поле зрения судебных органов.

Однако субъектами проведения экспертизы помимо правотворческих органов являются также органы прокуратуры и органы юстиции, не из-

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

дающие нормативные правовые акты, а также институты гражданского общества (аккредитованные физические и юридические лица).

Полномочия органов прокуратуры настолько широки, что позволяют самостоятельно инициировать и проводить проверки законности в любой сфере жизнедеятельности. Не использовать государству данные полномочия в целях предупреждения такого опасного социального явления, как коррупция, неэффективно и даже «преступно». По этой причине органы прокуратуры стремятся проводить антикоррупционную экспертизу действующих нормативных правовых актов не только по результатам мониторинга. Зачастую «беглый анализ» нормативных правовых актов любого уровня без мониторинга его применения позволяет прийти к выводу любому лицу (сотруднику прокуратуры, органов юстиции и гражданину) о наличии в нем коррупциогенных факторов, например, связанных с юридико-лингвистической неопределенностью, неполнотой административных процедур и т.д.

Таким образом, учитывая профилактический характер антикоррупционной экспертизы, необходимо расширить возможности проведения экспертизы действующих нормативных правовых актов вне зависимости от мониторинга их применения, т.е. дополнить рассматриваемый принцип, установив обязательность проведения экспертизы действующих нормативных правовых актов любого уровня.

2. Оценка нормативного правового акта во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами.

Реализация данного принципа на практике представляет собой особую сложность, на что обращается внимание и в научной литературе. Проблема, закономерно следующая из данного принципа, заключается в том, что зачастую проводится антикоррупционная экспертиза нормативного правового акта без учета иных норм права, затрагивающих оцениваемые правоотношения, что, несомненно, снижает ее эффективность. А.А. Богатиков справедливо указывает, что порой «затруднительным становится даже процесс выявления всей совокупности этих актов, не говоря о проблемах с выявлением возможных вплетений коррупционных схем, которые отнюдь не всегда основаны на коррупциогенности правовых норм»¹.

Справедливо обращается внимание и на необходимость учета при оценке нормативного правового акта не только положений иных правовых актов, но и практики их применения, а также разрабатываемых проектов нормативных правовых актов, что позволит избежать дополнительных временных затрат на их корректировку в стадии правоприменения².

¹ Цит.по: Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [Электронный ресурс]. – URL: <http://отрасли-права.рф/article/9332> (дата обращения: 07.12.2016).

² Там же.

В работе органов прокуратуры города Барнаула такие предложения используются и достаточно эффективно, что позволяет избежать коллизий.

3. Сотрудничество правотворческих органов с институтами гражданского общества при проведении экспертизы.

В научной литературе содержатся различные интерпретации данного принципа: одни рассматривают его как обеспечение возможности независимым экспертам получать со стороны правотворческих органов необходимую информацию в ходе проведения антикоррупционной экспертизы¹; другие – как саму возможность осуществления независимой экспертизы гражданами и институтами гражданского общества за счет собственных средств². Оба мнения не противоречат друг другу, а скорее взаимно дополняют и должны совместно реализовываться в практической деятельности.

Такое взаимодействие может выражаться в совместном обсуждении на круглых столах, конференциях и семинарах острых проблем и вопросов относительно проведения антикоррупционной экспертизы, характерных примеров коррупциогенных факторов, вплоть до организации совместных обсуждений по конкретным правовым актам (проектам); обязательном рассмотрении поступивших в правотворческие органы экспертных заключений и направлении на них ответов. Органами прокуратуры города Барнаула на основании отдельных соглашений с аккредитованными институтами гражданского общества реализуется такая мера взаимодействия, как обмен заключениями по оцениваемым правовым актам (их проектам). Вместе с тем в практической деятельности наблюдается крайне низкий уровень активности институтов гражданского общества в реализации своего права и даже гражданского долга – противодействовать любым проявлениям коррупции. Красочно об этом говорят цифры: в 2013, 2015-2016 гг. заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов (их проектов) в адрес администрации города Барнаула не поступали. В первом квартале 2014 г. поступали 3 заключения, которые рассмотрены органами местного самоуправления³.

¹ Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие [Электронный ресурс]. – URL: <http://pandia.ru/text/78/599/69668.php> (дата обращения: 02.04.2017).

² Цит.по: Бахтина М.С. К вопросу о принципах проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов [Электронный ресурс]. – URL: <http://отрасли-права.рф/article/9332> (дата обращения: 07.12.2016).

³ Информация получена с официального сайта города Барнаула [Электронный ресурс]. – URL: <http://barnaul.org/pravoportal/portal/mpa/informatsiya-o-rassmotrenii-zaklyucheniy-po-rezultatam-nezavisimoy-antikorrupcionnoy-ekspertizy/o-rezultatakh-rassmotreniya-administratsiey-goroda-barnaula-zaklyucheniy-po-rezultatam-nezavisimoy-a/>

Ю.В. Бурцева

Совершенствование системы социального обслуживания на законодательном уровне

Совершенствование системы социального обслуживания на законодательном уровне имеет свою актуальность и проблематику. Так, на каждом этапе развития нашего государства закономерно встречаются различные сложности и преграды, в том числе вносящие корректировку в жизнь обычных граждан. Но инвалиды, пожилые граждане, несовершеннолетние, находящиеся в трудной жизненной ситуации, сироты, многодетные, малообеспеченные семьи и семьи, находящиеся в социально опасном положении не способны самостоятельно в полной мере обеспечить себе приемлемый уровень жизни. Государство обязано помогать им, сглаживать проблемы уровня жизни таких категорий населения, обеспечивать гражданам качественную и полноценную жизнь. Права и свободы человека признаются в России высшей ценностью. Конституция Российской Федерации закрепляет права граждан на социальное обеспечение и одним из самостоятельных элементов данной системы является социальное обслуживание отдельных категорий граждан. В настоящее время, когда размер денежных выплат по системе социального обеспечения не позволяет наиболее уязвимым категориям граждан самостоятельно преодолеть жизненные трудности, система социального обслуживания является для них значимым элементом социальной поддержки.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» вступил в юридическую силу с 1 января 2015 года и направлен на развитие системы социального обслуживания граждан в Российской Федерации, заменил собой федеральные законы от 2 августа 1995 г. № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» и от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации».

Социальным обслуживанием в Российской Федерации ежегодно охвачено около 35 миллионов человек, в том числе такие социально незащищенные слои населения как пожилые граждане и инвалиды, семьи находящиеся в трудной жизненной ситуации, несовершеннолетние дети, находящиеся в социально опасном положении.

Вместе с тем, действующая модель организации социального обслуживания до 2015 года не позволяла в полной мере удовлетворить население в качественных социальных услугах. Об этом свидетельствуют совершенно полярные подходы к социальному обслуживанию на уровне субъектов Российской Федерации. Это выражается, прежде всего, в объемах прав граждан на социальное обслуживание, в доступности и качестве со-

циальных услуг, существование очередности постановки на социальное обслуживание.

Нельзя не учитывать процесс старения населения. Так за последнее десятилетие численность населения старше трудоспособного возраста возросла более чем на три миллиона человек, а по данным официальной статистики, за предшествующий календарный год, к январю 2017 года возросла на 823 тысячи человек, что составляет 24,6 % в общей доле численности населения России.

Одной из характерных черт социально-экономического положения граждан пожилого возраста является их неустойчивое материальное положение, зависимость от трудоспособного населения, ограниченная возможность в решении ряда социально-бытовых проблем, медицинских, психологических, проблем в организации досуга для полноценного участия в жизни общества. В этой связи наше государство последовательно принимает ряд законодательных мер, направленных на улучшение качества жизни, предоставление мер социальной поддержки, социальных гарантий и оказание социальных услуг. Одной из таких мер было принятие законодательных актов в социальной сфере, повлекшая за собой изменения в организации социального обслуживания.

Принятие Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» четко разграничило и дополнило полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере социального обслуживания граждан, права и обязанности получателей и поставщиков социальных услуг. Законом предписываются основные принципы социального обслуживания, уточняется содержание ряда основных понятий, применяемых в сфере социального обслуживания, определяются формы социального обслуживания, виды социальных услуг и условия их предоставления, принципы финансового обеспечения деятельности организаций социального обслуживания. Наиболее важным в данном законе представляется закрепление требований к порядку предоставления социальных услуг, расчетов душевых нормативов финансирования социальных услуг, критериям оценки нуждаемости в оказании социальных услуг, установлению норм питания и обеспечения мягким инвентарем и другое. Таким образом, Федеральный закон 442-ФЗ определил полномочия, которые отражают новые подходы к социальному обслуживанию, технологии и управленческие решения, которые сформировались в системе социального обслуживания в каждом субъекте РФ.

Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» ввёл новые понятия «получатель социальных услуг», «поставщик социальных услуг», «профилактика обстоятельств, обуславливающих нуждаемость в социальном обслуживании», понятие «стандарт социальной услуги», «индивиду-

альная программа» направленных на фиксацию сторон, участвующих в социальном обслуживании, их прав и обязанностей, встраивание социального обслуживания населения в систему социальных отношений, вытекающих из новых законодательных решений относительно правового положения бюджетных учреждений, некоммерческих организаций, общественных объединений, автономных и казенных учреждений.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» социальное обслуживание представляет собой деятельность по предоставлению гражданину социальных услуг на условиях постоянной, временной, разовой помощи в целях улучшения условий его жизнедеятельности и расширения возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Также в Федеральном законе № 442-ФЗ говорится, о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании, при этом перечень обстоятельств, которые ухудшают или могут ухудшить условия жизнедеятельности гражданина является открытым. Теперь регионы нашей страны вправе самостоятельно дополнять этот перечень. Так, Постановлением Администрации Алтайского края от 31.10.2014 г. № 506 «Об обстоятельствах, которые ухудшают или способны ухудшить условия жизнедеятельности граждан» обстоятельствами, которые ухудшают или способны ухудшить условия жизнедеятельности граждан, помимо перечисленных в федеральном законодательстве, признаются:

1. для несовершеннолетних - сиротство, нахождение ребенка (либо его семьи) в социально опасном положении, в том числе его вступление в конфликт с законом, жестокое обращение с ним;
2. наличие ребенка с ограниченными возможностями здоровья (в том числе находящегося под опекой, попечительством), испытывающего потребность в социальной адаптации или реабилитации (абилитации);
3. наличие у гражданина психологического состояния, представляющего угрозу для его жизни и здоровья, в том числе наличие суицидальных намерений (вследствие межличностных конфликтов, психологических травм, пережитых кризисных ситуаций);
4. наличие у ветерана Великой Отечественной войны (боевых действий), родителя или не вступившей в повторный брак супруги умершего ветерана потребности в социальной реабилитации.

Таким образом, Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» закрепляет индивидуальный подход к вопросу предоставления социального обслуживания конкретному гражданину, в основе которого лежит признание гражданина нуждающимся в предоставлении социального обслуживания и составление индивидуальной программы. При этом положе-

ния индивидуальной программы являются существенными условиями договора о предоставлении социального обслуживания, заключаемого между получателем социальных услуг и поставщиком.

Как предписывает нам федеральное законодательство, социальные услуги вправе предоставлять не только социальные службы, но и индивидуальные предприниматели, социально-ориентированные некоммерческие организации, выступающие в качестве поставщиков социальных услуг. Включение в систему социального обслуживания индивидуальных предпринимателей, некоммерческих объединений является прогрессивным шагом в развитии рынка социальных услуг, поскольку их привлечение позволяет создать здоровую конкуренцию системы социального обслуживания, а значит, позволяет расширить выбор поставщиков социальных услуг с учетом потребностей населения.

Закрепив права и обязанности поставщиков социальных услуг законодатель предусмотрел и их ответственность, в том числе за достоверность и актуальность информации, содержащейся в реестре поставщиков социальных услуг, который формируется в каждом субъекте РФ. В Алтайском крае данный реестр формирует Министерство труда и социальной защиты в сети Интернет.

Учитывая тот факт, что одним из основополагающих принципов социального обслуживания является принцип приближенности поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг, достаточность количества организаций социального обслуживания для обеспечения потребностей граждан в социальном обслуживании, кадровых и информационных ресурсов, материально-технических, финансовых ресурсов у поставщиков социальных услуг, данная законодательная новация расценивается как шаг в сторону более прогрессивных норм в сравнении с ранее действующей системой социального обслуживания. Помимо этого, в целях привлечения бизнеса в сферу социального обслуживания, расширены доли его участия в решении социальных вопросов. Так, Минтруд России совместно с Минфином России в 2014 году подготовил законопроект, предусматривающий обнуление налога на прибыль для негосударственных структур, вовлеченных в социальную сферу. Также Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» предусматривает возможность предоставления субсидий негосударственным организациям и индивидуальным предпринимателям из соответствующего бюджета. В Алтайском крае данная норма закона активно работает в условиях проведения аукционов закупки услуг, по системе аутсорсинга, в рамках Федерального закона №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также в рамках предоставления субсидий и возмещения затрат на предоставление социальных услуг. Создание условий для развития некоммерческих организа-

ций и вовлечение частного бизнеса в систему социального обслуживания, уже положительно сказывается на уровне качества предоставляемых населению социальных услуг.

Расширен перечень получателей социальных услуг. Закон № 442-ФЗ распространяется на граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства и постоянно проживающих на территории России, беженцев. Гражданин, желающий получать социальное обслуживание должен обратиться в территориальный уполномоченный орган субъекта РФ, в муниципальных образованиях это органы социальной защиты населения. Далее, в течении не более десяти рабочих дней данный уполномоченный орган составляет индивидуальную программу, в которой закрепляется перечень необходимых гражданину услуг с обусловленной периодичностью их предоставления. После получения индивидуальной программы гражданин обращается к поставщику социальных услуг и заключает договор о социальном обслуживании. Право выбора поставщика социальных услуг сохраняется за гражданином.

Федеральный закон № 442-ФЗ с учетом практики субъектов Российской Федерации предусматривает перечень социальных услуг, которые должны предоставляться гражданам, определяет содержание этих услуг и форму их предоставления - стационарные, полустационарные или обслуживание на дому. Кроме того, используются такие механизмы государственного регулирования отношений как государственные стандарты социальных услуг, устанавливающие основные требования к объему и качеству социальных услуг, срокам и условиям их предоставления. Применение на практике данных стандартов позволяет обеспечить единые подходы в социальном обслуживании на всей территории России.

На основании изложенного, можно сделать вывод, что принятие интегрированного законодательного акта в области социального обслуживания граждан в России и принимаемые в соответствии с ним законодательные акты субъектов РФ совершенствуют систему социального обслуживания населения, что позволяет повысить уровень и качество предоставляемых социальных услуг как в регионах, так и в Российской Федерации в целом.

Д.Р. Герасимов

Развитие дорожного хозяйства в Алтайском крае

Дорожное хозяйство является одним из важнейших элементов инфраструктуры любого субъекта Российской Федерации, а уровень комфорта проживания в регионе находится в прямой зависимости от качества его состояния. Поэтому одним из условий повышения уровня комфорта проживания в регионе является реализация целевой задачи – создание ком-

фортных и безопасных условий для участников дорожного движения и обеспечение высоких показателей надежности и безопасности перевозок за счет улучшения качественных характеристик и технического состояния дорожного хозяйства.

В Алтайском крае транспортная система является одной из базовых отраслей экономики, важнейшей составляющей производственной и социальной инфраструктуры. По протяженности автомобильных дорог общего пользования регион занимает одно из первых мест в Российской Федерации. Из 55,5 тыс. км дорог протяженность региональных и федеральных трасс составляет 16742,8 км (в том числе – федеральных – 636,2 км).

По территории Алтайского края проходят автомагистрали, соединяющие Россию с Монголией, Казахстаном и республиками Средней Азии. Основой транспортной инфраструктуры региона являются Чуйский тракт с подъездом к Барнаулу, федеральная дорога «Барнаул – Рубцовск – граница Республики Казахстан». В числе дорог регионального и межмуниципального значения: «Барнаул – Камень-на-Оби – граница Новосибирской области», «Бийск – Мартыново – Ельцовка – граница Кемеровской области», «Алейск – Родино – Кулунда – Павлодар», «Алтай – Кузбасс».

Из общей протяженности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения: 1914,65 км – грунтовые дороги и 14828,15 км дороги с твердым покрытием, в том числе: с цементобетонным покрытием – 160,7 км; с асфальтобетонным покрытием – 8042,96 км; с покрытием переходного типа (щебеночным) – 6624,5 км. На региональных или межмуниципальных дорогах общего пользования Алтайского края расположен 851 мост протяженностью 33407 пог. м и 8171 водопропускная труба протяженностью 132487 пог. м.¹

В систему дорожного хозяйства края входит 11 предприятий, в числе которых шесть дорожно-строительных управлений края, щебеночный завод, проектная организация, завод по выпуску железобетонных изделий, управления производственно-технического снабжения, а также Колыванский камнерезный завод им. И.И. Ползунова.

Развитие дорожного хозяйства Алтайского края характеризуется рядом проблем:

- недостаточным качеством региональных автомобильных дорог из-за ограниченных возможностей дорожного фонда;
- пропускная способность автомобильных дорог крупных городов края не соответствует ежегодно увеличивающемуся потоку транспортных средств;

¹ Сайт Министерства строительства, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://sgd22.ru/doroghnoe-hozyaistvo> (дата обращения: 17.10.2017).

- отсутствие связи некоторых населенных пунктов по дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог общего пользования.

В настоящее время на территории Алтайского края реализуется государственная программа «Развитие транспортной системы Алтайского края» на 2015-2022 годы¹ (далее – Программа). Цель Программы – повышение доступности транспортных услуг для населения Алтайского края; устойчивое функционирование транспортной системы края.

В рамках Программы реализуется подпрограмма 2 «Развитие дорожного хозяйств Алтайского края». В результате реализации данной подпрограммы в 2015 году на строительство, реконструкцию, ремонт и содержание сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения и искусственных сооружений, расположенных на них, из краевого бюджета было выделено и освоено 7,3 млрд руб., 503 млн рублей – иные межбюджетные трансферты из федерального бюджета на финансовое обеспечение дорожной деятельности. В 2015 году финансирование дорожного хозяйства за счет всех источников составило 12,4 млрд рублей, в том числе 9,8 млрд рублей на развитие краевой сети автодорог и 2,5 млрд рублей – федеральных.

Всего за 2015 год было построено, реконструировано и отремонтировано 545 км, в том числе 456 км дорог краевого значения и 89 км – федерального, 2713 пог. м. мостовых сооружений, расположенных на них (в том числе 2486 пог. м сооружения краевой и 227 пог. м федеральной собственности).

В 2016 году в рамках реализации подпрограммы «Развитие дорожного хозяйств Алтайского края» финансовые ресурсы в размере 9384,4 млн руб. были направлены на содержание сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения и искусственных сооружений, расположенных на них. За 2016 год строительством (реконструкцией) введено в эксплуатацию 871,8 км автодорог, 18 шт./956,06 пог. м мостовых сооружений².

Всего же с 2012 по 2017 год из краевого бюджета в региональный дорожный фонд выделено 41,4 млрд рублей, на эти средства отремонтировано (в том числе капитально), построено и реконструировано 3014 км автодорог и 162 мостовых сооружения. На автомобильных дорогах федерального значения за этот же период освоено около 12 млрд рублей из средств федерального бюджета. Было реконструировано, отремонтировано (в том

¹ Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие транспортной системы Алтайского края» на 2015-2022 годы: Постановление Администрации Алтайского края от 16 октября 2014 г. № 479 (ред. от 20.06.2017) [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/7479610> (дата обращения: 17.10.2017).

² Сайт Министерства экономического развития Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: http://www.econom22.ru/prognoz/program/reg_programms/reality/index.php (дата обращения: 17.10.2017).

числе капитально) 791,4 км дорог и пять мостовых сооружений. Таким образом, за шесть лет в развитие дорожной сети края вложена сумма в размере 53,4 млрд рублей¹.

Реализация планируемых мероприятий в рамках государственной программы «Развитие транспортной системы Алтайского края» на 2015-2022 годы позволит снизить транспортные издержки пользователей автомобильных дорог. Будет сформирована сеть автомагистралей и скоростных автомобильных дорог, обеспечивающих удовлетворение спроса на перевозки с требуемыми показателями скорости, надежности, безопасности и ценовой доступности для потребителей, в том числе повысится комплексная безопасность в сфере дорожного хозяйства.

К.А. Ивлев

Повышение энергетической эффективности объектов образования в муниципальном образовании «Турочакский район» Республики Алтай

Энергосбережение является актуальным и необходимым условием нормального функционирования учреждений образования в Российской Федерации.

Понятие энергетической эффективности дается в Федеральном законе от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности»² показатель энергоэффективности – это абсолютная или удельная величина потребления или потери энергетических ресурсов любого назначения, установленная государственными стандартами. Перед государством стоит задача повышения эффективности использования топливно-энергетических ресурсов. Соответственно, необходимо повысить эффективность энергопотребления и энергосбережения в образовательных организациях.

Энергосбережение – наиболее дешевый и экологически чистый «источник» энергии. Это экономия электроэнергии, которая основана на применении энергосберегающих технологий, призванных сократить потери электроэнергии³.

¹ В 2018 году в Алтайском крае сохраняются масштабы дорожных работ на уровне показателей 2017 года [Электронный ресурс]. – URL: http://www.altairregion22.ru/region_news/v-2018-godu-v-altaiskom-krae-sohranyatsya-masshtaby-dorozhnyh-rabot-na-urovne-pokazatelei-2017-goda_614614.html (дата обращения: 17.10.2017).

² Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности: Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 48. – Ст. 5711.

³ Энергосбережение в школе [Электронный ресурс]. – URL: <http://zelenet.com/energoberezhnie-v-shkole/1587/>

Ключевой целью энергосбережения в школе является увеличение значений экономических показателей образовательного учреждения, улучшение условий технического функционирования посредством повышения эффективности расходования энергии на один рубль оказываемых услуг, сокращение финансовой нагрузки на бюджет через сокращение платежей за электроэнергию и тепло.

Мероприятия, направленные на повышение эффективности использования энергетических ресурсов, при непрерывном росте цен и, соответственно, стоимости электрической и тепловой энергии позволяют добиться существенной экономии как энергетических, так и финансовых ресурсов.

Энергосбережение в школе – это совокупность трех видов мероприятий:

- мониторинг потребления энергетических ресурсов;
- регулирование расхода носителя тепла;
- повышение мотивации участников¹.

На территории муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай по состоянию на 01 января 2017 г. действует 6 общеобразовательных учреждений, в которых учится 1971 человек. 5 общеобразовательных учреждений являются средними школами, среди них имеются 2 школы с пришкольными интернатами (с. Дмитриевка и с. Турочак) и одна школа – основная общеобразовательная².

В сфере теплоснабжения на территории муниципального образования «Турочакский район» работает учреждение ООО «Теплосервис Турочакского района» и оказывает услуги по теплоснабжению в 2 из 26 учреждений образования (в том числе в МОУ «Турочакская СОШ» и МОУ ДОД «Турочакская ДЮСШ»), 11 учреждений образования оборудованы стационарными котельными, в 3 детских садах – электрическое отопление.

В настоящее время практическая реализация процесса энергосбережения на территории муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай сдерживается незаинтересованностью сторон, участвующих в производстве, распределении и потреблении энергоресурсов. Проблема энергосбережения объясняется следующими факторами:

- значительной потерей тепловой и электрической энергии во всех элементах энергоснабжения;
- неэффективностью потребления энергоресурсов, отсутствием экономических режимов систем потребления, значительными потерями в системе распределения и потребления, транспортировке энергетических ресурсов;

¹ [Электронный ресурс]. – URL: <http://zeleneet.com/energoberezhenie-v-shkole/1587/>

² Сайт отдела образования администрации муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.turobr.ru/uchrezhdenija/> (дата обращения: 11.10.2017).

- отсутствием своевременного финансирования мероприятий, направленных на энергосбережение;
- отсутствием стимулов к энергосбережению;
- безучетном потреблении энергетических ресурсов.

Ввиду постоянного роста цен на энергоносители затраты на них во всех сферах значительно увеличились. Основной статьёй расходов на коммунальные услуги в организациях образования муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай являются расходы на оплату тепловой и электрической энергии.

Существенные потери энергоресурсов происходят при эксплуатации инженерных систем и оборудования, котельные недостаточно экономично сжигают топливо, энергетическое оборудование в этих котельных характеризуется отсутствием автоматического регулирования и средств контроля.

С целью решения данных проблем на территории муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай в настоящее время реализуется ведомственная целевая программа «Повышение энергетической эффективности объектов образования муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай на 2016-2018 годы»¹ (далее – Программа).

Программа должна обеспечить достижение главной цели – повышение энергетической эффективности объектов образования муниципального образования. С целью достижения поставленной цели в рамках Программы решаются следующие задачи:

- создаются условия энергосбережения и повышения энергетической эффективности объектов образования муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай;
- стимулируется энергосбережение на объектах образования муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай.

Внедрение ведомственной целевой программы в 2016 году позволило сэкономить топливно-энергетические ресурсы на 3% по сравнению с 2015 годом. Снизилась удельная величина потребления энергетических ресурсов муниципальными бюджетными учреждениями: электрической энергии – до 43,31 кВт/ч на 1 кв. м общей площади; тепловой энергии – до 0,375 Гкал на 1 кв. м общей площади; холодной воды – до 1,46 куб. м на 1 чел.

Доля муниципальных бюджетных учреждений, оснащенных приборами учета электрической энергии, тепловой энергии и холодной воды, со-

¹ Об утверждении ведомственной целевой программы «Повышение энергетической эффективности объектов образования муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай на 2016-2018 годы: Постановление Главы муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай от 01 декабря 2014 г. № 818 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.turochak-altai.ru/deyatelnost/ekonomika/strategicheskoe-planirovanie/> (дата обращения: 11.10.2017).

ставила 100%. Доля муниципальных бюджетных учреждений, в которых проведено энергетическое обследование, составила 100%.

Таким образом, реализация Программы способствует повышению энергетической эффективности объектов образования муниципального образования «Турочакский район» Республики Алтай. Реализация программных мероприятий позволила сократить затраты на топливно-энергетические ресурсы на объектах образования. Средства, освободившиеся в результате реализации мероприятий Программы, могут быть направлены как на энергосбережение и повышение энергетической эффективности, так и на иные цели.

А.Н. Каркавина

Развитие высокотехнологичной медицинской помощи в Алтайском крае

Одним из главных приоритетов в нашей стране в настоящее время становится переход социально-экономического развития России на уровень высоких технологий.

В здравоохранении Российской Федерации в 1993 году было определено приоритетное направление по развитию новых ресурсоемких и эффективных технологий в лечении онкологических, сердечно-сосудистых, нейрохирургических и ряда иных заболеваний с регламентированными ежегодными объемами финансирования. В дальнейшем, с 2006 года, данное направление явилось мероприятием национального приоритетного проекта «Здоровье», в рамках которого предусмотрен ежегодный рост доступности и финансирования высокотехнологичных видов медицинской помощи (ВМП) гражданам Российской Федерации¹.

Правовое регулирование обеспечения населения Российской Федерации ВМП осуществляется федеральными законами РФ, нормативными правовыми актами Правительства РФ и Министерства здравоохранения РФ. Финансирование ВМП осуществляется из нескольких источников, в зависимости от непосредственного места ее оказания. На территории субъекта РФ: за счет средств бюджета субъекта РФ, одновременно за счет средств федерального и краевого бюджетов, за счет средств обязательного медицинского страхования².

¹ Рыбальченко И.Е. Государственные задания по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи, ведомственные и региональные аспекты // Менеджер здравоохранения. – 2013. – № 2. – С. 36-42.

² Абраменко Л.В. Теоретические аспекты государственного регулирования высокотехнологичной медицинской помощи // Сибирский медицинский журнал (Иркутск). – 2016. – № 3. – С. 33-36.

В 2006 году во исполнение приоритетного национального проекта «Здоровье» 713 пациентов, проживающих в Алтайском крае, получили ВМП. В 2007 году во исполнение приоритетного национального проекта «Здоровье» развитие ВМП активно продолжилось, в том числе в медицинских организациях, которые расположены на территории субъекта РФ. С 2007 года оказание ВМП населению Алтайского края производится: в федеральных медицинских организациях, за счет средств федерального бюджета; в медицинских организациях, непосредственно находящихся в ведении субъекта РФ, как за счет краевого бюджета, так и на условиях софинансирования из средств федерального бюджета.

В 2007 году МУЗ «Городская больница № 1» г. Барнаула получила первую лицензию на оказание ВМП по профилю «ортопедия и травматология». Объем ВМП, которая была оказана за счет средств федерального бюджета МУЗ «Городская больница № 1» г. Барнаула, составил 230 квот. Всего получили ВМП 1377 пациентов. В 2008 году были получены лицензии на оказание ВМП КГУЗ «Алтайский краевой кардиологический диспансер» по профилю «сердечно-сосудистая хирургия» и КГБУЗ «Краевая клиническая больница» по профилям: ортопедия и травматология, сердечно-сосудистая хирургия, нейрохирургия¹.

Начиная с 2008 года в законе о бюджете Алтайского края финансирование ВМП выделено отдельной строкой.

В соответствии с приказом Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2008 г. № 786-н «О порядке формирования и утверждения государственного задания на оказание в 2009 году высокотехнологичной медицинской помощи гражданам РФ за счет средств федерального бюджета» Алтайскому краю на 2009 год было выделено 2223 квоты в клиники за счет средств федерального бюджета, из них 590 квот на лечение пациентов в клиниках, находящихся в ведении муниципальных образований и субъектов Российской Федерации. Всего в 2009 году ВМП получили 4696 пациентов. При этом в 2009 году количество медицинских организаций на территории Алтайского края, имеющих лицензию на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, возросло до 8.

В 2010 году оказание ВМП регулировалось приказом Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2009 г. № 1047н и приказом Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 03 марта 2010 г. № 91 «Об утверждении государственного задания на оказание в 2010 году в государственных учреждениях здравоохранения высокотехнологичной медицинской помощи населению Алтайского края». В 2010 году ВМП была оказана 6234 пациентам.

¹ Абраменко Л.В. Развитие высокотехнологичной медицинской помощи в субъекте Российской Федерации // Сибирский медицинский журнал (Иркутск). – 2016. – № 2. – С. 52-56.

Согласно Приказу Минздравсоцразвития России № 1248н от 31 декабря 2010 г. «О порядке формирования и утверждения государственного задания на оказание в 2011 году высокотехнологичной медицинской помощи гражданам РФ за счет ассигнований федерального бюджета» Алтайскому краю на 2011 год выделено 3876 квот: из них 725 квот на лечение пациентов в медицинских организациях, находящихся в ведении субъекта РФ. ВМП оказана 6280 пациентам. С 2012 года государственное задание для оказания ВМП доводится только до федеральных медицинских организаций, без разбивки по субъектам. С 2012 по 2014 год направление пациентов для оказания ВМП за счет бюджетных средств производится согласно приказа Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 19 января 2012 г. № 26 «О порядке направления жителей Алтайского края для оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет ассигнований федерального и краевого бюджетов». В 2012 году было пролечено 6600 пациентов. В 2013 году ВМП оказана 10360 пациентам. В декабре 2012 года в Алтайском крае был открыт Федеральный центр травматологии, ортопедии и эндопротезирования, на базе которого за счет средств федерального бюджета в 2013 году ВМП оказана 3250 пациентам, большинство из которых составили жители края¹.

Финансирование ВМП с 2014 года осуществляется за счет федерального бюджета, краевого бюджета и средств обязательного медицинского страхования. При этом за счет федерального бюджета оказываются только наиболее ресурсоемкие и сложные виды ВМП.

Высокотехнологическую помощь в 2014 году оказывали 11 медицинских организаций, непосредственно расположенных на территории Алтайского края, из которых 9 – краевых государственных бюджетных медицинских организаций, одна – негосударственная, одна – федеральная организация.

В 2016 году направление пациентов для оказания ВМП за счет бюджетных средств производится в соответствии с Приказом Главного управления Алтайского края по здравоохранению и фармацевтической деятельности от 10 марта 2016 г. № 254 «Об утверждении государственного задания на оказание в 2016 году населению Алтайского края высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу обязательного медицинского страхования, и порядка его формирования».

К документам, регламентирующим оказание ВМП на территории Алтайского края, в настоящее время относятся: Приказ Минздрава России от 29 декабря 2015 г. № 930н «Об утверждении Порядка организации оказания высокотехнологичной медицинской помощи с применением специали-

¹ Абраменко Л.В. Развитие высокотехнологичной медицинской помощи в субъекте Российской Федерации // Сибирский медицинский журнал (Иркутск). – 2016. – № 2. – С. 52-56.

зированной информационной системы», Приказ Министерства здравоохранения Алтайского края от 10 января 2017 года № 5 «О порядке направления пациентов Алтайского края на оказание высокотехнологичной медицинской помощи с применением специализированной информационной системы».

В Алтайском крае активно реализуются мероприятия по повышению доступности высокотехнологичной помощи.

Сегодня на территории Алтайского края расположено 14 медицинских организаций (одна – федеральная, одна – негосударственная, 12 – государственных), которые имеют лицензии на оказание ВМП. Высокотехнологичная медицинская помощь за 6 месяцев 2017 года оказана 7425 пациентам. В 2017 г. количество квот на оказание высокотехнологичной медицинской помощи, не включенной в базовую программу ОМС для субъектов медицинских организаций, выполняемых за счет ассигнований федерального и краевого бюджета, составило 852 квот. По итогам 6 месяцев 2017 года оказана ВМП в ОМС в объеме 4543¹.

Таким образом, развитие высокотехнологичной медицинской помощи в Алтайском крае характеризуется значимым приростом ее объемов. Факторами развития высокотехнологичной медицинской помощи на уровне субъекта РФ могут выступать: программно-целевое планирование в рамках реализации национальных проектов; создание и ведение регистра пациентов, которые нуждаются в высокотехнологичной медицинской помощи, и более рациональное размещение государственного заказа на высокотехнологичной медицинской помощи в медицинских организациях на уровне региона.

А.Н. Каркавина

Проблемы и перспективы развития высокотехнологичной медицинской помощи в Российской Федерации

Вся медицинская помощь, оказываемая населению, делится на 3 вида: первичная медико-санитарная, специализированная и высокотехнологичная². Развитие науки не только расширяет известные знания, но и позволяет применять их на практике. Высокотехнологичные виды медицинской помощи представлены как однопорядковое явление с дорогостоящими медицинскими услугами и позиционируются на основе таких признаков, как медицинская услуга должна быть высокоспециализированной; услуга осуществляется в стационаре; используются либо сложные, либо уникаль-

¹ [Электронный ресурс]. – URL: <http://zdravalt.ru/population/medical-care/>

² Ли М.Н. Высокотехнологичная медицинская помощь и оптимизация затрат на ее осуществление // ПУФ. – 2012. – № 3 (7). – С. 22-26.

ные медицинские технологии (либо те и другие), обеспечиваемые современными научно-техническими разработками; обладает значительной ресурсоемкостью¹.

Повышение доступности для граждан Российской Федерации и качества высокотехнологичной помощи (ВМП) является одной из приоритетных задач государственной политики в сфере здравоохранения.

Уже несколько лет уровень удовлетворенности медицинской помощью является главной структурной составляющей комплексной оценки деятельности учреждений здравоохранения. Данные подобных социологических исследований позволяют определить основные проблемы организации и обозначить дальнейшие пути ее совершенствования для управленческих органов в данной сфере.

Главные вопросы, затрагиваемые исследователями организации высокотехнологичной медицинской помощи, – это доступность, которая предполагает информированность пациентов о порядке получения данного вида помощи, а также осведомленность врачей, являющаяся гарантом своевременного и качественного оказания ВМП всем гражданам Российской Федерации, нуждающимся в ней.

Разрыв в доступности высокотехнологичной медицинской помощи между жителями крупных и малых городов обусловлен концентрацией специализированных видов помощи и новейших медицинских технологий в федеральных медицинских учреждениях, расположенных на территории мегаполисов.

Анализируя в процентном соотношении уровни удовлетворенности пациентов в Сибирском федеральном округе и Московской области, можно наблюдать значительную разницу между регионами. При этом наиболее высокую оценку ВМП жителями Московской области можно объяснить тем, что значительная доля ВМП оказывается в Северо-Западном и Центральном округах (главным образом в Санкт-Петербурге и Москве) и только 20,0% ВМП выполняется в других регионах страны².

Что же касается критериев оказания ВМП населению, то следует отметить несовершенство системы. В стандартах ВМП не предусмотрено выделение случаев оказания помощи больным с сочетанной патологией, т.е. программа предусматривает оказание одного вида услуги одному пациенту, тогда как большинство патологий имеют смешанный характер и требуют одновременного лечения нескольких заболеваний.

Несмотря на разработанную систему, многие учреждения все же оказывают несколько видов ВМП одному и тому же пациенту, изменяя реаль-

¹ Рыбальченко И.Е. Измерение объемов высокотехнологичной медицинской помощи // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 4. – С. 392-394.

² Сыроед Н.С. Социологические исследования основных проблемных аспектов оказания высокотехнологичной медицинской помощи в российских регионах // Теория и практика общественного развития. – 2017. – № 2. – С. 12-16.

ную картину частоты заболевания. Поэтому одной из перспективных задач развития ВМП становится изучение реальной частоты предоставления видов ВМП в разрезе нозологий, исходя из реальной клинической практики¹.

Стоит также отметить и невозможность быстрого роста объема ВМП в связи с низким количеством учреждений в регионах, способных организовать ВМП. Тем не менее необходимо систематически проводить мониторинг медицинских учреждений, оценивать их современное состояние, достижения и научную работу.

К числу проблем второго плана относятся вопросы классификации высокотехнологичной и дорогостоящей медицинской помощи. Некоторые виды медицинских услуг, ранее относившихся к ВМП, теперь классифицируются как специализированная медицинская помощь, что существенно расширяет сферу доступности².

Проблемы, непосредственно связанные с организацией высокотехнологичной медицинской помощи, достаточно сильно волнуют современное общество. Сегодня ввиду достаточно большого количества жителей Российской Федерации с низким материальным положением и отсутствием какой-либо возможности оплаты дорогостоящего лечения именно государственные источники финансирования играют основополагающую роль в этой области. В настоящее время ситуация с востребованностью определенных направлений ВМП в Российской Федерации в целом и в отдельно взятых областях и регионах в частности примерно одинаковая, что позволяет сделать вывод о необходимости принятия управленческих решений для повышения доступности и качества ВМП на федеральном уровне, в том числе увеличении объемов на оказание высокотехнологичной помощи по редким профилям.

Исследуя вопрос организации предоставления ВМП и основываясь на мнениях различных авторов, можно утверждать, что рассматриваемая проблема в настоящее время освещена и изучена в научных публикациях недостаточно. Так как данный вид медицинской помощи крайне востребован и непосредственно влияет на качество жизни населения Российской Федерации, не вызывает сомнения актуальность исследований для всех регионов Российской Федерации. Работа в данном направлении важна не только для определения реальной ситуации в сфере оказания ВМП гражданам, но

¹ Перхов В.И., Киреев С.А., Ахмедов Ш.Д. История, реальность и перспективы обеспечения населения Российской Федерации бесплатной высокотехнологичной медицинской помощью (часть II) // СМЖ. – 2009. – № 2-1. – С. 55-59.

² Рыбальченко И.Е. Развитие системы высокотехнологичной медицинской помощи в России // Менеджер здравоохранения. – 2011. – № 2. – С. 6-17.

и для формулирования рекомендаций управленческим органам здравоохранения по реформированию проблемной сферы ВМП¹.

Таким образом, в ближайшие несколько лет задачами развития программы оказания ВМП населению РФ должны стать:

- нормирование состава наиболее дорогостоящих медицинских услуг, медицинских изделий и лекарственных средств в составе каждого вида ВМП по определенным критериям;
- расширение числа медицинских учреждений, оказывающих ВМП;
- утверждение номенклатуры медицинских технологий, используемых при оказании ВМП по каждому ее профилю;
- установление нормативных требований к качественным результатам оказания ВМП для каждой клинико-статистической группы больных².

С.В. Краморенко

Особенности управления инновационной деятельностью малых промышленных предприятий

Основная возможность инновационного развития современных малых предприятий добывающих и перерабатывающих отраслей промышленности связана с созданием инновационной востребованной продукции. Однако создание высокоэффективных радикальных продуктовых инноваций требует продолжительного времени и имеет относительно низкую вероятность положительного исхода, а возможность применения новых технологий в условиях многозвенных производственных цепочек также чаще всего приносит временный локальный эффект.

В этом контексте единственным конструктивным решением является продуманное поэтапное управление каждым технологическим циклом создания инновационного продукта.

Сложность инновационного развития малых промышленных предприятий состоит в применении новых видов сырья, или компонентов производственного цикла. Однако использование нового сырья (более качественного или более дешевого) для конструктивно сложной инновационной продукции требует всестороннего системного анализа, как технологии инновационного производства, так и процесса управления каждого этапа жизненного цикла продукта.

¹ Угольников В.В. Организационно-экономические аспекты развития высокотехнологичной медицинской помощи в современных социально-экономических условиях // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 13. – С. 139-141.

² Шальгина Л.С. Экспертная оценка перспектив развития высокотехнологичной медицинской помощи в субъекте РФ // Вестник Росздравнадзора. – 2015. – № 2. – С. 52-55.



Рис. 1. Схема инновационного развития экономической системы как объект управления на микроэкономическом уровне

Анализ и оценка эффективности инновационного развития компании связана с корректировкой как непосредственно стратегии инновационной деятельности компании, так и общей стратегии развития компании.

Поскольку базовую основу инновационного развития любой экономической системы составляют технологии, в рамках выработанной программы необходимо учесть состав соответствующих технологий.

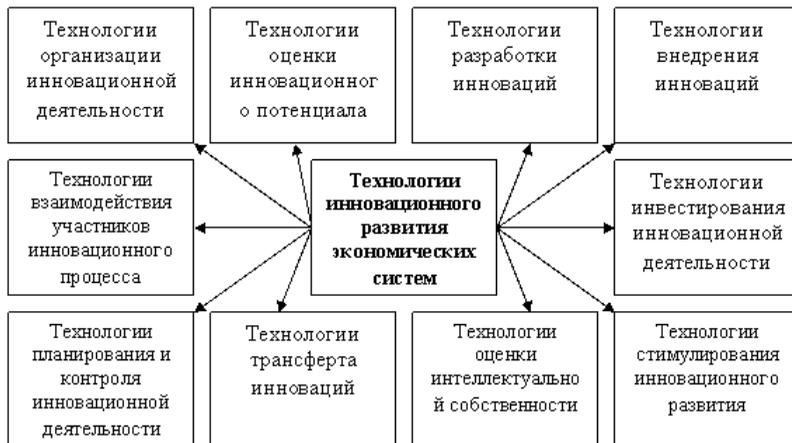


Рис. 2. Технологии этапов инновационного развития экономических систем

Основными технологическими аспектами управления инновационным развитием малых предприятий, на которые следует обратить особое внимание, являются:

- исследование современных тенденций управления инновационным развитием экономических систем;
- анализ инструментов и технологий управления параметрами жизненного цикла продукции на промышленных предприятиях;
- факторный анализ влияния инноваций на возможности развития воспроизводственной и технологической структур;
- формирование критериев эффективности управления инновационным развитием промышленного предприятия в интересах сбалансированного развития инновационного и инвестиционного циклов;
- выявление проблем управления инновационным развитием промышленного предприятия и поиск потенциальных путей их решения.

Анализ проблем управления инновационным развитием малых добывающих и перерабатывающих промышленных предприятий позволяет заключить, что ключевыми из них являются следующие:

- проблема встраивания инновационной составляющей деятельности промышленных предприятий в стратегию долгосрочного стратегического развития;
- перспективное инновационное развитие предприятия в большинстве случаев лишь маскируется ресурсной, технологической и транзакционной экономией;
- проблема низкой восприимчивости рыночных механизмов к инновациям, жесткие иерархические связи в производственной системе, длительный срок межфирменной кооперации и адаптации малых предприятий к условиям рынка;
- проблема интеграции новых организационных форм развития инновационных процессов на основе их инкорпорированности в систему государственно-частного партнерства в новые институциональные образования инновационного развития (национальной инновационной системы);
- проблема взаимодействия малых промышленных предприятий с финансовыми институтами.

Таким образом, в системе инновационного развития на основе выработанной стратегии деятельности компании должны реализовываться процессы, связанные с:

- 1) определением конкретных целей управления инновационного развития, разработкой планов и формированием программ инновационного развития;
- 2) определением технологий управления инновационным развитием и организацией работ по их реализации в рамках предлагаемых программ.

Получаемые в результате реализации инновационных процессов конструктивные изменения (продуктовой, сырьевой, технологической, организационной и рыночной направленности) должны подлежать контролю.

Важно отметить, что анализ и оценка эффективности инновационного развития компании должны быть связаны с корректировкой как непосредственно инновационной составляющей деятельности компании, так и общей стратегии развития компании.

Д.А. Криницын

Особенности административного устройства России в 1991 году

Образовавшаяся к концу XX века в России система административно-территориального деления по сути своей может считаться уникальной. О такой уникальности можно судить непосредственно по степени сложности и дробному характеру. Неравноценность наличествующих субъектов федерации по территориальным масштабам и размерам, по количеству, численности населения, природно-ресурсным и экономическим потенциалам, по наличию значимых территориальных единиц и отсутствию равноправия положения субъектов Федерации разного статуса (областей, республик, краев, автономных округов, все они действительно охарактеризованы разным статусом), несмотря на предписываемое равенство, декларируемое Конституцией, так или иначе создавали, образовывали определенные проблемы в территориальном управлении¹.

В наличествующих условиях авторитарного характера, в рамках авторитаризма эта достаточно-таки несимметричная и объемная система базировалась на жесткой конструкции, которая была сформирована, по сути, на базе максимально централизованного партийного аппарата, а также, что немаловажно, на базе дотационного распределения средств². Вероятно, справедливо в рамках данного вопроса утверждать, что представление об особенностях исторического развития административно-территориального деления России в XX столетии, об эволюции того периода, изложено в небольшом количестве научных исследований, нет большого количества материала по теме³. Притом, однако, верно отметить, что на протяжении XX века все же проводились определенные исследования (также опублико-

¹ Ильиных А.В. О некоторых аспектах соотношения административно-территориального и муниципально-территориального деления. – Челябинск: Челябинский филиал РАНХиГС, 2013. – С. 38.

² Шульгина О.В. Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России. – М.: Новый индекс, 2012. – С. 46-47.

³ Романовский Г.Б. Административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации. – Волгоград: ООО «НПЦ ГРУС», 2012. – С. 8.

вались их результаты) по конкретным периодам административно-территориального деления страны, рассматривалась эволюция затрагиваемого вопроса. Зачастую таковые исследования самостоятельного характера скорее не имели, они содержались в контексте иных, обширных по выделенной тематике работ.

Итак, в середине 1990-х годов в Государственном научно-исследовательском учреждении, именуемом «Совет по изучению производительных сил» (СОПС) Минэкономразвития России и РАН разрабатывали инициативный проект, состоящий из двух этапов¹, притом проект заключается в реформировании государственного, административно-территориального устройства. Проект поддержала Администрация Президента Российской Федерации². Забегая вперед, справедливо отметить, что во многом результатом отмеченной работы стало введение в стране в мае 2000 года непосредственно семи федеральных округов. Также здесь немаловажно, что с их появлением появились также первые исследовательски-аналитические работы по федеральным округам³. По факту изменения всей системы управления регионального характера в конце XX века послужили почвой для достаточно оживленной, вовлеченной дискуссии в прессе о сути советской административно-территориальной системы и о возможностях, перспективах, эволюции ее переустройства. Так, система государственного территориального устройства получала оценку с разных позиций и точек зрения, высказывалось действительно большое количество разного рода предположений, уже имели место глубокие по своему характеру научные исследования.

Так, с учетом исторического контекста промежутков времени 1953-1991 гг. – это период, когда производилась попытка реформ⁴ и осуществлялись так называемые косметические преобразования. По сути, в первые годы послесталинского времени в административно-территориальном управлении пока еще ощущалось развитие предыдущих лет, которому была присуща некоторая инерция; тогда новые тенденции взаимодействовали еще параллельно со старыми. Имело место восстановление прежних, прошлых автономий, разукрупнение областей, осуществлялась передача Крыма Украине и упразднение некоторых образованных территориальных

¹ Шульгина О.В. Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России. – М.: Новый индекс, 2012. – С. 46-47.

² Степанова Ю.В. К вопросу о понятии административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. – Саратов, 2012. – С. 45.

³ Шульгина О.В. Особенности, этапы и факторы формирования административно-территориального деления России. – М.: Новый индекс, 2012. – С. 46-47.

⁴ Степанова Ю.В. К вопросу о понятии административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. – Саратов, 2012. – С. 45.

единиц, которые имели оттенок непродуктивности¹. В общем и целом, в рамках вопроса административно-территориального деления справедливо рассматривать не только как эту основу территориальной организации общества, но также и в ракурсе немаловажной составляющей пространственного образа страны, федерации.

Итак, исторически волна преобразований административного характера пришлось на период 80-90-х годов, эта волна была обусловлена определенной «усталостью», «изможденностью» государства от действительного большого количества возложенных на плечи задач и функций. Функции эти дополнялись новыми ситуациями, особенностями, проблемами, решить которые государству было сложно, представлялось почти невозможным на том этапе. Такая ситуация привела к отчуждению власти от общества гражданского, также это привело и к усилению недоверия, различные социальные слои начали терять доверие. На решение таких проблем и направлена административная реформа². Исторический опыт показывает нам, что административные реформы в целом различны по масштабам, по своей глубине. Реформы отличаются по характеру и целям, притом их результаты во многом непосредственно находятся в зависимости от исторического контекста, от экономических и социальных, общественных, факторов. Важна тут стратегия и методы действия (и даже воздействия) правительств. Однако если отвлечься от второстепенных деталей, можно обозначить конкретные типы реализованных административных реформ³. Первый тип – это реформы, которые проводятся одновременно с изменением, переформированием политической системы, такие реформы являются следствием, логически вписывающимся в причинно-следственную связь, связаны со сменой общественного строя⁴. Как следствие, это требует возникновения, раскрытия и появления новой системы управления государством, адекватной экономическим и социальным возможностям и отношениям. Управленческие подходы меняются.

Второй тип – это реформы, которые осуществлялись в контексте стабильной, устойчивой политической системы, были направлены на качественную модернизацию административной системы или отдельных частей

¹ Лавриненко Л.Д. Государство, административно-территориальные деления и публично-правовые образования как носители интеллектуальных прав. – Хабаровск: Изд-во Тихоокеанского университета, 2012. – С. 71.

² Шестакова М.М. Понятие и сущность административно-территориального устройства Российской Федерации. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 108.

³ Степанова Ю.В. К вопросу о понятии административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. – Саратов, 2012. – С. 45.

⁴ Шестакова М.М. Понятие и сущность административно-территориального устройства Российской Федерации. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 111.

таковой системы, что не коррелирует с фундаментальными изменениями в устройстве государства¹.

Итак, новая волна формальных изменений (статусов, наименований, но притом не границ) возвысилась под занавес перестройки, в 1990-1991 годы. Первое, что стоит отметить: были возвращены прежние названия областям: Калининская (иначе – Тверская), Горьковская (ныне Нижегородская), Куйбышевская (Самарская). Второе, что удостоено внимания, это то, что в 1990 году началась такая эпидемия повышения статусов: к примеру, происходили метаморфозы и превращения АССР в союзные социалистические республики (ССР), АО превращались в АССР. Так, к лету 1991 года почти все АССР становились ССР, а многие автономные округа приобретали новые имена – АССР или даже ССР. Тут справедливо отметить, что после округа вернулись к прежнему статусу и числятся, хоть и формально, в составе собственных краев и областей. Исключение составляет Чукотский автономный округ, он официально покинул Магаданскую область. Немаловажно также то, что популярная в перестроечные годы идея регионального хозрасчета (то есть экономической самостоятельности и независимости территорий) быстро переросла, трансформировалась как идея политического самоопределения.

Вторая закономерно следующая волна изменений формального характера прокатилась по стране после августовского путча 1991 года, после упразднения СССР (датируется 21 декабря 1991 года)². Это была такая волна десоветизации. Так, из названий автономий изъяли слова «автономный», «социалистический», «советский». Однако понятие «автономный» оставили округам. Все ранее признанные автономии, области и края после заключения Федеративного договора 31 марта 1992 года стали именоваться субъектами федерации³. Тут даже можно говорить, что с тех пор термин «административно-территориальное деление» для них не вполне корректен, так как они все, вне зависимости от статуса, стали, что называется, субгосударствами, приняли очертания политических образований, хотя многие исследователи этого как бы не заметили, что можно преподнести как показательный факт. Так, 25 декабря 1991 года в ходу стало понятие «Российская Федерация». АССР в прошлом теперь пустили в ход собственно приобретенные национальные имена, которые могли вытеснять русифицированные, могли стать единственными официальными.

¹ Шестакова М.М. Понятие и сущность административно-территориального устройства Российской Федерации. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 111.

² Лагун И.В. Укрупнение российских регионов: современное состояние и приоритеты административно-территориального деления. – Саратов: Изд-во Поволжского университета им. П. А. Столыпина, 2014. – 71 с.

³ Шестакова М.М. Понятие и сущность административно-территориального устройства Российской Федерации. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2012. – С. 111.

В заключение, подводя итог освещению данной темы, стоит сказать, что в ходе работы было выявлено следующее. Применительно к изучению темы административного устройства России в 1991 году можно утверждать, что происходило определенное приспособление советской системы административно-территориального деления к новому исторически, к постсоветскому, политическому и экономическому пространству. Вероятно, можно говорить под определенным углом и о том, что социально-экономические и политические перемены этого периода имели негативные последствия, и некоторый негативный оттенок присутствовал. Вероятно, негативные последствия первоочередны для государственного территориального управления нашей страной. По итогу стоит напомнить, что в середине 1990-х годов государство во многом потеряло управляемость (здесь стоит вспомнить парад суверенитетов). Россия воспринялась исследователями как сообщество таких полунезависимых субъектов, некоторые из коих не исполняли федеральные законы, исходили из собственных конституций или уставов, которые часто входили в противоречие российской Конституции, создавался диссонанс.

Так, неизменная ситуация в административно-территориальной структуре страны сохранилась до начала 1990-х годов. По сути, данная ситуация сохранилась до времени коренного, отчасти переломного, изменения экономической и политической системы.

Д.А. Криницын

Понятие термина «административный процесс»

На сегодняшний день понятие «административный процесс» как определенная юридическая категория пока не имеет четкого, однозначного и бесспорного законодательного определения. Данное понятие рассматривается учеными с учетом разных возможных концепций толкования сущности и правовой природы административного процесса.

Необходимо отметить, что вопрос определения понятия «административный процесс» давно имел дискуссионный характер, поскольку мнения ученых-административистов не были единообразны. В итоге, ввиду продолжительной дискуссии, в научной среде выработались определенные концепции толкования административного процесса, которые можно отдельно обозначить.

Так, приверженцы узкого подхода к толкованию административного процесса, сторонники принятой «юрисдикционной» концепции, определили административный процесс как законодательно регламентированную деятельность для разрешения споров. Такие споры притом возникают между сторонами административного правоотношения, данные стороны не находятся между собой в отношениях подчинения по службе.

Сторонники еще одного возможного подхода к озвученной проблеме подвергли критике некоторые подходы к определению, некоторые позиции, за слишком расширенное понятие административного процесса и, по факту, его слияние и отождествление с определением исполнительно-распорядительной государственной деятельности¹. Также критике подвергается ограничительное, загнанное в рамки, понимание административного процесса, сведение понятия, по сути, лишь к юрисдикционной деятельности, и не более. В этом контексте под административным процессом понимают рассмотрение в каждом из органов государственного управления, организациях, учреждениях, предприятиях и определенных специально уполномоченных общественных организациях дел индивидуальных, которые возникают в сфере государственного управления. Сюда также относят применение материальных норм административного права и также применение ряда иных отраслей права, притом из административного процесса исключается, «выбрасывается» судебное рассмотрение административных деликтов². Исходя из таковой позиции, дела одинаковой, одной категории подлежат рассмотрению или в административно-процессуальном порядке (к примеру, сюда можно отнести дело о мелком хулиганстве в случае назначения штрафа органами полиции), или также в порядке правосудия через осуществление судебной деятельности (практически классическим примером может послужить административный арест на пятнадцать суток)³. Внимания удостоен вопрос, связанный с тем, что рассматривать административный процесс возможно как научно-педагогическую деятельность. Здесь следует отметить, что ученый в контексте административного права в качестве субъекта научного познания должен стремиться проникнуть в суть, в некую сущность фактов, предпринять решительные попытки познать их, преследуя цель установить типичное, достаточно-таки постоянное, в некотором смысле стагнационное в предмете и явлениях в рамках действительности. Так, результатом такой работы ученого является гипотетическое объяснение этиологии и сущности изучаемых фактов или же установление имеющихся закономерностей, причем закономерности эти не будут создавать почвы для сомнений в их существовании и правильно подобранных дефиниций⁴. Притом объем научного знания, в том числе и касательно административного права, постоянно растет, претерпевает изменения, развивается.

¹ Мингела С.В. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс: аспекты соотношения. – Волгоград: Волгоградский институт экономики, социологии и права, 2013. – 37 с.

² Спиридонов П.Е. Административный процесс как вид познания. – М.: МГЮА, 2015. – 228 с.

³ Степанюк В.В. Административный процесс как юридическая категория. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 170.

⁴ Старостин С.А. Административный процесс в едином юридическом процессе. – М.: МГЮА, 2015. – С. 120.

Важно отметить, что наука может рассматриваться в субъективном и так называемом интересубъективном плане. Говоря конкретнее, в субъективном плане наука есть содержание индивидуального познания отдельно взятого субъекта, который понимает, знает, осознает законы и причинно-следственные связи подвластной области (физики, химии, математики и т.д.)¹. В интересубъективном плане наука выражается не только в качестве знания, также она представляет собой стройно упорядоченную систему связанных между собой предложений, связанных логикой, в которых фиксируется познание объективно наличествующих связей и законов окружающей действительности². Так, важная для освещаемого вопроса и небезынтесная концепция определения административного процесса (именуемая управленческой) в современных условиях заключена в том, что в административный процесс кроме отношений по осуществлению принуждения включены так называемые отношения положительного управленческого характера, то есть они имеют положительный управленческий оттенок. Такие отношения возникают в рамках применения регулятивных норм права материального. В этом освещаемом случае административный процесс не ограничен формами и рамками юрисдикционных действий и мероприятий принудительного характера, административный процесс здесь включает в себя различные управленческие действия, которые приводятся в действие, преследуя цель осуществить функции и цели управления, решить задачи в этой области³. Фактически ни место, ни также процедура рассмотрения споров, вытекающих из административных отношений (как в арбитражном суде, так суде общей юрисдикции, равно также и в административных судах), не оказывает влияния в полной мере и конечном счёте на суть, смысл процессуальных отношений.

Вероятно, можно вынести предположение, что административному процессу стоило бы вернуть его первоначальное, базовое, содержание. Данное содержание охарактеризовано как порядок судебного разрешения дел о субъективном публичном праве.

В общем и целом, в области права процесс тесно связан с разбираемостью споров, притом при реализации компетенции государственных органов спор в правовом контексте, интересующем для исследования смысле, отсутствует. В отсутствие спора госорган функционирует скорее и отнюдь не в рамках юридического процесса, государственный орган действует здесь в рамках правовой процедуры.

¹ Степанюк В.В. Административный процесс как юридическая категория. – Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2014. – С. 170.

² Носенко Л.И. Административный процесс: от теории к законодательному закреплению. – Оренбург: Оренбургский государственный аграрный университет, 2014. – С. 261.

³ Старостин С.А. Административный процесс в едином юридическом процессе. – М.: МГЮА, 2015. – С. 120.

Так, если говорить о сходстве административного и уголовного процесса, то такое сходство найдено не только в единстве, общности задач уголовного судопроизводства и также административного производства, но и в единстве природы, единоначалия, уголовной и административной ответственности. Между тем, это иное единство процессов – процессов, близкородственных по своей природе.

Дискуссия, возникающие споры о единстве юридического процесса не претерпевают существенных перемен, в наше время остались убежденные сторонники описываемого единства. Эти сторонники заметно обогатили и даже углубили теорию. На сегодняшний день можно утверждать, что административный процесс основательно обособлен в его рамках, являет собой вид процессуальной деятельности, деятельность эта обслуживает материальные административные правоотношения, регулируется нормами непосредственно административного права.

В целом, о вероятно возможном становлении отдельно имеющих отраслей административного права, административного процесса споры по факту практически прекращены, идут на спад¹. Сегодня становится очевидным и кристально ясным, что и административное право, и административный процесс имеют непосредственно свой предмет. Предмет этот есть совокупность характерно оформленных и проявленных общественных отношений. Совокупность представляет самостоятельную и обособленную группу норм, которые взаимодействуют с нормами прочих отраслей права, да и существует насущная, почти очевидная потребность в самостоятельном регулировании таких общественных отношений². Так, подводя итоги изучению понятия «административного процесса», его научной, законодательной базы, справедливо подытожить, что вопрос, который касается понятия и содержания, а также правовой природы административного процесса, несет скорее спорный характер. Данный вопрос послужил и служит впредь предметом для дискуссий различных представителей правовой науки, притом отечественной. Дискуссии имеют место потому, что речь идет об объеме и содержании правоохранительной деятельности такого особого, совершенно определенного рода, об органах и должностных лицах, осуществляющих правоохранительную деятельность, также о процедурах. В заключение можно позволить отметить, что, вероятно, целями административного процесса должно становиться защите прав и законных интересов граждан и юридических лиц непосредственно в сфере административных правоотношений.

¹ Носенко Л.И. Административный процесс: от теории к законодательному закреплению. – Оренбург: Оренбургский государственный аграрный университет, 2014. – С. 261.

² Носенко Л.И. Административный процесс: от теории к законодательному закреплению. – Оренбург: Оренбургский государственный аграрный университет, 2014. – С. 261.

Е.С. Кузмина

Повышение имиджа Алтайского края среди регионов России при помощи якорных предприятий края

Проблема создания имиджа волнует сейчас многие регионы России. Алтайский край в этом плане – не исключение. Для привлечения дополнительного внимания и повышения инвестиционной привлекательности администрации края разработана стратегия социально-экономического развития региона, в которой также определено и создание позитивного имиджа края. Успех может иметь только та имиджевая политика, которая будет опираться на исторические традиции, на мнение и поддержку местного экспертного сообщества, на активную заинтересованность жителей региона в проведении такой политики.

Тема имиджа территорий – невероятно популярна среди ученых. Так, согласно трактовкам Г. Шаталова, имидж региона – это «очень разноплановый, эмоционально окрашенный, искусственно создаваемый образ, который складывается в сознании людей. Имидж региона конструируется администрацией, СМИ, выдающимися деятелями различных сфер общества, населением, как данного региона, так и жителями населенных пунктов, входящих в состав данного региона»¹. По Г. Шаталову, различаются несколько видов образа региона по различным основаниям. По воспринимаемому образ субъекту он делится на внешний и внутренний. Носителями внутреннего образа являются жители региона, внешнего – гости региона и население других субъектов страны. При этом внутренний имидж формируется жителями преимущественно самостоятельно, а внешний – в большей степени средствами массовых коммуникаций². Целенаправленно формируемый имидж региона по этому же основанию делится на подаваемый и принимаемый. Подаваемый имидж отражает мнение жителей о восприятии их региона остальным населением. Принимаемый имидж – мнение жителей других населенных пунктов о данном регионе³.

Целью нашего исследования является анализ внешнего, принимаемого имиджа региона.

Алтайский край на сегодняшний день – это богатая природными ресурсами территория Российской Федерации. Он славится месторождениями полезных ископаемых, железа, поваренной соли, соды, драгоценных металлов, строительных материалов и т.д. Огромная территория вмещает в себя большое лечебное озеро, гектары леса, горные реки.

¹ Шаталов Г. Образ, имидж, бренд и репутация региона – что это такое? [Сайт] [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.regionpr.ru/page122.html>

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

³ Шаталов Г. Образ, имидж, бренд и репутация региона – что это такое? [Сайт] [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.regionpr.ru/page122.html>

Современная структура промышленного комплекса края характеризуется высокой долей обрабатывающих производств, ведущими из них являются производство пищевых продуктов, производство машиностроительной продукции (вагоно-, котло-, дизелестроение, электрооборудование), производство кокса, а также химическое производство, производство резиновых и пластмассовых изделий.

Алтайский край входит в число крупнейших производителей продовольствия в России: он занимает 1-е место в стране по объемам производства муки, 2-е место – по производству крупы, 3-е место – по валовому производству молока, 4-е место – по производству зерна.

Несмотря на все вышеперечисленное, на сегодняшний день нельзя говорить о том, что Алтайский край обладает сформировавшимся, устойчивым имиджем. Для большинства населения России, в особенности европейской ее части, Алтайский край представляет собой отдаленный субъект, о жизни и особенностях которого поступает крайне мало информации. В лучшем случае в сознании людей при упоминании Алтайского края возникают картины с живописными природными ландшафтами или же ассоциации с основной продукцией региона – сыром, медом и зерном.

Для формирования устойчивого положительного имиджа региона недостаточно только сформировать его. Его нужно постоянно поддерживать и прорабатывать. Имиджевая политика Администрации края на данный момент ведется хоть и медленно, но по верному направлению – развитие туризма, поддержка аграрной и инновационной промышленности края. Это все хорошо, но если взять во внимание всю эту работу и ее результат, то можно сделать вывод, который лежит на поверхности – данных усилий недостаточно. Принимая во внимание тот факт, что имидж и конкурентные позиции предприятий региона сказываются на конкурентоспособности и имидже самого региона, то чтобы сделать регион конкурентоспособным и улучшить его имиджевые характеристики, следует предоставить необходимые локализационные условия и содействовать конкурентоспособности предприятий, действующих в регионе¹. Алтайскому краю есть чем гордиться – лучший в мире алтайский сыр, лучшие твердые сорта пшеницы, известные на весь мир алтайский мед и пантовое мараловодство, уникальная Бирюзовая Катунь, озеро Большое Яровое, Шукшин, Калашников... Все вышеперечисленное – это достоинства края, но для того чтобы наш край стал известным и сформировал положительный устойчивый имидж, необходимо превратить все наши достоинства в бренды! Бренды, которые будут известны на весь мир. Созданию этих самых брендов напрямую способствуют предприятия края. Хотелось бы подробнее остановиться на одном из самых известных и масштабных молокоперерабаты-

¹ Ретивых И.В., Кайгородова Т.В. Имидж региона в системе его конкурентных преимуществ // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2008. – № 2 – С. 15-17.

вающих предприятий края – акционерном обществе «Барнаульский молочный комбинат» (далее – БМК).

«Барнаульский молочный комбинат» образован в 1978 году. Долгое время он функционировал как государственное предприятие, но в начале 2000-х годов был передан во владение амбициозной команде физических лиц, благодаря которым производительность предприятия была увеличена до 700 тонн в сутки. Комбинат предоставил много рабочих мест жителям края. Предприятие известно под торговыми марками «Молочная сказка», «Лакт», «Биоснежка», «Сибирское подворье», «Карагужинский», «Чуйский», «Советский», «Ромбер». В отличие от первых четырех торговых марок, которые обеспечивают жителей города и ближайших регионов молочными продуктами, линейка сыров «Карагужинский», «Чуйский», «Советский», «Ромбер» и должны стать брендами, представляющими Алтайский край на международной арене.

Алтайские сыры приобрели большую популярность на всей территории страны. За пределы региона компания реализует около 70% своей продукции. Так хорошо знакомые сыры: Советский, Швейцарский, Алтайский, Горный, Российский, Витязь, Голландский – можно встретить на прилавках магазинов от Калининграда до Дальнего Востока.

Введение санкций на поставки импортных сыров положительно повлияло на спрос. Предприятие увеличило выпуск полутвердых сыров в форме шара «Манжерок», «Чизбир», «Чуйский». Кроме того, компания решила порадовать своих потребителей сыром премиум-класса – «Маасдам» и «Ромбер выдержанный», с козьим молоком и с пажитником. Эта новинка – реальный пример импортозамещения в действии. Предприятие представляет все виды своих сыров не только на площадках края, таких как «Алтайская ярмарка» и «Праздник сыра», но и неоднократно выставлялись на выставке в Москве «Продэкспо». В 2017 году продукция БМК была высоко оценена компетентным жюри и стала лауреатом регионального этапа конкурса «100 лучших товаров России-2017» в номинации «Продовольственные товары».

БМК в составе других якорных предприятий региона представляет Алтайский край на форуме «Госзаказ – за честные закупки». На протяжении многих лет форум является масштабным конгрессно-выставочным мероприятием федерального значения в области государственных, муниципальных и корпоративных закупок на территории России. Алтайский край можно по праву назвать одним из активных участников данного мероприятия. Наш регион ежегодно использует возможности федеральной выставки для позиционирования и продвижения высококачественных алтайских товаров – представляет одну из крупнейших экспозиционных площадок. Для ее оформления, а также проведения дегустаций лучшие алтайские производители направили в Москву три тонны продукции. Центральное место в экспозиции занял коллективный стенд – четырехметро-

вая «Продуктовая пирамида здоровья», демонстрирующая разнообразие продуктов алтайских предприятий пищевой и перерабатывающей отрасли. Свои товары презентовали 50 алтайских компаний. Участники мероприятия отмечают – Алтай на протяжении многих лет остается символом качества и экологичности.

Таким образом, вектор развития выбран верно – для достижения поставленной цели «устойчивый положительный имидж края» нужно вести работу с якорными предприятиями края. Поддержка предприятий Администрацией края – важная составляющая в формировании позитивного устойчивого внешнего имиджа Алтайского края.

Б.А. Лавренов

Использование информационной технологии АИС «Налог-3» в деятельности ФНС Российской Федерации

Одной из важнейших задач любого государства является построение такой налоговой системы, которая будет основана на эффективности и стабильности налогообложения при минимальных издержках на изъятие. Мировая практика показывает, что для решения данной задачи необходимо провести структурную реорганизацию налоговых служб, притом изменения необходимо вносить единой налоговой программой, а не отдельными преобразованиями, как осуществляется на данном этапе. Если будет грамотно проведена налоговая политика, то, возможно, будет достигнут баланс между интересами государства и плательщика налогов. Следовательно, внедрение информационных технологий современного типа в работу налоговых служб является необходимым условием их нормального функционирования и приоритетным направлением налоговой политики. Существуют системные проблемы, которые сдерживают распространение информационных технологий, применяющихся в деятельности налоговых органов, решение которых возможно только при помощи информатизации всех региональных учреждений. Среди проблем модернизации налоговых систем можно выделить несколько основных: сосредоточение основных данных по налогам на разных уровнях налоговых инспекций, зачастую квалификация налоговых служащих оказывает влияние на качество информации; постоянное увеличение налоговой документации; непрерывные изменения в налоговом законодательстве; недостаточно хорошо устроено взаимодействие между налоговыми службами разных уровней и органами Федерального казначейства, судебными приставами, различными внебюджетными организациями и фондами. Для эффективного функционирования налоговых органов происходит внедрение в региональные и местные налоговые инспекции информационных технологий и создаются отделения по информатизации, которые выполняют: введение в эксплуатацию

новых средств электронно-вычислительной техники; разработку и использование системных и прикладных программ; взаимодействие между различными уровнями АИС, а также другими автоматизированными системами.

ФНС Российской Федерации обрабатывает значительные массивы данных, необходимых для поступления налогов, притом объем информации постоянно увеличивается. По этой причине начались изменения в автоматизированной информационной системе, в результате которых была создана АИС «Налог-3», которая может хранить и обрабатывать информацию по налоговому администрированию в единой централизованной базе данных. АИС «Налог-3» является модернизацией АИС «Налог», которая обладала своими недостатками: изолированность средств автоматизации по разным уровням налоговой системы; средства автоматизации при обработке разного рода информации недостаточно эффективны из-за ограниченности информационно-расчетных и интеллектуальных возможностей; для хранения одних и тех же данных используют разные базы; принцип однократного ввода информации об объектах и событиях не соблюдается; отсутствует единый алгоритм обмена информацией в налоговой службе, при взаимодействии с другими министерствами тоже нет единого протокола обмена данными; нет возможности комплексно обрабатывать информацию, которая хранится в разных базах. АИС «Налог-3» направлена на решение следующих задач:

- обеспечение открытости налоговых органов для налогоплательщика путем упрощения процедур его взаимодействия с ФНС России и перевода их в электронный вид;
- создание единого информационного массива и подключение налоговых органов к новым внешним источникам информации;
- гарантированное соблюдение регламентных процедур налогового администрирования, качество и сроки их реализации;
- снижение текущих издержек налогового администрирования, в первую очередь за счет создания и внедрения электронной системы массовой обработки сведений, поступающих в налоговые органы;
- совершенствование процедур информационного взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления;
- обеспечение контроля над налоговой деятельностью налогоплательщика путем создания единого и достоверного ресурса, содержащего всю информацию по конкретному налогоплательщику, в том числе сведения, позволяющие своевременно выявлять признаки ухода от уплаты налогов;
- обеспечение автоматизированного мониторинга деятельности ФНС России со стороны руководства налоговых органов;

- повышение качества контрольной работы, в том числе за счет комплексного использования единого информационного ресурса и подключения налоговых органов к новым внешним источникам информации;
- повышение качества принятия решений, анализа и прогнозирования за счет создания аналитических инструментов, позволяющих проводить анализ и прогнозирование налоговых поступлений с учетом макроэкономических показателей и внешних факторов;
- снижение трудозатрат налоговых органов на сбор, ввод, обработку и контроль форм налоговой отчетности;
- снижение трудозатрат налоговых органов на обеспечение межведомственного обмена информацией, освобождение налоговых органов от функций по приему, обработке и сортировке данных, поступающих от других ведомств;
- снижение трудозатрат налоговых органов на проведение расчетов, включая начисление налогов и контроль налоговой отчетности;
- переход от количественного к качественному анализу налогов, налоговой базы, в том числе в рамках совершенствования контрольной работы.

При разработке АИС «Налог-3» необходимо было провести анализ новых тенденций в IT-области, обладать достоверной информацией о сфере налогообложения, включающей структурно-функциональную конфигурацию деятельности налоговых инспекций, и об изменениях постоянно происходящих в ней. Данная автоматизированная информационная система «Налог-3» позволяет объединить все существующие информационные данные налоговых органов в единое целое, для этого необходимо было перейти на централизованную модель инфраструктуры, где главным составляющим архитектуры информационной системы являются ЦОД. Были сформулированы цели для АИС «Налог-3», среди которых – необходимость повысить эффективность работы налоговой системы с помощью оперативно принимаемого решения; обеспечивать налоговых инспекторов своевременной информацией об изменениях в налоговом законодательстве, а также комплексно использовать накопленную в ФНС России информацию; повысить открытость деятельности налоговых органов; повысить уровень внутреннего контроля на работой налоговых служб с помощью централизованной IT-инфраструктуры. Информационные технологии влияют на развитие налогового администрирования, отсюда следует, что благодаря информационным технологиям происходит снижение затрат на изъятие налогов и повышение эффективности при использовании огромных объемов данных.

Исследовав проблемы внедрения информационных технологий в налоговые органы, можно сделать вывод, о том, что АИС «Налог-3» была создана для того, чтобы объединить в единое информационное простран-

ство России множество информационных подсистем центрального аппарата, управлений ФНС России по субъектам РФ, местных налоговых инспекций.

О.Ю. Лавриненко

Эффективный контракт в здравоохранении

Повышение качества и доступности медицинского обслуживания населения – одно из актуальных направлений современной социальной политики Российской Федерации. При этом речь идет не только об отсутствии дорогостоящего оборудования и лекарств, но и недостаточном внимании к пациентам, значительных очередях, неудобных условиях для ожидания и т.д. Данная ситуация характерна для многих российских регионов. Одним из направлений снижения проблемности в этом вопросе представляется использование внутриорганизационных резервов повышения качества медицинского обслуживания, которые еще недостаточно изучены в научной литературе применительно к данной проблематике и редко используются в практике работы бюджетных медицинских учреждений. Появление внутриорганизационных резервов, с одной стороны, обусловлено особенностями организационной культуры каждого медицинского учреждения: взаимодействиями / коммуникациями между сотрудниками, сотрудниками и пациентами – и поэтому эти резервы могут различаться на уровне отдельно взятой организации. Но, с другой стороны, имеют общие особенности в целом для сферы здравоохранения, поэтому технологии использования резервов могут быть стандартизированы для медицинских учреждений региона. Одним из внутриорганизационных резервов повышения качества медицинского обслуживания в бюджетных учреждениях здравоохранения является внедрение эффективного контракта¹. С одной стороны, введение эффективного контракта предусмотрено несколькими программными документами Правительства РФ и предполагает конкретизацию в трудовом договоре должностных обязанностей, условий оплаты труда, показателей и критериев оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов и качества труда, мер социальной поддержки, способно повысить эффективность здравоохранения посредством изменения идеологии подхода в оплате труда медицинским работникам. С другой стороны, сами врачи отмечают, что переход на эффективный контракт позволит повысить качество медицинского обслуживания.

¹ Кадыров Ф.Н. Эффективный контракт в системе здравоохранения // Менеджер здравоохранения. – 2013. – № 2. – С. 66-77.

Термин «эффективный контракт» был впервые использован в предвыборной статье В.В. Путина в 2012 году «Строительство справедливости, социальная политика для России». В дальнейшем, в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и в Бюджетном послании Президента Российской Федерации от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013-2015 годах» в целях сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности профессий в бюджетном секторе экономики Правительству Российской Федерации поручалось разработать программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, обусловив повышение оплаты труда достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг.

Организационные предпосылки перехода к эффективному контракту:

- реализация приоритетного национального проекта «Здоровье» (в части дополнительных выплат);
- реализация Федерального закона № 83-ФЗ (расширение прав учреждений, новые требования к трудовому договору с руководителем бюджетного учреждения);
- реализация региональных программ модернизации (в части внедрения стандартов и дополнительной оплаты труда за повышение доступности и качества медицинской помощи).

В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 2599-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» предусмотрено, что целью «дорожной карты» в отраслях социальной сферы является повышение качества медицинской помощи на основе повышения эффективности деятельности медицинских организаций и их работников, и она призвана обеспечить установление механизмов зависимости уровня оплаты труда работников от количества и качества предоставления населению бесплатных медицинских услуг¹.

Социальной эффективностью реализации «дорожной карты» является установление действенных механизмов оценки деятельности медицинских работников и соответствия уровня оплаты труда качеству труда. В документе отмечается, что для установления действенных механизмов зависимости уровня оплаты труда работников медицинских организаций от объема и качества предоставляемых медицинских услуг (обеспечения предоставления медицинских услуг) необходим перевод медицинских работников на эффективный контракт.

¹ Авдеев В.В. Оплата труда в медицинских организациях // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2010. – № 20. – С. 9.

В результате, цель «дорожной карты» – привлечение в государственные и муниципальные медицинские организации квалифицированных специалистов и ликвидация оттока медицинских кадров в частные медицинские организации, формирование условий, позволяющих медицинским работникам государственных и муниципальных медицинских организаций получать конкурентный уровень заработной платы. В Бюджетном послании Президента Российской Федерации на 2013-2015 годы говорится, что «...Применение «эффективного контракта» также призвано повысить конкурентоспособность государства как работодателя на региональных рынках труда и сопоставимость стоимости труда в государственном, муниципальном и частном секторах экономики».

Таким образом, эффективный контракт призван обеспечить соответствие роста заработной платы работников повышению качества оказываемых ими государственных услуг (выполнение работ). Концептуальной основой эффективного контракта является деятельность медицинской организации в виде совокупности всех процессов, подлежащих анализу и непрерывному улучшению для обеспечения качества медицинских услуг. Эффективный контракт даст возможность поощрять работников, добившихся лучших показателей.

Эффективный контракт в здравоохранении представляет собой особую форму трудового договора с медработником, в котором детализированы и подобно изложены такие положения, как его трудовая функция, условия получения заработка и начисления выплат, стимулирующих эффективную деятельность. Процедура составления новой формы трудового договора имеет свои особенности, которые изложены в законодательных актах.

Применительно к сфере здравоохранения из смысла документа следует, что изменения в бюджетной сфере происходят для мотивации медицинских кадров в деятельности, а также повышения привлекательности медицинской профессии для молодых специалистов. В новых формах трудовых договоров медучреждение должно уточнить и детализировать содержание обязанностей работника, критерии оценивания показателей его труда, размеры и условия выплат стимулирующего и поощрительного характера¹.

Законодатель уточняет, что условия, которые касаются размеров вознаграждений, должны быть изложены в доступной работнику форме, не допускать недвусмысленных формулировок. Отметим, что в ТК РФ понятие «эффективный контракт» не закреплено. Это значит, что в качестве правовой формулировки применяется «трудовой договор». Поэтому все правоотношения, которые так или иначе связаны с заключением либо из-

¹ Гехт И.А., Артемьева Г.Б. О некоторых проблемах оценки заработной платы некоторых работников // Менеджер здравоохранения. – 2013. – № 9. – С. 6-11.

менением эффективного контракта, происходят по тем же правилам, что и ранее.

В каждом медучреждении должен быть разработан и утвержден типовой эффективный контракт (трудовой договор) по новым правилам, который дополняется и конкретизируется для каждого нового сотрудника.

При переходе на «эффективный контракт» в отношении каждого работника должны быть уточнены и конкретизированы его трудовая функция, показатели и критерии оценки эффективности деятельности, установлен размер вознаграждения. Еще обязательно должны учитываться совместные работы, другими словами, командная работа. В качестве метода стимулирования нужно поощрять сотрудников за достижение коллективных результатов труда.

Когда после внедрения эффективного контракта будет увеличена зарплата медицинским работникам, существуют сомнения, что улучшения, предполагаемые для специалистов, не будут способствовать выполнению ими работы на должном уровне. На данный момент у них пока еще те же оклады. Это и неудивительно, поскольку связано с тем, что регулярные ежемесячные доплаты (за стаж, категорию, выполнение плана) во многих регионах, не говоря уже о районах, относятся к стимулирующим выплатам. И пока еще отсутствует система аттестации медицинских работников, которая соответствовала бы высоким требованиям здравоохранения, учитывающим их квалификацию. С чем мы полностью согласны.

Изначально цель внедрения эффективного контракта выражалась во взаимосвязи: плата за труд – выполнение установленных показателей объема и удовлетворенности граждан работой медиков. Взаимосвязь должна была существовать на основе: – введения взаимосвязанной системы отраслевых показателей эффективности от регионального уровня до конкретного учреждения здравоохранения и работника; – установления соответствующих показателям стимулирующих выплат, критериев и условий их назначения с отражением в положениях об оплате труда работников учреждений, локальных нормативных актах и трудовых договорах (контрактах) с работниками учреждений; – ликвидации материальных выплат сверх окладов; – использования результатов независимой оценки качества работы учреждений здравоохранения с учетом публичных рейтингов их деятельности. В отношении каждого медицинского работника должны были быть четко сформированы, обозначены его трудовая функция, а также показатели и критерии оценки эффективности работы. Конкретно выполненной трудовой функции должен был соответствовать размер надбавки за ее выполнение.

Условия осуществления выплат стимулирующего и компенсационного характера должны были быть прописаны в эффективном контракте или дополнительном соглашении к трудовому договору в форме, в которой все будет понятно. Эта форма должна выглядеть так, чтобы, изучив ее, меди-

цинский сотрудник не был введен в заблуждение. Форма не должна внести какого-либо недопонимания или двоякого смысла.

Е.М. Ласькова

Система показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» предусматривает в качестве одного из квалификационных требований, предъявляемых к должностям государственной гражданской службы, оценку профессиональных навыков и знаний. Субъекты Российской Федерации, исходя из смысла статьи 2 Федерального закона от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», обязаны самостоятельно вырабатывать критерии оценки профессионализма своих служащих. Вместе с тем требуется соблюдение принципа единства организационных основ федеральной и региональной гражданской службы, поэтому в субъектах Российской Федерации пока не приступали к решению данной сложной задачи, требующей современных кадровых технологий.

Конкретных законодательных регламентов определения критериев оценки профессиональных и личностных качеств государственного служащего нет. Это означает, что каждый руководитель вправе сам разрабатывать данные критерии. При этом некоторые исследователи, в частности М.В. Мелкумова, Л.В. Вагина, А.А. Деркач, профессиональные и личные качества рассматривают как синонимы. И лишь немногие авторы (например, А.В. Цимбалист) проводят четкое разграничение данных качеств.

Такое разделение и разработка соответственно двух групп показателей для их оценки представляются логичными и необходимыми в связи с тем, что оценка профессиональных качеств государственных служащих направлена лишь на выявление уровня профессиональной компетентности работника. Под профессиональной компетентностью понимаются все приобретенные в ходе обучения и практической деятельности знания, умения и навыки. Оценка же личностных качеств связана с оценкой индивидуальных особенностей. Объединение данных качеств приводит к тому, что личностные качества, как правило, оцениваются в усеченном виде.

Примером может служить перечень показателей для оценки государственных служащих, предлагаемый С.И. Петровой, в котором к показателям, характеризующим квалификацию служащего, относятся лишь такие его личностные качества, как способность к самооценке, творчеству, способность адаптироваться к новой ситуации, что явно недостаточно.

Что касается условий присвоения специального звания или производства в классный чин государственного служащего, то в ряде нормативных актов называется выдвижение на вышестоящую должность без соблюдения очередности. Но такое автоматическое присвоение разрядов (званий, чинов) на основе только лишь занятия вышестоящей должности ведет зачастую к появлению в государственных органах некомпетентных людей. В Федеральном законе от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» норма, посвященная порядку продвижения по службе, отсутствует. В нем говорится лишь о том, что служащий имеет право на продвижение по службе (должностной рост), увеличение денежного содержания с учетом результатов и стажа работы, уровня квалификации.

Изучив действующее законодательство о применении мер индивидуального поощрения в целом, можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, в тех случаях, когда основание для поощрения точно определено, у лица возникает право требовать соответствующей меры поощрения, которое должно быть удовлетворено соответствующим компетентным органом или должностным лицом и обеспечено защитой. Только установление четких оснований может полностью исключить всякую возможность применения мер поощрения, в частности премирования по усмотрению руководителя.

Во-вторых, признание оснований для применения мер поощрения в качестве обстоятельств, имеющих юридическое значение, будет способствовать последовательному внедрению и совершенствованию принципа личной заинтересованности работника, а также укреплению правопорядка и законности в области общественно-трудовой деятельности вообще и в сфере государственной гражданской службы в частности.

Эти предположения приводят к мысли о необходимости скорейшего пересмотра в соответствующем направлении многих нормативных актов, регулирующих применение мер поощрения к государственным гражданским служащим. Представляется, что здесь нужно идти по линии издания положений о поощрениях государственных служащих, тем самым все ныне действующие нормативные правовые акты в данной сфере с их последующими изменениями следует считать началом этой большой работы.

В России только начинает формироваться методическая база оценки личных качеств. Поэтому проанализирован зарубежный многолетний опыт. Например, при оценке личных качеств государственного служащего в Нидерландах (Голландия) выделяется 16 показателей: умение анализировать; политическая и социальная эрудиция; практический опыт; творческий подход; чувство ответственности; коммуникабельность; объективность; корректность и порядочность; сопротивляемость стрессам и разочарованиям; самоотжествление с правительственной политикой; преданность; решительность; контактность и внимание к окружающим; готов-

ность участвовать в определении правовой политики; восприимчивость к новым методам и технике управления; тяга к карьере государственного служащего.

В США при оценке личностных качеств выделяются 23 показателя: способность к учебе; умение делать устные обобщения; умение делать письменные сообщения (насколько успешно сотрудник может составить служебную записку на хорошо известную тему); контактность; восприятие порогового социального мнения (насколько легко сотрудник воспринимает незначительные замечания, касающиеся его поведения); способность к творчеству (какова вероятность того, что сотрудник способен решить задачу новым, отличным от других способом); самооценка (насколько реалистично представление сотрудника о соотношении своих достоинств и обязанностей, насколько глубоко его понимание мотивов собственного поведения); общественная задача (отношение к расовым, этническим, социально-экономическим, образовательным и другим подобным вопросам); гибкость поведения (насколько легко сотрудник в случае принуждения изменяет поведение или модифицирует его для достижения поставленной цели); необходимость одобрения со стороны вышестоящего лица (степень эмоциональной зависимости от руководства); необходимость надежности положения (в какой степени сотрудник хочет быть обеспеченным работой); гибкость при достижении цели (жизненные цели, их соответствие реальным возможностям и обстановке); первостепенность работы (в какой степени удовлетворение, получаемое от работы, больше удовлетворения от других сфер деятельности в повседневной жизни); способность работать длительные периоды без достаточного вознаграждения с перспективой получать награду позже; и другие показатели.

Значимость оценки таких качеств не вызывает сомнений, поэтому именно они обуславливают отношение служащего к работе и качество ее выполнения. Что касается оценки профессиональных качеств служащего, то она должна включать три элемента:

- проверку соответствия работника требуемому уровню профессионального образования и стажу государственной службы;
- выявление соответствия уровня профессиональных знаний и навыков служащего требованиям, необходимым для исполнения должностных обязанностей (владение современными средствами, методами и технологиями работы с информацией; наличие навыков работы с документами; знание форм и методов работы с применением автоматизированных средств управления; владение официально-деловым стилем современного русского литературного языка; уровень знания иностранного языка; знание нормативных правовых актов, регламентирующих служебную деятельность; знание структуры и полномочий органов государственной власти; знание основ организации прохождения гражданской службы, служебного распорядка данного органа; знание правил деловой этики);

- проверку соответствия служащего требованиям, предъявляемым к классному чину.

В зарубежных странах (например, в Германии) выделяется еще один параметр оценки - пригодность (наличие немецкого гражданства или гражданства Европейского союза; готовность кандидата выступать в поддержку свободного демократического порядка; опрятный внешний вид). Для российской государственной службы критериями пригодности можно считать наличие гражданства Российской Федерации; знание государственного языка; соответствие требованиям статей 16 и 17 Закона № 79-ФЗ.

Это представляется логичным, поэтому необходимо в систему оценки профессиональных качеств служащего включить четыре параметра:

- 1) образовательный уровень и стаж работы, необходимый для занятия должности;
- 2) стаж работы, необходимый для присвоения классного чина;
- 3) профессиональные знания и навыки;
- 4) уровень пригодности.

Е.В. Логвиненко, А.А. Макин, Д.В. Манеев

Нормативно-правовое регулирование лекарственного обеспечения льготной категории граждан в России

Одним из основных видов медицинских вмешательств является лекарственная терапия, так как лекарственные препараты назначаются врачами более чем в 95%. Соответственно, обеспечение лекарствами выступает для общества индикатором доступности и качества медицинской помощи¹.

Термин «лекарственное обеспечение» широко используется в нормативно-правовых актах, но разъяснения данного понятия ни в одном из них не закреплено². В широком смысле лекарственное обеспечение можно рассматривать как обеспечение потребителей лекарственными препаратами для медицинского определения, а в узком смысле, согласно Федеральному закону № 178 от 17 июля 1999 г. «О государственной социальной помощи», подразумевается обеспечение отдельными лекарствами определенных групп населения (инвалидов войны и участников Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, инвалидов, детей-инвалидов и других)³.

¹ Соколов Б.И., Лин А.А., Орлов А.С. Фармацевтический рынок: льготное лекарственное обеспечение // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4. – С. 337.

² Там же. – С. 337.

³ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/cons/rtfcache/LAW209205_0_20170419_141526_54961.rtf (дата обращения: 10.00.2017).

Регулирование отношений по бесплатному оказанию лекарственной помощи и лекарственному обеспечению (бесплатно или с 50-процентной скидкой) осуществляется на основании правовой базы, которую формирует ряд федеральных законов.

Правовое регулирование отношений, связанных с бесплатным лекарственным обеспечением граждан, осуществляется в соответствии с федеральными законами «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (часть 2 статьи 18)¹ и «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ (статья 35)².

Обеспечение граждан лекарственными препаратами реализуется в рамках Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с Перечнем жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов.

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2016 г. № 1403³. В соответствии с данной Программой бесплатное лекарственное обеспечение осуществляется при оказании следующих видов медицинской помощи:

- 1) первичной медико-санитарной помощи в условиях дневного стационара и в неотложной форме;
- 2) специализированной медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной;
- 3) скорой медицинской помощи, в том числе скорой специализированной;
- 4) паллиативной медицинской помощи в стационарных условиях.

Бесплатное лекарственное обеспечение при оказании медицинской помощи в рамках Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи осуществляется при соблюдении следующих обязательных условий:

- 1) оказание медицинских услуг, назначение и применение лекарственных препаратов, включенных в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, по медицинским показаниям в соответствии со стандартами медицинской помощи. Стандарт медицинской помощи включает в себя усредненные показатели частоты предоставления и кратности применения зарегистрированных на территории Российской

¹ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/cons/rtfcache/LAW214827_0_20170419_141526_54961.rtf / (дата обращения: 10.10.2017).

² [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/cons/rtfcache/LAW210053_0_20170419_141526_54963.rtf / (дата обращения: 10.10.2017).

³ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_209465/ (дата обращения: 12.10.2017).

Федерации лекарственных препаратов по международному непатентованному наименованию (МНН) (с указанием средних доз) в соответствии с инструкцией по применению лекарственного препарата¹. В настоящее время Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2016 г. № 2885-р утвержден Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2017 год². Возможность и условия отпуска взамен выписанного аналогичного лекарственного средства, но из числа предусмотренных утвержденным Перечнем лекарственных средств, регулируется приказом Минздрава России от 29 декабря 2004 г. № 328³;

2) назначение и применение по медицинским показаниям лекарственных препаратов, не входящих в Перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, в случаях их замены из-за индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям. Лекарственные препараты в этом случае назначаются по решению врачебных комиссий медицинских организаций в соответствии с Перечнем лекарственных препаратов для медицинского применения, в том числе лекарственных препаратов для медицинского применения, назначаемых по решению врачебных комиссий медицинских организаций, утвержденным распоряжением Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 2724-р⁴.

Обеспечение определенных категорий граждан РФ лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и специализированными продуктами лечебного питания проводится в соответствии с законодательством РФ на основании статьи 29 Федерального закона № 323-ФЗ⁵.

Для осуществления льготного лекарственного обеспечения в рамках территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи органы государственной власти субъектов РФ устанавливают перечень лекарственных препаратов, отпускаемых гражданам бесплатно в соответствии с Перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарствен-

¹ Миронова Т.К. Право на лекарственную помощь и лекарственное обеспечение // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 5. – С. 97.

² [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71479170> / (дата обращения: 10.10.2017).

³ Об утверждении порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан: приказ Минздрава России от 29 декабря 2004 г. № 328 (ред. от 01.03.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2016 год: распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 2724-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно или с 50-процентной скидкой в соответствии с Перечнем групп населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой. Указанные два перечня утверждены Постановлением Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 890¹. В первом из этих перечней приводятся социальные категории граждан, для которых лекарственные препараты отпускаются бесплатно в случае принадлежности к одной из этих категорий:

- участники и инвалиды Великой Отечественной войны и приравненные к ним категории граждан, близкие родственники погибших военнослужащих (родители, супруг/супруга), лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда», Герои Советского Союза, Герои РФ, полные кавалеры ордена Славы, бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, ветераны боевых действий, военнослужащие летного состава и автомобильных батальонов в Афганистане;

- дети первых трех лет жизни и дети из многодетных семей в возрасте до 6 лет;

- инвалиды I группы, неработающие инвалиды II группы, дети-инвалиды в возрасте до 18 лет;

- граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы;

- малочисленные народы Севера, проживающие в сельской местности районов Крайнего Севера и приравненных к ним территориях.

В этом же Перечне объединены заболевания, для лечения которых также бесплатно предоставляются лекарственные препараты, причем независимо от принадлежности гражданина к какой-либо из социальных категорий:

- детские церебральные параличи;
- гепатоцеребральная дистрофия и фенилкетонурия;
- муковисцидоз (больным детям);
- острая перемежающаяся порфирия;
- онкологические заболевания;
- гематологические заболевания, гемобластозы, цитопения, наследственные гемопатии;
- лучевая болезнь;
- СПИД и ВИЧ-инфицированные;
- туберкулез;
- лепра;

¹ О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 (ред. от 14.02.2002) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

- тяжелая форма бруцеллеза;
- сифилис;
- хронические урологические заболевания;
- бронхиальная астма;
- системные хронические заболевания кожи; ревматизм и ревматоидный артрит; системная красная волчанка; болезнь Бехтерева;
- инфаркт миокарда (первые 6 месяцев); состояние после операции по протезированию клапанов сердца;
- пересадка органов и тканей;
- диабет; гипофизарный нанизм; преждевременное половое развитие; аддисонова болезнь;
- рассеянный склероз; миастения; миопатия; мозжечковая атаксия Мари; болезнь Паркинсона;
- глаукома, катаракта;
- психические заболевания (инвалидам I и II групп, пациентам, работающим в лечебно-производственных государственных предприятиях); шизофрения и эпилепсия.

В Перечень категорий заболеваний включены заболевания, являющиеся социально значимыми, а также заболевания, представляющие опасность для окружающих.

К группам населения, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства отпускаются по рецептам врачей с 50-процентной скидкой, относятся:

- работающие инвалиды II группы, инвалиды III группы, признанные в установленном порядке безработными;
- пенсионеры, получающие пенсию по старости, инвалидности или по случаю потери кормильца в минимальных размерах;
- граждане, принимавшие в 1988-1990 годах участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы;
- лица, подвергшиеся политическим репрессиям в виде лишения свободы, ссылки, высылки, направления на спецпоселение, привлечения к принудительному труду в условиях ограничения свободы;
- военнослужащие, проходившие военную службу в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, и награжденные медалью «За победу над Германией в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг.» или медалью «За победу над Японией»;
- лица, работавшие в годы Великой Отечественной войны на объектах обороны;
- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее шести месяцев либо проработавшие менее шести месяцев

и награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в годы Великой Отечественной войны¹.

Лекарственное обеспечение льготных категорий граждан, включенных в Перечни, утвержденные Постановлением № 890, осуществляется либо за счет федерального бюджета, либо за счет средств субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Субвенции из федерального бюджета выделяются субъектам РФ на льготное лекарственное обеспечение в соответствии с Федеральным законом № 178³, в котором обозначены отдельные категории граждан, имеющие право на получение набора социальных услуг, включая обеспечение необходимыми лекарственными препаратами по рецептам врача: инвалиды и ветераны Великой Отечественной войны; ветераны боевых действий; члены семей погибших (умерших) военнослужащих; инвалиды и дети-инвалиды; лица, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, и некоторые другие категории граждан (статья 6.2). Таким образом, в Федеральном законе № 178 перечислены категории граждан из Перечней, указанных в Постановлении № 890 (имеющих право на бесплатное лекарственное обеспечение или с 50-процентной скидкой в соответствии со стандартами медицинской помощи), которым, помимо лекарственного обеспечения, предоставляется право на получение путевки на санаторно-курортное лечение по медицинским показаниям и бесплатный проезд к месту лечения и обратно.

Предоставление отдельным категориям граждан необходимых лекарственных препаратов в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) в рамках набора социальных услуг, предусмотренного Федеральным законом № 178-ФЗ «О государственной соци-

¹ О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения: постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 (ред. от 14.02.2002) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_49025/ (дата обращения: 10.00.2017).

³ О государственной социальной помощи: федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

альной помощи» за счет средств федерального бюджета является видом дополнительной медицинской помощи, который назван Программа «Обеспечение необходимыми лекарственными препаратами отдельных категорий граждан» (программа «ОНЛП»).

В соответствии со статьей 6.3 Федерального закона № 178 гражданин, имеющий право на получение социальных услуг, может отказаться от них полностью или от одной либо двух любых социальных услуг и получать ежемесячную денежную компенсацию. Размер стоимости набора социальных услуг индексируется с 1 февраля 2017 года исходя из фактического индекса роста потребительских цен за 2016 год, размер индексации установлен Постановлением Правительства РФ от 26 января 2017 г. № 88¹ в соответствии с Федеральным законом от 06 апреля 2015 г. № 68-ФЗ².

Также гражданин имеет право на возобновление предоставления набора социальных услуг на основании заявления.

Право на первоочередное бесплатное обеспечение лекарствами, приобретаемыми по рецептам врача за счет средств федерального бюджета, но не в рамках Программы ОНЛП, предоставлено Героям Советского Союза, Героям Российской Федерации, полным кавалерам ордена Славы в соответствии с Законом РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1³, Героям Социалистического Труда, Героям Труда России и полным кавалерам ордена Трудовой Славы в соответствии с Федеральным законом от 09 января 1997 г. № 5-ФЗ⁴.

Категории граждан и определенные заболевания, вошедшие в Перечни, утвержденные Постановлением № 890 и не включенные в Перечень, утвержденный Федеральным законом № 178-ФЗ, обеспечиваются лекарст-

¹ Об утверждении размера индексации выплат, пособий и компенсаций в 2017 году: постановление Правительства РФ от 26 января 2017 № 88 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² О приостановлении действия положений отдельных законодательных актов Российской Федерации в части порядка индексации окладов денежного содержания государственных гражданских служащих, военнослужащих и приравненных к ним лиц, должностных окладов судей, выплат, пособий и компенсаций и признании утратившим силу Федерального закона «О приостановлении действия ч. 11 Ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»: федеральный закон от 06 апреля 2015 г. № 68-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы: закон РФ от 15 января 1993 № 4301-1 (ред. от 02.07.2013, с изм. от 19.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы: федеральный закон от 09 января 1997 г. № 5-ФЗ (ред. от 19.12.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

венными препаратами бесплатно или с 50-процентной скидкой из средств бюджетов субъектов РФ.

Гемофилия, муковисцидоз, гипофизарный нанизм, болезнь Гоше, злокачественные новообразования лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянный склероз, лица после трансплантации органов и (или) тканей входят в группу 7 высокочрезвычайных нозологий, поскольку требуют больших затрат на лечение. Лица, страдающие данными заболеваниями, вносятся в соответствующий Федеральный регистр¹ и обеспечиваются бесплатными лекарственными препаратами по Программе «7 нозологий» в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством РФ (Распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 2724-р²) и сформированном в установленном им порядке в соответствии с частью 2 статьи 15 Федерального закона № 323-ФЗ³. Порядок назначения и выписывания лекарственных препаратов утвержден Приказом Минздрава РФ от 20 декабря 2012 г. № 1175н⁴. Осуществление закупок лекарственных препаратов, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей» производится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2011 г. № 1155⁵.

Средства на реализацию Программы «7 нозологий», так же как и Программы ОНЛС, предусмотрены в федеральном бюджете. Размер субвен-

¹ Об утверждении Правил ведения Федерального регистра лиц, больных гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, рассеянным склерозом, лиц после трансплантации органов и (или) тканей: постановление Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 404 (ред. от 09.04.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2016 год: распоряжение Правительства РФ от 26 декабря 2015 г. № 2724-р // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Об утверждении порядка назначения и выписывания ЛП, а также форм рецептурных бланков на ЛП, порядка оформления указанных бланков, их учета и хранения: приказ Минздрава России от 20 декабря 2012 г. № 1175н (ред. от 21.04.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ О закупках ЛП, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей: постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2011 г. № 1155 (ред. от 17.04.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

ций федерального бюджета субъектам РФ в системе ОНЛС определяется на основании методики, утверждаемой Правительством РФ.

Для лечения заболеваний, включенных в Перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или его инвалидности предусмотрен особый порядок лекарственного обеспечения на основании Федерального закона № 323-ФЗ (статьи 16, 29)¹. Перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни гражданина или их инвалидности, утвержден Постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 403². Обеспечение лекарственными препаратами указанной категории граждан, осуществляется бесплатно в соответствии с Федеральным регистром лиц, страдающих орфанными заболеваниями. Средства на лечение жизнеугрожающих и орфанных заболеваний выделяются из бюджетов РФ (статья 83 ФЗ-323)³.

Также лекарственное обеспечение осуществляется застрахованным лицам, пострадавшим от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, которые могут получать бесплатные лекарственные препараты с целью медицинской реабилитации за счет средств страховых взносов в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ⁴.

В соответствии с Федеральным законом «О социальной защите граждан, занятых на работах с химическим оружием» от 07 ноября 2000 г. № 136-ФЗ⁵ гражданам, получившим профессиональные заболевания в результате воздействия токсичных химикатов, относящихся к химическому оружию, независимо от времени проведения работ с химическим оружием, предоставляются социальные гарантии, включая обеспечение лекарственными препаратами по рецептам при лечении основного заболевания в амбулаторных условиях, оплачиваемых за счет средств администрации объ-

¹ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации. Там же.

² О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента: постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 403 (ред. от 04.09.2012) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

³ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

екта по уничтожению химического оружия или объекта по производству химического оружия¹.

Несмотря на проводимую государственную политику, направленную на повышение доступности лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан РФ, функционирование системы льготного лекарственного обеспечения сопряжено с большим количеством проблем, основными из которых являются недостаточное финансирование и несовершенство механизма реализации льготного лекарственного обеспечения (проблема выписки рецептов на льготные лекарства, сбои в осуществлении поставок и их оплате и др.). Разрозненность правовых норм, множественность нормативных правовых актов, разные уровни правового регулирования не позволяют сформировать единую, упорядоченную, взаимосвязанную систему норм о лекарственном обеспечении².

А.В. Филипенко, аудитор Счетной палаты РФ, акцентировал внимание на том, что вопросы единого персонифицированного учета региональных и федеральных льготников до настоящего времени не урегулированы и это создает риски дополнительных затрат. В связи с отсутствием нормативного регулирования установленные в территориальных программах госгарантий перечни льготных лекарственных препаратов амбулаторного сегмента значительно различаются по регионам и только на 60% соответствуют перечню жизненно важных препаратов³.

После вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ, который получил народное название «закон о монетизации льгот» в связи с предложенной заменой натуральных льгот денежными компенсациями, произошел массовый выход льготников из программы дополнительного льготного обеспечения (с 2008 г. – программа ОНЛП), желающих получить денежную компенсацию. В 2005 г. недостаточный объем финансирования привел к почти двукратному сокращению численности федеральных льготников, а в целом за период с 2005 по 2012 г. численность федеральных льготников сократилась почти в 4 раза, несмотря на то, что сумма финансовых затрат на одного льготника с 2007 г. постепенно возростала. В

¹ О порядке обеспечения лекарственными препаратами для медицинского применения при лечении в амбулаторных условиях граждан, занятых на работах с химическим оружием, и граждан, получивших профессиональные заболевания в результате проведения работ с химическим оружием: постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 66 (ред. от 27.09.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

² Миронова Т.К. Право на лекарственную помощь и лекарственное обеспечение // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 5. – С. 112.

³ Законодательные аспекты совершенствования обеспечения льготных категорий граждан необходимыми лекарственными препаратами [Электронный ресурс] / Библиодосье. – Москва: Управление библиотечных фондов, 2017. – С. 5. [Электронный ресурс]. – URL: [http://komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Bibliodose\(2\).pdf](http://komitet2-2.km.duma.gov.ru/upload/site21/Bibliodose(2).pdf)

2017 г. количество граждан, отказавшихся от федеральной льготы, составляет более 80%¹.

Принцип монетизации льгот себя не оправдывает, поскольку он не отвечает главному требованию медицинского страхования, состоящему в том, что «здоровый платит за больного»². Льготники, которым требуется недорогое лекарство, поняли, что его легче купить, чем ежемесячно ходить к врачу за выпиской рецептов, и предпочли денежную компенсацию. Но для функционирования системы лекарственного обеспечения и обеспечения доступности лекарственных препаратов необходимо решить вопрос о «невозможности» монетизации льгот для пациентов, участвующих в программе³.

На сегодняшний день в связи с ситуацией, когда федеральный льготник, отказавшись от натуральной льготы в пользу денежной компенсации, имеет право получать льготное лекарственное обеспечение за счет регионального бюджета согласно Постановлению № 890, необходимо уточнение на законодательном уровне того, что, отказавшись от социальной услуги и получая денежный эквивалент, гражданин лишается права на льготное лекарственное обеспечение.

Сложившаяся система лекарственного обеспечения в России требует срочного реформирования, поскольку в противном случае будет продолжаться нерациональное расходование ресурсов, неудовлетворенность населения лекарственным обеспечением и усугублением проблемы здоровья нации. Будущее льготного лекарственного обеспечения связано с введением всеобщего обязательного лекарственного страхования в системе обязательного медицинского страхования, которое является стратегической задачей реформирования здравоохранения и призвано способствовать повышению доступности эффективной и безопасной медикаментозной помощи для населения России⁴.

Одним из вариантов совершенствования системы льготного лекарственного обеспечения в РФ может стать перевод льготного лекарственного обеспечения в рамки обязательного медицинского страхования без разделения льготных категорий граждан на федеральных и региональных⁵ [13],

¹ Там же. С. 6.

² Соколов Б.И., Лин А.А., Орлов А.С. Фармацевтический рынок: льготное лекарственное обеспечение // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4. – С. 341.

³ Тельнова Е.А. Лекарственное обеспечение: мифы и реальность? [Электронный ресурс] / Презентация. – Москва, 2014. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://mda-sro.com/upload/image/mcith/e.a.%20тельнова%20лекарственное%20обеспечение%20мифы%20и%20реальность.pdf> (дата обращения: 20.05.2017).

⁴ Соколов Б.И., Лин А.А., Орлов А.С. Фармацевтический рынок: льготное лекарственное обеспечение // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4. – С. 341.

⁵ Об утверждении размера индексации выплат, пособий и компенсаций в 2017 году: постановление Правительства Российской Федерации от 26 января 2017 № 88 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

но лекарственное обеспечение высокочатратных нозологий, в том числе и орфанных заболеваний, должно финансироваться из средств федерального бюджета.

В.Г. Лякишева, В.И. Бжицких, Л.Н. Постникова

Территориальное общественное самоуправление: новые события и новые перспективы

Тема развития территориального общественного самоуправления (ТОС) как одной из активных форм участия населения в местном самоуправлении (МСУ) в России остается актуальной на протяжении почти 30 лет. В процессе исторического развития меняются его виды, характер и масштабы. Благодаря ТОС развиваются важнейшие элементы гражданского общества, повышается активность населения, реализуется принцип субсидиарности и осуществляется функция политической социализации. ТОС как форма непосредственного осуществления населением самоуправления на микротерритории и участия в МСУ, как одна из разновидностей народовластия, является важным фактором его становления и развития. С помощью ТОС не только решаются насущные житейские проблемы, но и реализуются различные гражданские инициативы. Такая форма непосредственной демократии становится стартовой площадкой для подготовки лидеров самоуправления.

Проблемы и перспективы развития ТОС стоят на повестке дня различных форумов. В декабре 2016 г. в Москве на расширенном заседании Президиума Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) президентом Конгресса, депутатом Государственной Думы РФ В. Кидяевым был представлен новый кадровый проект – Проект «22 тысячи». Он направлен на то, чтобы на работу в муниципалитеты приходили люди, получившие волонтерский и добровольческий опыт в местных социально ориентированных НКО и организациях территориального общественного самоуправления. В проект будут вовлечены все структуры Конгресса (комитеты, палаты по видам муниципальных образований, президиум и исполнительная дирекция), а также члены Конгресса (региональные советы муниципальных образований, межрегиональные и общероссийские объединения муниципалитетов). Генеральным партнером Конгресса по реализации Проекта «22 тысячи» станет Общенациональная ассоциация ТОС¹. В январе 2017 г. в Государственной Думе РФ состоялась рабочая встреча Президента Конгресса с председателями Палат ОКМО с обсуждением

¹ Минфин и Минюст поддержали некоторые выводы Доклада Конгресса // Официальный сайт Общероссийского конгресса муниципальных образований: [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.okmo.pf/?id=3562>.

приоритетов и планов работы на год. В феврале того же года вышел первый выпуск Информационного бюллетеня Конгресса «#КонгрессмуниципаловРФ». Среди основных тем номера: Всероссийский конкурс «Лучшая муниципальная практика», подготовка регионального доклада о состоянии местного самоуправления в субъекте РФ и др. В приложения к выпуску вошли приказы Минюста № 270 от 30 ноября 2016 г. и Минэкономразвития № 798 от 09 декабря 2016 г., утверждающие формы заявок по номинациям «Обеспечение эффективной «обратной» связи с жителями муниципальных образований, развитие ТОС и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления»¹. Поднимались проблемы ТОС и в апреле 2017 г. на II Международной научно-практической конференции, организованной государственным университетом управления и посвященной Дню местного самоуправления в России.

В г. Барнауле территориальное общественное самоуправление стало неотъемлемой частью имиджа городского округа и заслуживает особого внимания. Первые органы ТОС были созданы в 1989–1990 гг., в 2017 г. их стало 71. Мы неоднократно освещали историческую, правовую и организационную основы их становления. Вместе с тем практическая деятельность этих структур представляет постоянный интерес для исследования. Изучение заявленной темы выявило, что органы ТОС занимаются многими вопросами. Трудно найти эквивалент оценки общественных работ по благоустройству территории, организации досуга пожилых людей и молодежи, привлечению к занятиям спортом и пр., но их важность и ценность не вызывают сомнений².

В Барнауле традиционно действует система взаимодействия ТОС и органов МСУ. Поддержка деятельности ТОС осуществляется различными способами. Стали традиционными конкурсы среди самоуправляемых территорий. Так, в 2016 г. увеличен вдвое фонд премирования в конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление», он составил 200 тыс. руб. (2015 г. – 100 тыс. руб.). На 6,6% увеличен бюджет конкурса на лучшую организацию работы органов ТОС по созданию, благоустройству и эффективному использованию детских и спортивных площадок. Для участия в нем было подано 27 заявок, на реализацию проекта и поощрение 12 победителей было выделено 1,6 млн руб. бюджетных средств. Впервые в 2016 г. был проведен конкурс по предоставлению субсидии социально ориентированным НКО на возмещение части затрат на уставную деятельность. Сумма, выделенная 49 победителям, в том числе 38 ор-

¹ Официальный сайт Общероссийского Конгресса муниципальных образований: [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.окмо.рф/?id=3610>.

² Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Капустян Л.А. Новые горизонты ТОС // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. – М.: Издательский дом ГУУ, 2017. – С. 221–223.

ганам ТОС, составила 2,280 млн руб., на эти средства в рамках конкурса было проведено 274 мероприятия¹.

Включенность авторов в развитие территориального общественного самоуправления на протяжении многих лет, активное участие в работе одного из лучших органов ТОС города позволяет проанализировать эту деятельность в динамике². Мы считаем необходимым поделиться положительным опытом еще на ряде конкретных примеров.

В 2016-2017 гг. Совет ТОС Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула традиционно продолжил свою работу по основным направлениям, связанным с уставной деятельностью³. Покажем наиболее важные события, интересные моменты и результаты этой работы по различным направлениям.

Взаимодействие с общественными объединениями

В рамках продолжения тесного сотрудничества с целью формирования единого социального партнерства на территории микрорайона, для реализации инициатив членов местного сообщества Советом ТОС в 2016 г. были подписаны соглашения с 7 общественными организациями:

- Алтайский штаб волонтерских отрядов «Выбор молодых»;
- Алтайская краевая общественная организация «Вместе против рака»;
- местное отделение Союза пенсионеров России по Железнодорожному району;
- Центр татарской культуры;
- танцевальный клуб «Непоседы»;
- ансамбль казачьей песни «Отрада»;
- ансамбль русской народной песни «Марьюшка».

Также подписаны соглашения с 4 предпринимателями, 3 управляющими компаниями.

Взаимное сотрудничество позволило провести ряд совместных значимых мероприятий, среди них: День открытых дверей, День здоровья, 5 выставок, 5 праздничных мероприятий, 6 субботников. Постоянно ведется посадка цветов, покос травы, уборка бесхозяйных территорий от мусора и снега, другие работы.

¹ Основные итоги работы администрации города Барнаула. 2016 // ОАО «ИПП «Алтай». – 2017. – С. 82-83.

² Бжицких В.И., Лякишева В.Г., Мураева Я.Н. Об опыте работы Совета территориального общественного самоуправления Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. – 2016. – Вып. 12-13. – С. 113-121.

³ Устав ТОС Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула: принят на конференции граждан 21 июня 2008 г., зарегистрирован Управлением Минюста России по Алтайскому краю 17 февраля 2009 г.

Работа с советами домов

На территории ТОС избрано 126 советов домов, 282 старших по подъездам. В работе с ними акцент сделан на проведении собраний с председателями советов домов, прошло 6 собраний по благоустройству территорий. Организован семинар с председателями советов домов по проведению весеннего субботника. С начала года прошло 8 заседаний Школы домкомов «Управляем сами».

Работа по благоустройству территории микрорайона

В рамках ежегодно утверждаемой программы по благоустройству территории микрорайона по инициативе Совета ТОС с массовым участием населения проходят мероприятия по наведению санитарного порядка.

Под лозунгом «Каждый четверг – чистый» ведется зачистка фасадов домов, столбов от несанкционированных объявлений. Проведено 6 субботников на бесхозных территориях, 514 жителей приняли участие в весеннем субботнике на своих дворовых территориях, дважды проведен покос травы на бесхозных территориях. Весь июнь шла посадка многолетней и однолетней рассады цветов, всего высажено более 13000 цветов; в зимний период проводится очистка тротуаров от снега на бесхозных территориях микрорайона, а также у здания, в котором расположен Совет ТОС; идет заготовка семян и луковичных растений к высадке их на клумбы.

Участие в конкурсах

Участие ТОС в конкурсе «Самый благоустроенный микрорайон города Барнаула» летом 2016 г. принесло победу в номинации «ТОС многоэтажной застройки». В 2017 г. двор по ул. Брестской, 20 / ул. Деповской, 18 занял 2-е место в конкурсе на лучший двор многоквартирного дома.

Участие в конкурсе «Лучшее территориальное общественное самоуправление города Барнаула» принесло победу в номинации «Лучший Совет ТОС по оказанию помощи населению в решении социально-бытовых вопросов и правовому просвещению».

Культурно-досуговые мероприятия

Продолжая традиции, Совет ТОС значительное внимание уделяет вопросам духовно-нравственного воспитания и развития населения. В 2016 году проведено более 50 мероприятий, в них приняли участие более 3 тыс. чел. Организованы: культурно-массовый выход в Алтайский краевой театр драмы на спектакль, посвященный творчеству Эдит Пиаф, на встречу в поэтической гостиной «Поэзия – душа моя», на концерт оркестра «Сибирь» «Русские потешки», выезд на экскурсию в г. Новосибирск с посещением балета «Корсар» Новосибирского театра оперы и балета.

Накануне Дня Победы общественники посетили экспозицию 3-д панорамы «Битва за Москву. Бородино. 1941 год», участвовали в флэш-мобе в зале ожидания железнодорожного вокзала с участием народного артиста А. Зяблицкого и учащих лиц железнодорожников, проведены празд-

ничное мероприятие «Дан приказ ему на Запад» и творческая выставка детей войны «Прекрасен мир моей эпохи», оказана помощь во вручении подарков труженикам тыла (вручено 244 подарка).

Активисты приняли участие 9 мая в акции «Бессмертный полк», а накануне 1 мая состоялось праздничное мероприятие «Мир! Труд! Май!». В конце года прошла встреча ветеранов с молодежью на Посту № 1 у мемориала на площади Победы.

В Год кино в России Советом ТОС был проведен ряд мероприятий: совместно с библиотекой им. Н.М. Ядринцева прошла творческая встреча клуба любителей кино, посвященная 75-летию Валерия Золотухина, состоялась экскурсионная поездка на родину Михаила Евдокимова в село Верх-Обское. В октябре организована экскурсия на родину В.М. Шукшина в село Сростки. Накануне Дня города активисты ТОС приняли участие в выставке цветов, оформив посвященную Году кино композицию «Снимается кино», вызвавшую большой интерес у горожан.

В рамках празднования Дня города при финансовой поддержке из бюджета города в микрорайоне проведен ряд мероприятий. Прошел праздник «Чунга-Чанга: чудо-остров» во дворе дома № 15/2 по ул. Деповской, в нем приняли участие около 100 чел.; состоялось праздничное мероприятие «Люблю тебя – мой Барнаул», прошедшее во дворе дома № 34 по просп. Строителей с участием более 80 чел.

В начале августа 2016 г. при участии Совета ТОС и Алтайского штаба волонтерских отрядов «Выбор молодых» прошли Краевые Приключенческие игры «Беги за победой», в них приняли участие более 300 человек. Мероприятие проходило во дворе домов по ул. Брестской, 20 / ул. Деповской, 18.

Стало традицией проведение в помещении Совета различных выставок народного творчества жителей микрорайона и его гостей. С начала года прошли выставки: «Женщинам посвящается», где все экспонаты были сделаны руками мужчин, творческая выставка И.Б. Быковой «Творчество – моя жизнь», выставки «Украшаем дом своими руками» и «Диванные подушки».

Среди проведенных культурных мероприятий – творческая встреча с Сергеем Свириным «Пою – значит живу», вечер забытых мелодий «Как молоды мы были», ряд праздничных мероприятий к Дню защиты детей: «Пускай смеются дети», «Веселый клоун», ко Дню семьи – «Крепка семья – крепка держава», к международному Женскому дню – «РЖД зажигает звезды». Была оказана помощь в проведении праздничного концерта ко Дню медиков в поликлинике № 6.

Интерес у детей микрорайона вызвала экскурсия в музей железнодорожного транспорта, а у взрослых – экскурсии в Горный Алтай «Цветущий маральник» с посещением озера Манжерок и Горно-Алтайского краевед-

ческого музея, а также в г. Бийск на поезде «Калина красная» с посещением санатория «Рассвет над Бией».

В рамках Месячника пожилого человека в городе традиционно проходит множество мероприятий с участием старшего поколения. Жители микрорайона посетили Государственный музей истории, литературы и культуры Алтайского края, отдохнули на ретро-вечере «От всей души», проведенном совместно с библиотекой им. Н.М. Ядринцева, побывали на концертно-развлекательной программе «Нам года не беда» и в филармонии на концерте бардовской песни Р. Баширова «Песни моей молодости».

Дню матери была посвящена литературная встреча, организованная ТОС совместно с библиотекой им. Н.М. Ядринцева, наши женщины были приглашены на торжественное мероприятие в администрацию Железнодорожного района, а также на концерт «Ангел-хранитель мой» в ДК города Барнаула.

Активисты стали зрителями концерта, посвященного Дню народного единства; состоялся выход в Алтайский краевой театр драмы на спектакль «Ханума». Яркие впечатления остались от посещения персональной выставки жителя микрорайона В. Каминского «Творческий путь длиною в жизнь», состоявшейся в выставочном зале музея «Город».

Совет ТОС организовал участие жителей в заседании библио-кафе, посвященном творчеству А. Миронова, в песенном флешмобе на вокзале станции Барнаул, в поездке в оперный театр г. Новосибирска на балет «Щелкунчик».

Общественники организовали участие в «Часе здоровья», где в ходе встречи с медицинскими работниками жителям были разъяснены вопросы профилактики осенне-зимних заболеваний.

В конце года Советом традиционно организуются предновогодние мероприятия: в декабре 2016 г. в празднике «Откроем двери в Новый год» во дворе дома № 7 по ул. Привокзальной, несмотря на плохую погоду, приняли участие более 100 чел.; во дворе дома № 34 по просп. Строителей – 35 чел.

При Совете ТОС в 2016 г. работали 8 клубов неформального общения, в рамках их работы прошли вечера отдыха: «Отдохни душой», «За чашкой чая», «Вечер забытых мелодий и танцев», «Гармонь мне сердце растрожит», «Весеннее настроение», «Как молоды мы были», «Поэзия – моя душа». Проведены мероприятия арт-студии «Занятие творческой мастерской», клубов «Наполнение», «Бабушкин сундучок», любителей танца «Непоседы», «Дарим людям радость» (организация выставок), регулярно проходят творческие выставки совместно с местным отделением Союза пенсионеров России по Железнодорожному району. В 2017 г. заработали 3 новых клуба: музыкальная студия «Вернисаж», где проходит обучение

игре на фортепьяно и на гитаре; ансамбль детской хоровой песни «Веретенцы»; танцевальная школа степа¹.

Адресная помощь жителям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации

Это направление работы остается востребованным у населения. Совет ТОС традиционно принимает участие в «Весенней неделе добра». В 2016 г. оказана помощь 50 жителям в подписке на газету «Вечерний Барнаул». Собрано 160 единиц верхней одежды для детей и взрослых, 18 пар обуви. Часть вещей передана семье переселенцев, проживающих в доме № 18 по ул. Дёповской. Жителям микрорайона оказаны: помощь в уборке помещений 47 жителям, мелкосрочный ремонт – 35, парикмахерские услуги – 10, юридическая помощь – 6. Дети из малообеспеченных семей (27 чел.) были приглашены на новогоднюю елку в МБУ ДО «Центр развития творчества детей и молодежи» Железнодорожного района.

Участие в конкурсной (проектной) деятельности

Эта форма привлечения средств на развитие общественного самоуправления реализуется Советом ТОС Привокзального микрорайона с 2010 г. Анализ участия ТОС в написании и подаче заявок, в реализации грантов как способа привлечения инвестиций для осуществления различных проектов на микротерритории может быть отдельной темой изучения и неоднократно привлекала наше внимание².

В 2016 г. исследуемый Совет принял участие в 3 конкурсах проектов общегородского значения среди некоммерческих организаций и стал победителем конкурсов «Субсидии города», «Есть такой ТОС?!». Участие в 2 краевых конкурсах принесло победу в проекте «Выбор Молодых – ЗОЖ на Алтае».

Целями проекта «Есть такой ТОС?!» стали: вовлечение жителей в процесс муниципального управления; формирование психологического чувства сообщества; повышение мотивации к участию в местном самоуправлении через различные формы непосредственной демократии – ТОС, выборы, публичные слушания, собрания (конференции) граждан, а также повышение правовой грамотности населения для активизации их гражданской позиции. В результате реализации проекта должны более эффективно заработать механизмы, способствующие самоорганизации населения на местном уровне. Проводимые с активом микрорайона и его населением семинары, круглые столы, собрания, встречи и иные мероприятия должны способствовать повышению активности жителей. Считаем, что данный проект мотивирует жителей к участию в решении проблем микрорайона,

¹ Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2012-2017 гг.

² Лякишева В.Г., Мураева Я.Н. Эволюция территориального общественного самоуправления в г. Барнауле // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. – 2015. – № 12. – С. 13-18.

района, города, снижает иждивенческое настроение населения, повышает уровень толерантности в отношениях с органами государственной и муниципальной власти. Участие в различных формах обсуждения местных проблем, проведение опросов, организация информационной кампании, обобщение опыта, учет исторических и иных местных традиций становления МСУ и ТОС должны придать импульс развитию гражданских инициатив, помочь населению в осуществлении конституционных прав на МСУ. Участие населения в реализации муниципальных программ, в том числе программы «Совершенствование муниципального управления и развитие гражданского общества в городе Барнауле на 2015-2018 годы», утвержденной постановлением администрации города Барнаула от 5 августа 2014 г. № 1671 (в ред. от 10 марта 2016 № 355), и данного проекта способствует формированию конкретных предложений по повышению эффективности управления территорией муниципального образования его жителями совместно с ТОС и властными структурами.

В 2016 г. в Совете ТОС Привокзального микрорайона проведены семинары по темам: «История развития ТОС в г. Барнауле и его перспективы», «Основные этапы развития МСУ в России и в г. Барнауле», «Основные формы взаимодействия власти и населения, участия представителей местного сообщества в муниципальном управлении».

В канун выборов 2016 г. в сентябре прошел круглый стол «Выборы как форма непосредственной демократии и участия граждан РФ в государственном и муниципальном управлении», в нем приняли участие не только члены Привокзального ТОС, но и член Избирательной комиссии Алтайского края Г.Г. Гаврилин и студенты специальности «Государственное и муниципальное управление» Алтайского государственного университета – в недалеком будущем потенциальные организаторы избирательных кампаний.

В октябре-ноябре 2016 г. в рамках работы Школы домкомов проведены круглые столы по реформе ЖКХ, вопросам жилищного и земельного законодательства.

В ходе обучения компьютерной грамотности незащищенных слоев населения достигаются следующие результаты: расширение доступа населения к информационным ресурсам, в том числе к законодательству Российской Федерации и субъектов РФ, муниципальным правовым актам г. Барнаула; обучение современным информационным технологиям и совершенствование технических усилий и навыков для предоставления возможности пользования услугами; снятие напряженности, возникающей по причине «информационного голода» слабо защищенных слоев населения. Проходят занятия в компьютерном классе с такой категорией жителей как «Дети войны».

В 2016 г. ТОС Привокзального микрорайона реализовало проект «Выбор молодых – ЗОЖ на Алтае». При выборе данного проекта были

поставлены следующие цели: в рамках проекта волонтерами из числа студентов вузов и ссузов, активистами ТОС микрорайона и иными пропагандистами здорового образа жизни оборудуются спортивные площадки с уличными тренажерами, проводятся различные мероприятия в рамках краевого семейного марафона «Выбор Молодых ГТО Регион 22», проекта «Беги на фитнес 22», танцевальные флешмобы, приключенческие игры и пр. Привлечь к участию в проекте планировалось более 2,5 тыс. чел., основная целевая аудитория – молодые люди в возрасте от 14 до 35 лет и их семьи. Авторы проекта полагали, что его участники привлекут к ЗОЖ своих единомышленников, расширят аудиторию жителей, желающих вести активную трудовую, спортивную, досуговую, семейно-бытовую и общественную жизнедеятельность. Основной задачей проекта стало обустройство спортивно-оздоровительной площадки с установкой спортивного оборудования и организация тренировочной деятельности для молодых людей в возрасте от 14 до 35 лет и граждан более старшего возраста. Основным результатом, как и планировалось, стало создание спортивной площадки с установкой 5 уличных тренажеров по адресу: г. Барнаул, ул. Брестская, 20 и ул. Деповская, 18. В ходе реализации проекта ТОС Привокзального микрорайона смогло укрепить партнерские отношения с общественными организациями: АКОО «Вместе против рака», краевой общественной организацией – межрегиональным молодежным штабом «Беги за мной, Алтай» всероссийского молодежного движения «Беги за мной», управляющей компанией «Город», комитетом по делам молодежи, культуре, физической культуре и спорту администрации Железнодорожного района г. Барнаула. Названные проекты были успешно реализованы на территории Привокзального микрорайона в намеченные сроки в 2016 г.

В 2017 г. Советом получена субсидия из бюджета города на возмещение части затрат, связанных с уставной деятельностью, в размере 64,15 тыс. руб. (2016 г. – 52,5 тыс. руб.). Эти средства позволяют провести в микрорайоне ряд праздничных мероприятий и компенсировать затраты на услуги ЖКХ в размере 32 тыс. руб. Впервые полученная краевая субсидия в сумме 11,0 тыс. руб. направлена на компенсацию услуг связи.

Победа в конкурсе проектов общегородского значения подчеркивает актуальность выбранного Советом важнейшего направления работы – активизация участия общественников в охране правопорядка: в 2017 г. на сумму 78,21 тыс. руб. реализуется проект «Несет дозор на улице дружина «Барнаульская». Грантовые средства Благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко помогают реализовать проект на общую сумму 77,929 тыс. руб. «Лаборатория праздника», объединяющий в ходе работы по возрождению традиций народных промыслов жителей разных поколений¹.

¹ Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2012-2017 гг.

Информирование населения, проведение совместных мероприятий с органами власти

Работа ТОС регулярно находит отражение в СМИ: сюжетах на ТВ, публикациях в газетах и журналах, на официальном сайте г. Барнаула, в других, в том числе научных, изданиях.

Информация о деятельности исследуемого нами Совета ТОС, об участии его председателя В.И. Бжицких в составе делегации Алтайского края в работе первого Всероссийского съезда ТОС в январе 2016 г. в г. Москве была дана в газете «Вечерний Барнаул», краевом информационно-аналитическом журнале «Местное самоуправление на Алтае» № 3 за 2016 г. и двух буклетах, подготовленных к конференциям жителей, прошедшим в апреле 2016, 2017 гг.

Председатель ТОС регулярно участвует в аппаратных совещаниях в администрации района, часах прямого провода, уже много лет она является членом районного, а с 2017 г. – городского координационных Советов по ТОС. Проводятся встречи населения с депутатами различных уровней, с руководством края, города, района.

Регулярно проходит учеба членов звена народной дружины «Барнаулская», сформированной ТОС Привокзального микрорайона. Она проводится с участием правоохранительных органов и учреждений здравоохранения. В 2016 г. проведено 11 рейдов народной дружины по патрулированию территории микрорайона. Совместно с участковой службой полиции прошло мероприятие по выявлению нарушений законодательства РФ жителями микрорайона. Как мы уже отмечали, в 2017 году активизации деятельности в данном направлении способствует реализация названного выше проекта.

Проводится работа по вопросу миграции населения. Членами Совета проведено 15 рейдов с участковыми уполномоченными полиции по соблюдению гражданами миграционного законодательства, выявлению пустующих квартир и лиц без регистрации. Проверено 577 квартир в домах по адресам: ул. Брестская, 11, 20; Дёповская, 20, 25, 27, 29, 31; Профинтерна, 34, просп. Ленина, 87, 95, 97; ул. Привокзальная, 5а, 12, 27.

В конце декабря 2016 г. в помещении Совета ТОС состоялась встреча жителей микрорайона с представителем прокуратуры Железнодорожного района. В Совете ТОС за данный период принято 269 граждан, все вопросы решены положительно.

Проведенный во второй раз в ТОС День открытых дверей, состоявшийся 11 марта 2016 г. с организацией выставок, презентаций, мастер-классов и множества других мероприятий, привлек внимание более 400 жителей микрорайона и других горожан.

В год выборов-2016 члены Совета в мае участвовали в проведении праймериз, в круглом столе с участием общественности и национальных диаспор. Всего было проведено 3 совместных мероприятия с руководите-

лями органов государственной и местной власти. Аналогичные мероприятия прошли в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Барнаульской городской Думы, состоявшимся 10 сентября 2017 года¹.

Еще раз подчеркнем важность участия активистов ТОС в избирательной кампании, так как считаем, что ТОС – не только эффективный инструмент взаимодействия с депутатами и воздействия на их активность, это ресурс для продвижения кандидатов в депутаты различного уровня, так как в выборные органы, накопив в ТОС опыт работы с населением, могут пройти общественники. Так, в Барнаульской городской Думе VI созыва среди 40 депутатов было 4 руководителя ТОС, двое из них продолжают работу в VII созыве. Надеемся, что их опыт откроет новые перспективы в совершенствовании территориального общественного самоуправления и расширит возможности общественного сопровождения принимаемых на муниципальном уровне решений в сфере управления городским хозяйством.

В ходе изучения работы Совета ТОС Привокзального микрорайона нами был выделен важный аспект – сотрудничество с учреждениями образования, культуры, организация спортивных мероприятий и работы с молодежью. Связь с детьми и подростками, организация работы среди этой части населения осуществляются здесь в тесном контакте с учреждениями образования (дошкольные учреждения, школа, лицей, колледж, вузы), библиотекой, театрами и пр. Ценность деятельности в данном направлении подчеркнута тем, что при обсуждении проблем и перспектив развития МСУ на различных форумах постоянно затрагивается вопрос подготовки молодых лидеров, желающих реализовать свою гражданскую позицию и способных решать проблемы самоуправляемых территорий. Считаем, что внимание к данной теме важно еще и тем, что многие молодые активисты могут стать кадровым резервом для государственной и муниципальной службы, способствовать совершенствованию управленческого процесса на различных уровнях.

Освещая новые события в деятельности ТОС, необходимо отметить участие барнаульских общественников в проведении таких значимых событий как День города и 80-летний юбилей Алтайского края, прошедших в сентябре 2017 г. Мы считаем, что организация мероприятий, проводимых органами власти и активистами в различном формате, способствует повышению уровня толерантности, укреплению партнерских взаимоотношений различных элементов местного сообщества.

Несмотря на положительные тенденции в развитии и совершенствовании различных форм территориального общественного самоуправления, в этой сфере, как и во всем местном самоуправлении, существует целый ряд как общих проблем, так и локальных трудностей. На них и возможных

¹ Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2012-2017 гг.

путях их преодоления мы останавливались неоднократно. Анализ практической деятельности ТОС в различных поселениях позволил нам осветить эти вопросы более подробно. В сфере ТОС остается еще много дискуссионных вопросов, трудностей правового, организационного, информационного характера. Мы видим, что решение многих проблем зависит от объединения усилий активистов, способных и стремящихся решать вопросы местного значения, органов власти и других представителей местного сообщества. Важная проблема готовности населения к участию в муниципальном управлении должна решаться, в том числе, и путем организации различных обучающих семинаров, проводимых как с активом ТОС, так и с рядовыми жителями. Необходима трансляция как положительных наработок, позитивного опыта в сфере ТОС, так и обсуждение неудачных моментов в этой деятельности на различных дискуссионных площадках. Важным фактором в повышении эффективности деятельности муниципальных органов, с точки зрения экспертов, является участие населения в обсуждении принимаемых властью решений, а площадкой для этого могут быть органы ТОС. А включенность жителей в местное нормотворчество позволяет органически сочетать личные и социальные интересы, сближает круг лиц, как принимающих, так и исполняющих решения. Поэтому органам МСУ необходимо постоянно стимулировать и поддерживать народные инициативы, а гражданам их осваивать¹.

По мнению экспертов, сегодня организации ТОС становятся реальными партнерами органов МСУ и важнейшим инструментом осуществления жителями своего права на местное самоуправление. Опыт организаций жителей во всем мире, да и в разных уголках нашей страны показывает, что мы очень многое можем сделать вместе! Вместе с соседями и нашими депутатами, вместе с работниками ЖКХ и муниципалитета! Нужно только не стесняться, не лениться и не бояться! Мы сумеем сделать свои шаги к местному самоуправлению и сделать нашу жизнь достойной!²

Резюмируя вышеизложенное, мы подчеркнем свою уверенность в том, что у многих жителей есть реальная возможность связать свои надежды с ТОС, хотя, как показали данные проводимых опросов, о его существовании и возможностях не все знают, и еще не каждый определил свое место и форму участия как в этой деятельности, так и в процессе развития иных гражданских инициатив. Главным в работе общественников мы считаем подход к решению местных проблем, а он должен быть, в первую очередь, не потребительским, а разумным сочетанием прав и обязанностей, с чет-

¹ Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Капустян Л.А., Мураева Я.Н. Территориальное общественное самоуправление: теория и практика формирования и функционирования. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. – 237 с.

² Шомина Е.С. Шаги к местному самоуправлению: подъезд, дом, микрорайон. – М.: ТАСИС, 2004. – 24 с.

ким видением той грани, где самоуправление может перерасти в самоуправство, с понятием своих значимости и места в системе МСУ.

В завершение еще раз приведем слова одного из ведущих специалистов в области МСУ Г.В. Барабашева: «...идеалами местного самоуправления являются свобода проживающих на одной территории граждан и общественный порядок... Именно на низовом уровне местного самоуправления наиболее рельефно реализуется право граждан на непосредственное участие в управлении местными делами»¹. Эта фраза подчеркивает актуальность затронутой темы и необходимость реализации возможностей ТОС как реальной формы народовластия. Полагаем, что важную роль в перспективном развитии как ТОС, так и всего МСУ должна играть пропаганда передовых общественных идей, обмен опытом на различных мероприятиях, в том числе в материалах научно-практических конференций, круглых столов, в СМИ. Мы уверены, что опыт города Барнаула, Алтайского края показывает, что только совместными усилиями можно добиться результатов в расширении зоны комфорта проживания, в наведении порядка в подъезде, во дворе, в микрорайоне, в городском округе и в сельской местности, ведь большинство их жителей считают эти территории своим общим домом. А приведенные выше примеры организации деятельности ТОС по конкретным направлениям в различных сферах жизнедеятельности, мнения экспертов (как теоретиков, так и практиков) показывают, что активное население может считать себя полноправным участником всех событий, происходящих не только на самоуправляемой микротерритории, но и в различных муниципальных образованиях, регионах, стране в целом.

А.А. Макин

**Технологии управленческой деятельности, направленные
на повышение доступности и качества оказания
медицинской помощи в медицинской организации
(на примере БУЗ РА «Кош-Агачская РБ»)**

Здоровье населения страны является интегрированным показателем качества жизни и критерием успешности проводимых политических, социальных и экономических преобразований. Необходимость реформирования здравоохранения РФ, наряду с тяжелой экономической ситуацией в стране, связанной с дефицитом всех видов ресурсов, поставила вопрос о переходе здравоохранения от экстенсивной распределительной системы ресурсного обеспечения, ввиду ее неэффективности, на интенсивные модели развития на основе использования экономических методов управления.

¹ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М.: Изд-во МГУ, 1996. – С. 283-287.

Об актуальности данных мероприятий свидетельствуют и основные демографические показатели страны, такие как низкий показатель средней продолжительности жизни и высокий уровень смертности населения РФ.

Актуальность статьи заключается в том, что одним из основных направлений развития здравоохранения является совершенствование организации оказания медицинской помощи населению, которая в сельской местности имеет ряд особенностей: малое количество обслуживаемого населения, проживающего на достаточно большой территории; отсутствие у жителей сельского района возможности полной реализации прав выбора медицинского учреждения, врача и др.

Без решения проблемы доступности и качества медицинской помощи неминуемо приведет к росту заболеваемости, преждевременной смертности и инвалидизации населения.

Улучшение качества и повышение доступности медицинской помощи актуальны во всех системах здравоохранения, существующих сегодня в мире. Качество медицинской помощи может быть обусловлено рядом субъективных и объективных факторов, включая организационные особенности медицинского обслуживания и существующую систему лекарственного обеспечения.

Все организации, независимо от того, в какой сфере они действуют, сталкиваются с общими проблемами в области управления. Не является исключением и здравоохранение. Общие принципы управления представлены в таблице 1.

Таблица 1

Принципы управленческой деятельности хозяйствующих субъектов¹

Принцип	Характеристика
Принцип организации, координации и оперативности	Направлены на активизацию и усиление мотивации деятельности каждого сотрудника и всего коллектива. Среди них: власть и ответственность; единоначалие; единство руководства; централизация; линейное управление; порядок; стабильность; инициатива
Принципы развития	Направлены на оптимизацию взаимоотношений и повышение эффективности коллективной деятельности. Это – дисциплина, справедливость, подчинение индивидуальных интересов общим, кооперативный дух, постоянство персонала, вознаграждения и др.
Принцип морального роста	Повышение имиджа, авторитета, представительства учреждения

¹ Григорян М.Р. Технологии управления медицинским персоналом [Электронный ресурс]. – URL: <http://web.snauka.ru/issues/2016/07/69724> (дата обращения: 19.05.2017).

Отметим, что специфика управления в здравоохранении обусловлена, прежде всего, тем, что эта особая сфера, существенно отличающаяся от других видов деятельности. Здравоохранение имеет особые характеристики, которые требуют модификации общих принципов управления или изменения акцентов.

Во-первых, результатом деятельности медицинского учреждения является услуга, что определяет специфический характер взаимодействия лечебно-профилактических учреждений (далее – ЛПУ) с потребителями их услуг. Это, прежде всего, прямой контакт с потребителем и вовлечение его в процесс оказания услуги. При этом пациенты – основные элементы внешней среды для ЛПУ, и каждое взаимодействие с клиентом можно рассматривать как прямой контакт с окружающей средой. Но что наиболее важно, человек не является пассивным объектом, он реагирует на оказываемое на него воздействие (часто не вполне предсказуемо) и, тем самым, непосредственно влияет на весь процесс работы с ним, становится соучастником этого процесса.

Это, в свою очередь, находит выражение в вариативности технологий, используемых в работе с клиентом, в особой значимости этических ценностей и принципов, сложившихся в обществе, в принципиально важной роли медицинских работников в процессе оказания услуг. Отсюда вытекает сложность оценки качества и необходимости оказываемых медицинских услуг и, соответственно, результатов деятельности медицинских организаций в целом и труда их сотрудников. Это в большей степени определяет организацию управления в сфере здравоохранения.

Во-вторых, медицинские услуги относятся к социальным услугам. Это означает, что, с одной стороны, они помимо непосредственного эффекта для потребителя имеют и общественный, социальный эффект, а с другой – общество признает важность получения гражданами медицинских услуг и свою роль в их обеспечении медицинским обслуживанием. Неслучайно в конституциях многих развитых стран, включая Россию (ст. 41), признается право граждан на охрану здоровья¹.

Таким образом, среди наиболее существенных признаков медицинских учреждений, связанных с характером их деятельности и оказывающих влияние на процесс управления ими, специалисты отмечают:

- сложность определения качества и измерения результатов работы;
- высокую специализацию основной деятельности, которая часто имеет срочный и неотложный характер;
- отсутствие права на неопределенность и ошибку;
- потребность в тесной координации работы различных подразделений;

¹ Евдокимова Е.Г. Процессно-ориентированное управление качеством услуг в здравоохранении: дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2016. – С. 110.

- высокую квалификацию сотрудников, большая часть которых выступает, прежде всего, как представители своих профессий. Имея специальные знания и опыт, руководствуясь в своей работе системой моральных норм и принимая решения о лечении пациентов, они стремятся к самостоятельности и проявляют лояльность по отношению к пациентам и коллегам по профессии;

- необходимость контроля со стороны администрации медицинских учреждений за деятельностью врачей, которые непосредственно влияют на определение объема работы и, соответственно, расходов ЛПУ;

- трудность координации работы и распределения полномочий и ответственности, связанную с двойным подчинением, существующим во многих медицинских учреждениях, особенно больницах.

Проблем, накопленных в российской сфере здравоохранения, достаточное множество, и основная их часть является результатом так называемого «советского наследия» и «наследия периода рыночных реформ», когда финансирование и организационное обновление проводилось по остаточному принципу.

Концепция развития здравоохранения в Российской Федерации до 2020 года представляет собой анализ состояния здравоохранения в Российской Федерации, а также основные цели, задачи и способы его совершенствования на основе применения системного подхода.

Задачами развития здравоохранения являются:

- создание условий, возможностей и мотивации населения Российской Федерации для ведения здорового образа жизни;

- переход на современную систему организации медицинской помощи;

- конкретизация государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи;

- создание эффективной модели управления финансовыми ресурсами программы государственных гарантий;

- улучшение лекарственного обеспечения граждан в амбулаторных условиях в рамках системы обязательного медицинского страхования;

- повышение квалификации медицинских работников и создание системы мотивации их к качественному труду;

- развитие медицинской науки и инноваций в здравоохранении;

- информатизация здравоохранения¹.

Отметим, что в России повышение доступности и качества медицинской помощи для населения признается важнейшим приоритетом социальной политики. Возможность получать бесплатную медицинскую помощь закреплена Конституцией РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 41 Основного За-

¹ Концепция развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 г. // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

кона РФ «медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений». Согласно Базовой программе государственных гарантий бесплатной медицинской помощи, утверждаемой ежегодно Правительством РФ, почти все виды медицинской помощи являются бесплатными¹.

Тем не менее в своих работах М.В. Еругина приводит результаты исследования «Доступность и качество медицинской помощи в оценках населения», по результатам которого не менее 80% респондентов из всех слоев населения продемонстрировали уверенность в том, что в случае серьезной болезни им не будет обеспечена бесплатная медицинская помощь в требуемом объеме. В ситуации серьезного заболевания большинство населения начинает осознавать собственную незащищенность и недостаток общественной поддержки, невозможность на помощь со стороны общества.

В указанном исследовании представлены доказательства того, что в настоящее время значительная часть пациентов платит за лечение, и распространенность практик оплаты медицинской помощи нарастает. Анализ причин оплаты лечения в государственных и муниципальных медицинских организациях свидетельствует о наличии принципиальных недостатков в системе бесплатного оказания медицинской помощи населению: для части пациентов востребованные ими медицинские услуги не предоставляются бесплатно. Довольно часто пациентам приходится платить, чтобы преодолеть барьеры доступа к ограниченным ресурсам, которые в принципе должны предоставляться бесплатно. Более чем для трети тех пациентов, кто оплачивал лечение, это выступало инструментом их влияния на качество оказываемых им медицинских услуг².

При этом под доступностью услуг здравоохранения понимается не просто возможность обратиться в медицинское учреждение, а своевременное получение помощи, адекватной потребности и обеспечивающей наилучшие результаты для здоровья, при условии, что личные расходы потребителей на медицинские услуги не должны являться непосильным бременем для семейного или личного бюджета и тем более становиться причиной отказа от лечения³.

¹ Бутова Т.Г., Яковлева Е.Ю., Данилина Е.П. Качество услуг скорой медицинской помощи в условиях реформирования здравоохранения // Сервис в России и за рубежом. – 2016. – № 4 (65). – С. 102.

² Еругина М.В., Кром И.Л., Шмеркевич А.Б., Дорогойкин Д.Л. Доступность медицинской помощи как облигатный социальный предиктор здоровья населения в России // Саратовский научно-медицинский журнал. – 2016. – № 2. – С. 101-105.

³ Пузин С.Н., Дудин М.Н., Сертакова О.В. Социально-экономический подход к анализу удовлетворенности населения качеством платных медицинских услуг // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2016. – № 4. – С. 76.

Доступность медицинской помощи определяется:

- сбалансированностью необходимых населению объемов медицинской помощи с возможностями государства, медицинскими и финансовыми ресурсами страны;
- наличием и уровнем квалификации медицинских кадров;
- наличием на территориях необходимых медицинских технологий;
- возможностью свободного выбора пациентом лечащего врача и медицинской организации; имеющимися транспортными возможностями;
- уровнем общественного образования по проблемам сохранения и укрепления здоровья, профилактики заболеваний¹.

С 2015 года начали действовать Критерии качества медицинской помощи, утвержденные приказом Минздрава РФ от 07 июля 2015 г. № 422ан. В настоящее время были разработаны два документа, отменяющие действие закона № 422ан, это Приказ № 520н (который не успел вступить в силу) и № 203н, который действует в настоящее время.

Отметим, что появление нормативного акта Минздрава России, в котором содержатся критерии оценки качества медицинской помощи – первый и важный шаг федеральной исполнительной власти навстречу гражданам и налогоплательщикам (врачам и пациентам) по пути установления цивилизованных гражданских отношений, уважения их труда и прав, восстановлению справедливости в обществе.

Критерии качества, как следует из ст. 64 Федерального закона № 323-ФЗ от 21 ноября 2011 г. и Приказа № 203н, формируются по группам заболеваний или состояний на основе:

- порядков оказания медицинской помощи;
- стандартов медицинской помощи;
- клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания медицинской помощи.

Для оценки работы больниц и поликлиник за отчетный период (календарный год) обычно используют наборы определенных показателей. Они характеризуют деятельность медицинских учреждений. Можно выделить несколько групп показателей:

1. Показатели, характеризующие обеспеченность населения амбулаторно-поликлинической и стационарной помощью.
2. Нагрузка медицинского персонала.
3. Показатели, характеризующие материально-техническую, клинко-диагностическую и медицинскую оснащенность.
4. Использование коечного и других фондов.
5. Показатели, характеризующие организацию и качество амбулаторно-поликлинической и стационарной помощи, ее эффективность¹.

¹ Лень Л.С., Никулина Т.Н. Управление медицинским учреждением в современных условиях: проблемы и пути решения // Вестник АГТУ. Сер.: экономика. – 2016. – № 2. – С. 73.

Подтверждением адекватности внедренной и функционирующей системы управления качеством в медицинской организации служит повышение удовлетворенности потребителей и отсутствие обоснованных жалоб пациентов за период в динамике².

Можно выделить основные проблемы, возникающие в процессе управления медицинскими учреждениями на современном этапе:

1. Проблема недофинансирования.
2. Низкий уровень доверия российских граждан к системе здравоохранения.
3. Проблемы качества и доступности медицинских услуг.
4. Дефицит высококвалифицированных медицинских кадров.
5. Низкая управленческая квалификация руководителей организаций здравоохранения.

Республика Алтай является субъектом Российской Федерации, входит в состав Сибирского федерального округа. Население – 215,2 тыс. человек (на 01.01.2016 г.). Доля городского населения в общей численности населения на 1 января 2016 года – 29,2%. Особенностью республики является гористая местность. Многие показатели здоровья населения тесно связаны с особенностями рельефа, климата, качеством геологической среды, загрязнением воздушного бассейна, питьевой воды, химическим и микроэлементным составом почв.

Республика Алтай состоит из следующих административно-территориальных образований:

- городских округов – 1 (город Горно-Алтайск);
- муниципальных районов – 10;
- сельских поселений – 92.

Демографические показатели на территории Республики Алтай имеют положительную динамику. При сокращении смертности на 8% рождаемость также сокращается, но только на 4%, что в целом обуславливает естественный прирост населения.

На территории Республики Алтай Министерством здравоохранения и подведомственными ему медицинскими организациями реализуется программа развития системы здравоохранения Республики Алтай на период до 2020 года.

Республика Алтай – это преимущественно сельская местность, с высокой плотностью населения, с многообразным и сложным рельефом и климатом. В совокупности все эти факторы оказывают большое влияние на доступность и качество медицинской помощи в республике.

¹ Аджиев М.Э. Основные проблемы системы менеджмента качества медицинской организации // Молодой ученый. – 2013. – № 12. – С. 561-562.

² Лень Л.С., Никулина Т.Н. Управление медицинским учреждением в современных условиях: проблемы и пути решения // Вестник АГТУ. Сер.: экономика. – 2016. – № 2. – С. 75.

По состоянию на 01.01.2017 года на территории Республики Алтай функционирует 30 организаций, из них подведомственных Министерству здравоохранения Республики Алтай 29 организаций, в том числе 26 медицинских организаций и 3 прочих организаций (КУРА «Управление по обеспечению деятельности Министерства здравоохранения Республики Алтай и подведомственных ему учреждений», БПОУ РА «Медицинский колледж», АУ РА Автобаза «Медавтотранс»).

В сельской местности медицинскую помощь, оказывают 13 медицинских организаций (включая ФГБУ Туберкулезный санаторий «Чемал» Минздрава России – 1; медицинские организации, расположенные в сельской местности, – 10; БУЗ РА «Акташская больница» – 1; БУЗ РА «Специализированный дом ребенка для детей с органическим поражением ЦНС с нарушением психики» – 1); автономных организаций – 4, казенных учреждений – 1.

Структурно обособленных подразделений при районных больницах: участковых – 10, амбулаторий – в т.ч. врачебных – 18, фельдшерско-акушерских пунктов – 133.

В Республике Алтай в 2016 году работало 847 врачей, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 39,4 (СФО – 37,8; РФ – 37,2), из них подчинения субъекта 840 врачей, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 39,0; 2621 средних медработников, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 121,8 (СФО – 95,1; РФ – 89,6), из них подчинения субъекта 2586 среднего медперсонала, показатель обеспеченности на 10 тыс. населения – 120,2.

Основные показатели дорожной карты и индикаторные показатели Государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения» на 2016 год, такие как смертность от всех причин, смертность от болезней системы кровообращения, смертность от новообразований, смертность от туберкулеза, доля выездов бригад скорой медицинской помощи со временем прибытия до больного менее 20 минут (план – 84,5, факт – 93,60), выполнены.

Особенностями сельского здравоохранения являются: многоэтапность в оказании медицинской помощи – от ФАПа до республиканских ЛПУ, территориальная удаленность медицинских учреждений, ведущая роль амбулаторно-поликлинического звена в общей структуре учреждений здравоохранения. Средняя численность населения, проживающего в сельском населенном пункте, составляет 500-600 человек.

В регионе информатизация здравоохранения сегодня стала неотъемлемой частью его организации и является обязательной для исполнения всеми медицинскими работниками отрасли. Построены локальные вычислительные сети на 1288 рабочих мест.

Все медицинские организации обеспечены защищенными каналами передачи данных. На сегодня оснащение рабочими местами медицинских

организаций республики составляет 60%. В 2017 году обеспеченность достигнет 85%. Это позволит выйти в регионе на полноценную промышленную эксплуатацию практически всей МИС.

В настоящее время уже реализованы следующие сервисы: Электронная регистратура, электронная медицинская карта (поликлиника), электронная медицинская карта (стационар), работает программа «Мониторинг беременных», «Система ГЛОНАС» – практически на весь санитарный транспорт установлена навигационная система «Глонас» (75 автомашин). Большая работа ведется по развитию телемедицинских технологий.

Выделим основные проблемы в сфере здоровья и системы здравоохранения Республики Алтай:

1. Средняя продолжительность предстоящей жизни населения Республики Алтай ниже, чем по России на 2,9 года, обусловленная высоким уровнем смертности населения от внешних причин.

2. Слабое развитие восстановительной медицины, реабилитации и санаторно-курортного дела.

3. Кадровое обеспечение врачами медицинских организаций.

Кош-Агачский район или аймак – административно-территориальная единица и муниципальное образование в составе Республики Алтай Российской Федерации. Административный центр – село Кош-Агач.

На территории района на 01.01.2017 года проживает 19025 человек, что составляет чуть менее 9% всего населения республики Алтай. Из них женщин – 9 520 человек, мужчин – 9 505. Женского населения фертильного возраста – 43,2 % от общей численности женщин. Дети (0-17 лет): 7 587 чел., детей от 0-14 лет – 6 805 чел., подростков – 782 чел. Взрослые (18 лет и старше): 11 227 чел. В общей численности населения 52,5 % – лица трудоспособного возраста.

Бюджетное учреждение здравоохранения Республики Алтай «Кош-Агачская районная больница» (далее – БУЗ РА «Кош-Агачская РБ») основано в 1925 году.

БУЗ РА «Кош-Агачская РБ» является многопрофильным лечебно-профилактическим учреждением, оказывающим первичную доврачебную, врачебную медико-санитарную и специализированную медицинскую помощь населению Кош-Агачского района Республики Алтай.

Районная больница (далее – РБ) на 78 круглосуточных и 16 дневных коек с работой в 1 смену, с поликлиникой на 504 посещения в смену и 4 койки дневного пребывания с работой в 2 смены.

Структурно обособленные подразделения представлены участковой больницей в селе Беляши (Джазаторская), а также сельскими врачебными амбулаториями в Бельтире, Кокоре, Тобелере и Жана-Ауле.

Джазаторская участковая больница на 6 коек, в том числе 2 койки круглосуточного пребывания, 4 дневных, с амбулаторией на 25 посещений в смену. Врачебных амбулаторий-4, фельдшерско-акушерских пунктов – 7.

Стационар включает в себя отделения: терапевтическое, кардиологическое, хирургическое педиатрическое, патологии беременности, акушерское, инфекционное, гинекологическое и неврологическое.

На конец 2016 года работает 52 врача, из них высшую квалификационную категорию имеют – 3 человека, первую – 4, вторую – 2. Средние медицинские работники – 181 из них имеют категорию – 43 чел. За анализируемый период уменьшилось количество врачей, имеющих категории. Также уменьшилось количество средних медицинских работников с квалификационными категориями. В настоящий момент имеется потребность в специалистах, штат не доукомплектован акушером-гинекологом.

Соотношение врач / средний медицинский работник в сельской местности в целом по России в 2016 году составило 1 к 3,8, тогда как в БУЗ РА «Кош-Агачская РБ» – 1 к 3,4.

Обеспеченность врачами в целом по РФ составляет в 2016 году 37,2 на 10 тыс. населения, показатель БУЗ РА «Кош-Агачская РБ» значительно ниже, и составляет 25,6 на 10 тыс. населения. Данная статистика косвенно свидетельствует о более низкой доступности медицинской помощи в Кош-Агачском районе. Тем не менее отметим, что штат больницы позволяет оказывать достаточно широкий спектр услуг населению.

Одной из целей деятельности БУЗ РА «Кош-Агачская РБ» является также наиболее полное удовлетворение работников предприятия в профессиональном и личностном развитии, при этом в своей деятельности руководство получает обратную связь от сотрудников на предмет удовлетворенности условиями труда посредством социологического инструмента – анкеты «Анализ удовлетворенности персонала». Отсюда вопросы мотивации являются одной из главных задач руководства.

На текущий момент основными результатами деятельности являются следующие: снизились – оборот койки, уровень госпитализации за счет увеличения средней длительности пребывания на койке; увеличилась – работа койки, больничная летальность. Доля выездов бригады СМП со временем доезда до больного менее 20 минут – 99,9%, до места ДТП – 82,3%. Кош-Агачский район продолжает сохранять статус самого рождающего района в республике. В то время как по региону отмечается снижение рождаемости, в Кош-Агачском районе этот демографический показатель растет, в 2015 году он составил 25,1, в 2016-м – 25,4 на 1000 населения. Всего за год в районе родилось 482 ребенка (2015 – 472). Также по сравнению с 2015 годом в муниципальном образовании снизился показатель общей смертности, в 2015 году он был 7,6 промилле, в 2016-м – 6,4. Естественный прирост увеличился в основном за счет снижения общей смертности. Детская смертность – на уровне 2015 года. Отметим, что за последние 3 года наблюдается уменьшение количества беременных женщин, поступивших под наблюдение. Удельный вес ранней явки возрос на 3%. Уменьшилось число родов в стационаре, удельный вес нормальных

родов на уровне 2015 года. Снизились показатели мертворождаемости и перинатальной смертности. В 2016 году количество аборт по стационару ниже прошлого года, за последние 3 года наблюдается рост самопроизвольных выкидышей. Увеличилось количество женщин с ВМС и пользующихся гормональной контрацепцией. Снизились показатели мертворождаемости и перинатальной смерти. Снизились общая смертность, преждевременная смертность по всем причинам, кроме смертности от ДТП и новообразований. В районе улучшилась ситуация по заболеваемости болезнями системы кровообращения. За 2016 год в районе зарегистрировано 10 острых инфарктов, проведено 9 тромблизисов, из них 4 сделано в Республиканской больнице.

В районе отмечено снижение распространенности туберкулеза, смертности от этого заболевания не зарегистрировано. Статистика смертности от травм и отравлений и несчастных случаев за отчетный период имеет положительную динамику, однако, остается неблагоприятной обстановка по смертности от ДТП.

В 2015 году с признаками алкогольных отравлений за медицинской помощью обратилось 119 жителей Кош-Агачского района, в 2016-м – 42. В течение 2016 года активно проводилась работа с населением по профилактике алкоголизма. Снизилась первичная заболеваемость гипертоническими болезнями. В то же время возросло число пациентов, перенесших острый инфаркт миокарда в 2 раза, 2 умерли преждевременно. Зарегистрировано случаев ОНМК на уровне 2015 года, возросло число умерших преждевременно в 2 раза.

Наблюдается рост заболеваемости детского населения в основном за счет БОД. Первичная заболеваемость взрослого населения ниже прошлого года. Растет число пациентов, состоящих на ДУ во всех возрастных категориях.

Возросла первичная заболеваемость туберкулезом, заболел 1 ребенок. Смертности от туберкулеза в районе нет. План по ФГ выполнен на 99,8%. Возросло количество случаев заболеваемости ОКИ, зарегистрирован случай клещевого энцефалита, ОРВИ зарегистрировано в 2 раза меньше.

Заболеваемость сифилисом за 2016 год увеличилась в 2 раза, зарегистрирован случай заболевания сифилисом у беременной. Заболеваемость гонококковой инфекцией ниже показателя 2015 года почти в 6 раз.

Выявлено впервые – 21 случай, в том числе 2 детей. Возросла онкозапущенность за счет низкой первичной заболеваемости в 2015 г. Отмечается рост пятилетней выживаемости, улучшился показатель односторонней летальности. Выявлено активно 5 случаев на ранних стадиях.

Не зарегистрировано ни одного случая алкогольного психоза, бытового пьянства.

План по прививкам у взрослых выполнен на 114% за счет вакцинации населения против чумы, у детей – на 95,5%. Вакцинировано против чумы –

17965 (в т.ч. дети – 5710) при плане 10000, против клещевого энцефалита – 619 при плане 630, против менингококковой инфекции – 95, против гемofilьной инфекции – 4 детей по эпидпоказаниям, против папилломы чело- века – 100 чел., р. Манту – 7150 при плане 7200.

Таким образом, представленные статистические данные не дают од- нозначного ответа на вопрос эффективности деятельности РБ, тем не ме- нее положительно характеризует деятельность снижение смертности, в том числе младенческой, высокий процент исполнения планов (не менее 99,8%) по вакцинации, осмотрам и т.д.

В целом демографическая ситуация в Кош-Агачском районе свиде- тельствует о высоком качестве медицинской помощи. Ежегодно проводит- ся анкетирование пациентов в рамках обратной связи на предмет удовле- творенностью оказываемой медицинской помощью БУЗ РА «Кош- Агачская РБ», инструментом получения обратной связи выступает анкета «Изучение удовлетворенности гражданина медицинской помощью».

Отметим, что в 2017 году РА вошла в федеральную программу разви- тия санитарной авиации, 70 миллионов рублей выделено региону для того, чтобы доставлять в Горно-Алтайск пациентов в тяжелом состоянии, чтобы оказать квалифицированную медицинскую помощь. За один месяц выпол- нено 18 полетов. Это не просто более комфортное и быстрое перемещение. Это шанс на спасение жизни.

Труднодоступность населенных пунктов – главная причина необхо- димости использования санитарного вертолета. Вылеты медицинских спе- циалистов осуществляются на вертолете МИ-8, оснащенный всем необхо- димым для оказания помощи.

Кроме авиации, в отдаленных районах дежурит по две бригады ско- рой медицинской помощи.

Несмотря на положительную статистику по количеству оказанной помощи и кадровому составу, в целом для Бюджетного учреждения здра- воохранения Республики Алтай «Кош-Агачская районная больница» акту- альны следующие проблемы:

1. Высокий процент онкозапущенности.
2. Высокая смертность от инсультов, в том числе лиц трудоспособно- го возраста.
3. Увеличение преждевременных родов, выкидышей.
4. Укомплектование штата высококвалифицированными работниками. Для проведения диспансеризации детского населения необходим травматолог-ортопед, детский гинеколог.
5. Строительством врачебных амбулаторий с. Тобелер, с. Жана-Аул, так как низкая плотность населения и значительная удаленность населенных пунктов на территории района, в т.ч. в высокогорье.
6. Изношенность санитарного автотранспорта.

7. Не полностью внедрена автоматизированная система БАРС WEB, с которыми работает персонал, следовательно, нет единых баз данных, так как отсутствует возможность взаимодействия и интеграции между ПО и с информационными ресурсами системы здравоохранения, что в свою очередь, приводит к увеличению трудозатрат персонала на подготовку отчетных данных, уменьшение производительности труда, неудобство и не оперативность полной картины ситуации в медицинском учреждении, увеличении срока принятия оперативных решений по критическим показателям, ввиду необходимости составления консолидации в ручном режиме данных их всех ПО.

8. Неактивное участие населения района в предоставлении обратной связи в удовлетворенности качеством оказываемой медицинской помощи и доступности медицинских услуг.

Исходя из имеющихся проблем, можем предложить теоретические рекомендации, направленные на повышение доступности и качества оказания медицинской помощи в медицинской организации (МО):

1. Проведение мероприятий посредством инструмента телемедицины с целью профилактики онкозаболеваний, инсультов и формирования привычки соответствовать принципам ЗОЖ у населения района, проведение семинаров для обучения женщин детородного возраста основам управления своим здоровьем в рамках превентивных мероприятий по снижению выкидышей.

2. Размещение информации на ведущем в РФ кадровом портале, например, [www. hh.ru](http://www.hh.ru), размещение приглашений на сайтах ведущих медицинских вузов страны со списком открытых вакансий, приглашение для прохождения учебной практики с перспективой включения в кадровый актив на замещение будущих вакансий (выход на пенсию врачей в штате, декретный отпуск и т.д.), формирование проактивного подхода у текущего персонала, повышение инновационной активности на пользу развития медицинской организации.

3. Продолжение проекта на территории медицинской организации по заполнению анкет обратной связи на предмет участия населения района в предоставлении обратной связи об удовлетворенности качеством оказываемой медицинской помощи и доступности медицинских услуг, например, в период с января 2018 года по декабрь 2018 года, с выборкой 200 чел. (каждый квартал по 50 чел.) посетителей МО, с установлением целевого показателя прошивки пациентопотока в месяц на уровне 95% по МО.

4. Поскольку управленческая деятельность руководителя ежедневно подразумевает систему принятия решений на основе анализа данных по МО, выявляет критических показателей и оперативный план действия для устранения проблемных зон на участках работы МО посредством имеющихся ресурсов, средств, нормативной базы, для принятия объективных мер реагирования необходимо оперативно получение полной инфор-

мации по МО в удобном формате, решение проблемы унификации в автоматизированной системе БАРС WEB и прочего ПО, например, 1С, Парус, с которыми работает персонал медицинской организации, возможно разработка схемы интеграции и консолидации баз данных ПО, например, выгрузка данных БАРС web в рабочий модуль 1С по средствам участия специалиста-программиста или запрос на обновление новых модулей у владельцев процесса данного ПО, затем пилотирование на МО и ролл-аут на всей территории Республики Алтай, РФ.

5. В современных условиях развития организации актуализируется применение в работе с персоналом качественно новых управленческих технологий персонального менеджмента, основанных на когнитивном менеджменте, определяющем высокий уровень предпринимательской культуры, которые формируют новые принципы развития, непрерывное самообразование и самосовершенствование персонала, личности специалиста, эффективная самореализация человека в сфере профессиональной деятельности, например, постоянное совершенствование персонала в части получения и повышения категории, ответственное и добросовестное отношение к делу и своим обязанностям, эффективное взаимодействие с пациентами и коллегами, стремление к внедрению инноваций, гибкость и способность к адаптации, что, в свою очередь, повышает конкурентоспособности организации в предоставлении услуг.

Реализация указанных теоретических рекомендаций позволит повысить доступность и качество оказания медицинской помощи, а также вывести МО на новый уровень экономической эффективности за счет оптимизации процессов работы с ПО для персонала и возможности в удобном формате и доступно, оперативно принимать решения руководителю, в т.ч. посредством получения оперативной системной обратной связи от пациентов, проведения профилактического теле-диалога по критическим проблемам населения района, формирования кадрового актива для текущего и потенциального замещения открытых вакансий.

Д.В. Манеев

Государственно-частное партнерство: состояние и перспективы развития

Актуальность и значимость темы исследования обусловлена возможностями использования механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации на основе преимуществ и возможностей каждой из сторон, позволяющих объединить усилия государства и бизнеса, когда каждая из них обладает своими собственными уникальными преимуществами, возможностями и ресурсами.

Целью работы является изучение как теоретических, законодательных основ, так и практических рекомендаций, направленных на совершенствование механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации.

Цель исследования может быть достигнута решением следующих задач:

1. Рассмотреть механизмы регулирования применительно к государственно-частному партнерству.
2. Изучить взаимодействие власти и бизнеса в сфере государственно-частного партнерства при решении социально значимых задач.
3. Проанализировать формы государственно-частного партнерства применительно к российскому здравоохранению.

1. Определение и сущность государственно-частного партнерства

В настоящее время в научной и специализированной литературе разные авторы дают разные определения термину «государственно-частное партнерство», делая акцент на разных сторонах данного понятия, чаще всего применительно к той сфере, в которой работает этот механизм.

В соответствии с этим в современных условиях развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации, определение в Федеральном законе¹ гласит: государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим Федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества.

Анализируя определение, можно выявить следующие основные характеристики:

1. Выгодоприобретателями становятся обе стороны данного партнерства.
2. Реализуется солидарная ответственность публичной и частной стороны при реализации проекта.
3. Социальная значимость проекта при условии выгодоприобретения каждой из сторон.

¹ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. – 2015. – № 6727.

4. Решение государственных общественно-значимых задач в ходе реализации проекта.
5. Долгосрочное, основанное на распределении ресурсов, рисков, ответственности и выгод государственного и частного партнеров.
6. Закрепление данного партнерства между государством и бизнесом в виде различных форм договорных отношений.
7. Наличие механизмов контроля публичной стороной.

В Российской Федерации актуальность реализации государственно-частного партнерства основана на невысокой экономической эффективности государственных учреждений в большинстве случаев. Относительно высокий уровень износа основных фондов и невысокий уровень финансирования на их содержание являются основными стимулирующими факторами формирования и развития практики государственно-частного партнерства. Таким образом, можно выделить следующие направления взаимодействия государства и бизнеса в социальной сфере:

1. Оказание услуг. В случае, когда государство не имеет производственных и организационных возможностей для качественного оказания определенного вида услуг в соответствии с гарантированным государством перечнем.

2. Аренда имущества. В зависимости от сложившейся ситуации в аренду может быть представлено: неиспользуемые или высвобожденные в результате организационно-технических мероприятий помещения; временно неиспользуемое оборудование, принадлежащее государственной организации; оборудование неиспользуемое в связи с приобретением более современного, помещение, оснащенное оборудованием. В этом случае арендатором может выступать государство¹. Такие примеры все чаще появляются в современном здравоохранении.

3. Аренда персонала (аутстаффинг) Аутстаффинг – привлечение частного партнера на время выполнения определенного проекта с использованием внештатных специалистов, работающих у частного партнера, имеющих необходимые знания, умения и опыт в той сфере, которая привлекает специалиста.

4. Аутсорсинг – передача другому исполнителю не свойственных заказчику задач, работ, услуг.

5. Финансовое взаимодействие. Финансовое взаимодействие может осуществляться в различных формах: привлечение частного капитала для решения социально значимых задач с возмещением части вложенных денег на основе отсроченных и частичных платежей (характерно для контрактной формы государственно-частного партнерства), предоставление грантов частному бизнесу для реализации социально значимых проектов, добровольные взносы бизнеса в виде благотворительных взносов (соци-

¹ Управление и экономика здравоохранения. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2013. – 664 с.

альная ответственность бизнеса), прямое инвестирование государства в частную организацию с получением доли в уставном капитале¹.

6. Обмен управленческими технологиями. Такое взаимодействие может быть реализовано в ходе курсов повышения квалификации, практических семинаров и тренингов. Оказание образовательных услуг, в том числе с использованием информационных технологий. При этом носителем знаний может являться как государство, так и бизнес.

7. Формирование баз данных идей и проектов для решения актуальных проблем в социальной сфере, разработка и реализация проектов до полного их воплощения.

Каждая из сторон партнерства обладает финансовыми, материально-техническими, профессиональными, технологическими ресурсами, которые могут быть использованными в реализации социально значимого проекта. В конечном итоге это служит главной цели – сбережению и умножению человеческого потенциала, без которого становятся бессмысленными все преобразования в государстве.

Исходя из этого положения, можно определить выгоды, извлекаемые сторонами из государственно-частного партнерства.

Со стороны государства:

1. Возможность разработки стратегии развития.
2. Привлечение финансовых, материальных и людских ресурсов.
3. Уменьшение финансовых, производственных рисков и издержек.
4. Внедрение новых современных методов.
5. Изменение структуры и сокращение государственных капитальных вложений.
6. Повышение эффективности оказания услуг за счет поиска резервов сокращения затрат без потери качества.
7. Сокращение сроков реализации проектов.
8. Повышение качества и доступности услуг.
9. Повышение сервиса.
10. Создание новых рабочих мест.
11. Сохранение прав собственности на объекты, передаваемые частному партнеру.

Со стороны бизнеса:

1. Доступ к государственным активам и ресурсам.
2. Стабильность и долгосрочность развития бизнеса.
3. Возможность стратегического планирования бизнеса.
4. Возможность государственной поддержки при реализации проектов.
5. Возможное распределение финансовой нагрузки при реализации проектов.

¹ Управление и экономика здравоохранения. – М.: ГЭОТАР-Медиа, 2013. – 664 с.

2. Правовое регулирование государственно-частного партнерства

В настоящее время в Российской Федерации в качестве одной из целей государственной политики провозглашено вовлечение субъектов частного права в деятельность по оказанию публичных услуг.

Государственно-частное партнерство предполагает, что государство использует разнообразный финансовый, интеллектуальный, управленческий потенциал частного сектора для совершенствования структуры и качества предоставляемых услуг.

Участие негосударственных организаций в оказании публичных услуг предопределено Конституцией РФ¹: в соответствии с ч. 3 ст. 39 государство поощряет создание дополнительных (по отношению к государственным) форм социального обеспечения и благотворительность; исходя из ч. 2 ст. 41, должны развиваться муниципальная и частная системы здравоохранения, поощряться деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта. Для реализации определенных Конституцией положений в Российской Федерации планомерно создается и реализуется правовая база. Она регламентирует деятельность органов государственной власти и негосударственных структур при реализации государственно-частного партнерства.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»² дает понятие государственно-частного партнерства, определяет задачи и механизмы их решения.

Закон направлен на решение ряда задач:

1. Определение полномочий органов государственной власти в сфере государственно-частного партнерства.
2. Закрепление единого понятийного аппарата в данной сфере.
3. Расширение возможностей использования различных форм государственно-частного партнерства.
4. Уточнение распределения полномочий и рисков партнеров при реализации государственно-частного партнерства.

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»³, на основе которого во многом строились проекты государственно-частного партнерства, препятствовал его развитию, поскольку многие вопросы в этом законе не были отрегулированы.

¹ Конституция Российской Федерации. Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2011. – 64 с.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. – 2015. – № 6727.

³ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» // Рос. газета. – 2005. – № 161.

3. Перспективы развития государственно-частного партнерства

Одним из наиболее перспективных выборов, осуществляемых государством в развитии экономики общественного сектора, хорошо зарекомендовавших себя во многих сферах деятельности государства, является развитие партнерства государства, бизнеса и общества.

В современной экономике с частым развитием «штормов и бурь», влекущими за собой общенациональные проблемы социально-экономического характера, прежде всего, изменения в социальной сфере, а именно в здравоохранении и образовании, а также жилищно-коммунальном секторе, изменения и преобразования являются индикаторами развития общества. Поступательное движение в развитии этих сфер ведет к оздоровлению общества и становится драйвером движения вперед. Они, испытывая на себе различные преобразования, ведут общество вперед, определяя перспективы его развития.

Определяющая роль государства в развитии различных субъектов рынка позволяет говорить, что именно взаимодействие всех этих субъектов рынка оказывает решающее влияние на качество жизни населения.

Государственно-частное партнерство – форма взаимодействия, ставящая перед собой задачу достижения согласия между различными институтами общества в решении актуальных социально-экономических задач развития.

Как форма взаимодействия власти и бизнеса государственно-частное партнерство несет в себе ряд функций:

1. Выработку долгосрочных перспектив на основе взаимовыгодных взаимоотношений органов власти и частного партнера.
2. Взаимодействие участников рынка, направленных на развитие социально-экономической сферы, в том числе и здравоохранения, для решения возникающих в ней проблем.
3. Формирование и применение существующих норм права, направленных на взаимовыгодную деятельность государства и бизнеса.

Практика применения и оформления отношений между частными организациями и государством в сфере государственно-частного партнерства может выражаться в следующих гражданско-правовых формах:

1. Концессионное соглашение, при котором объекты передаются концессионеру от концедента для строительства новых объектов или рестройки старых. При концессии выбранная по конкурсу компания вкладывает средства в реконструкцию и оснащение учреждения, получает его в управление на оговоренный в соглашении срок и оказывает медпомощь в системе обязательного медицинского страхования (ОМС), одновременно зарабатывая на коммерческих услугах.

2. Договор подряда: в этом случае две стороны занимаются не зависящей друг от друга деятельностью, результаты которой используются для построения взаимовыгодных отношений.

3. Договор доверительного управления имуществом: в данном случае профессиональный управляющий (частная организация) ведет дела в интересах государственного учреждения.

4. Агентский договор: в этом случае частная компания продвигает услуги медицинских учреждений посредством использования профессиональных инструментов и методов.

Взаимодействие с бизнесом позволяет уйти от хозяйственных функций, выполняемых государством, максимально передав эту обязанность частному бизнесу, а за собой оставив только контрольно-регулирующую функцию. Главная цель государственно-частного партнерства заключается в том, чтобы государство платило только за оказанную медицинскую услугу и не несло бремени по содержанию медицинской организации. Сегодня огромное количество средств тратится на содержание, а качество предоставляемых услуг оставляет желать лучшего. И если частный партнер вложит деньги в ремонт и оборудование, вырастет общий уровень оказываемых услуг, в том числе оказываемых по ОМС. Государство делает заказ на количество, качество и периодичность оказания услуги, определяет тарифы и заключает долгосрочный контракт, а частный бизнес делает все, чтобы эти требования выполнить. Взамен частному партнеру обещают обеспечить окупаемость их проектов. Однако есть риск, что при низкой рентабельности будут развиваться только быстро и высоко окупаемые проекты при низко затратных технологиях.

Оценка успешности проектов частно-государственного партнерства, его доходность для партнеров-инвесторов во многом зависит от востребованности результатов оказанных услуг, жизненного цикла технологии, уровня цен на рынке, конкуренции, сроков окупаемости вложенных инвестиций и других факторов. Среди факторов, оказывающих влияние можно выделить:

1. Ожидаемый объем реализации предлагаемых населению услуг. Какое количество услуг можно оказать населению, в том числе и в перспективе, так как возможно появление новых технологий.

2. Объем государственного задания на услуги. И если он не позволяет достичь определенного уровня рентабельности, которая дает возможность развиваться, а не выживать.

3. Понимание партнером-инвестором специфичности предпринимательства в сфере здравоохранения. Это социальная ориентированность.

4. Знание нормативно-правовой базы о возможности реализации возмездных услуг. Выстраивание отношений на взаимовыгодной основе без оговорок и недомолвок, без подрыва доверия между участниками проекта.

5. Страхование своих предпринимательских рисков и имущества. Возможность потерь при ведении деятельности, связанной как с внешними, так и с внутренними факторами.

6. Наличие интеллектуальной собственности и средств индивидуализации своей деятельности. Это может стать основным конкурентным преимуществом.

Таким образом, в «выигрыше» от государственно-частного партнерства окажутся не только государство и частные партнеры, но и общество в целом, в результате чего можно:

- снизить потребность в бюджетном финансировании на реализацию проектов модернизации инфраструктуры;

- получить возможность использовать необходимые объекты в кратчайшие сроки, несмотря на дефицит бюджетного финансирования;

- повысить доступность и улучшить качество медицинских услуг, гарантированных государством;

- снизить величину капитальных затрат на 20–30% за счет использования передовых инженеринговых решений и жесткой системы финансового контроля;

- существенно сократить сроки создания и модернизации объектов;

- привести инфраструктурные объекты в соответствие с санитарными нормами и международными стандартами;

- снизить себестоимость оказания медицинских услуг и увеличить «производительность» инфраструктурных объектов;

- снизить эксплуатационные расходы за счет использования современных энергосберегающих технологий;

- сохранить сферу деятельности существующих инфраструктурных объектов здравоохранения;

- снизить нагрузку на исполнительный аппарат власти за счет передачи части функций частному партнеру.

В целом можно сделать вывод, что потенциал государственно-частного партнерства возрастает. Оно призвано обеспечить взаимодействие экономически заинтересованных партнеров, дополнительные источники инвестиций, расширение инновационных возможностей и многое другое.

Заключение

Все больше набирает инициативу негосударственный сектор экономики на рынке услуг. Когда приоритет государства направлен на сбережение и умножение населения, что отвечает стратегическим целям государства, набирают силу альтернативные способы оказания медицинской помощи, которые по сути своей при правильной стратегии государства в сбережении народа могут внести свой вклад в механизмы партнерства государства и бизнеса.

Очевидно, что при грамотной политике государства частный сектор способен стать инструментом модернизации и частью интегрированной системы социальной защиты населения.

Таким образом, применение механизма государственно-частного партнерства с привлечением частных инвестиций имеет огромный потенциал в реализации проектов в Российской Федерации.

С.С. Манзырова

Кадровая работа Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай

Система судебных органов, неотъемлемой частью которой являются мировые судьи, имеет большое значение в любом правовом государстве, обеспечивая незыблемость основ конституционного строя, защиту интересов государства, прав и интересов граждан и юридических лиц.

Независимость судебной власти, равно как и эффективность деятельности мировых судей, напрямую связаны с вопросами организационного обеспечения их деятельности. Обеспечение деятельности мировых судей в настоящее время из-за специфики данного звена судебной системы имеет ряд существенных отличий от организационного обеспечения деятельности других звеньев судебной системы.

Мировые судьи в Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ «О мировых судьях в РФ»), являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 37 Федерального конституционного закона от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»², организационное обеспечение деятельности мировых судей осуществляется органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Комитет по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай создан в соответствии со ст. 12 Закона Республики Алтай от 24 фев-

¹ О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

² О судах общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 898.

раля 1998 года № 2-4 «О Правительстве Республики Алтай»¹, во исполнение Указа Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 22 октября 2014 г. № 272-у «О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Алтай»².

В соответствии с Положением о Комитете по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай, утвержденным Постановлением Правительства Республики Алтай от 18 сентября 2013 г. № 259³, Комитет по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай является исполнительным органом государственной власти Республики Алтай, осуществляющим функции кадрового, финансового и материально-технического обеспечения деятельности мировых судей в Республике Алтай, направленные на создание условий для полного и независимого осуществления ими правосудия.

Основной целью Комитета является материально-техническое обеспечение деятельности мировых судей.

Постановлением Правительства Республики Алтай от 25 сентября 2015 года № 318⁴ создано казенное учреждение Республики Алтай «Центр обеспечения деятельности мировых судей», которому переданы функции по хозяйственному обеспечению деятельности Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай.

Предметом деятельности ГКУ РА «Центр обеспечения деятельности мировых судей» является: материально-техническое обеспечение деятельности Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай. Учреждение осуществляет деятельность в целях: материально-технического обеспечения жизнедеятельности Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай; организации технической работы по ведению судебного и архивного делопроизводства на судебных участках мировых судей.

В 2016 году численность сотрудников Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай и Казенного учреждения Рес-

¹ О Правительстве Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 24 февраля 1998 г. № 2-4 (ред. от 31.03.2015) // Ведомости Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай. – 1998. – № 2(27). – С. 4.

² О структуре исполнительных органов государственной власти Республики Алтай: Указ Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай от 22 октября 2014 г. № 272-у // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2014. – № 117(123). – С. 214.

³ О Комитете по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай: Постановление Правительства Республики Алтай от 18 сентября 2013 г. № 259 [Электронный ресурс]. – URL: http://ralt.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=56#content (дата обращения: 17.10.2017).

⁴ О создании казенного учреждения Республики Алтай «Центр обеспечения деятельности мировых судей»: Постановление Правительства Республики Алтай от 25 сентября 2015 г. № 318 // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2015. – № 127. Ч. 2. – С. 222.

публики Алтай «Центр обеспечения деятельности мировых судей» составляла 89 человек.

Федеральным законом от 04 октября 2014 года № 294-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»¹ число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в Республике Алтай увеличено с 11 до 14 за счет создания новых судебных участков в Чемальском, Чойском и Улаганском районах. Численность сотрудников Комитета увеличилась до 120 человек.

Перспективы развития института мировых судей в значительной степени зависят от состояния профессионального уровня и качества подготовки кадров. Вместе с тем в кадровой работе Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай имеются определенные проблемы:

- отсутствует Концепция кадровой работы в Комитете по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай, что не позволяет в полной мере вести целенаправленную, законодательно обусловленную деятельность по формированию кадрового потенциала;

- в связи с созданием ГКУ РА «Центр обеспечения деятельности мировых судей» существует проблема профессионального обучения сотрудников. Отсутствие плана обучения сотрудников не позволяет своевременно организовать их профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

- в настоящее время отсутствует единая процедура адаптации новых государственных гражданских служащих во всех структурных подразделениях Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай, не регламентируется адаптация молодых специалистов, назначенных на должности государственной гражданской службы республики категории «специалисты» старшей группы должностей, категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей.

Основная цель кадровой работы Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай на ближайшую перспективу должна состоять в том, чтобы обеспечить высокий профессионализм управленческого процесса, максимально эффективно использовать интеллектуально-кадровый потенциал, создать благоприятные условия для проявления каждым работником своих способностей, стимулировать его профессиональный рост и служебное продвижение. В связи с этим предлагается реализовать следующие мероприятия.

¹ О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»: Федеральный закон от 04 октября 2014 года № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 245. – Ст. 1783.

Во-первых, разработать и принять Концепцию кадровой работы в Комитете по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай, что позволит вести целенаправленную, законодательно обусловленную деятельность по формированию кадрового потенциала, рациональное использование и контроль за деятельностью кадров. Основные концептуальные задачи по реализации кадровой работы должны состоять в следующем:

- обеспечение дальнейшего развития комплексной системы планирования кадровых ресурсов с учетом структуры потребности, их рационального размещения и эффективного использования;
- повышение профессионального уровня работников Комитета на основе дальнейшего развития системы непрерывного образования;
- приведение системы оплаты труда в соответствие со сложностью, количеством и качеством выполняемой работы.
- обеспечение правовой и социальной защиты работников, повышение эффективности мероприятий по охране труда.

Во-вторых, необходимо разработать и утвердить план проведения обучения сотрудников Комитета. Успешная реализация кадровой работы во многом зависит от качества подготовки работников и создания необходимых условий для их дальнейшего профессионального роста. Стабилизации кадрового потенциала способствует отбор кандидатов из выпускников учебных заведений. Процесс обучения, методические подходы, наполнение учебных программ по основным дисциплинам должны совершенствоваться. Дальнейшее развитие должна получить система контроля качества подготовки специалистов на всех этапах непрерывного образования.

В-третьих, требуется разработка и принятие Положения об адаптации сотрудников Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай. Принятие такого Положения позволит уменьшить количество возможных ошибок, связанных с вхождением специалистов в служебный процесс, повысит эффективность использования трудовых ресурсов, сократит уровень текучести кадров. Также будут решены следующие задачи:

- произойдет формирование правильного понимания служащим своих задач и должностных обязанностей;
- работник освоит основные нормы служебной культуры, правила служебного распорядка и принятого служебного поведения;
- снизится уровень неопределенности и беспокойства, произойдет выстраивание взаимоотношений с коллективом.

Предлагаемые мероприятия позволят повысить эффективность кадровой работы в Комитете по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай, что в свою очередь приведет к созданию условий для эффективной деятельности мировых судей в Республике Алтай.

Э.А. Маркин

Управление многоквартирными домами: проблемы и пути их решения

Жилищно-коммунальная сфера сегодня является важным направлением в экономической и социокультурной деятельности, которое предоставляет населению услуги, направленные на создание условий для безопасного и комфортного проживания в многоквартирных домах. Поэтому состояние жилищно-коммунальной сферы – это показатель состояния социально-экономической стабильности населения. Отметим, что жилищно-коммунальное хозяйство Российской Федерации в последнее десятилетие находится в стадии реформирования и потому в настоящее время продолжает оставаться зоной повышенных социально-экономических и политических рисков. Несмотря на многочисленные экспертизы по управлению многоквартирными домами, на сегодня по-прежнему, на неудовлетворительном уровне находится как качество обслуживания жилья, так и качество всех других предоставляемых коммунальных услуг.

Обратимся к опыту управляющей компании ООО УК ГОРОД (г. Барнаул). Приведем некоторые цифры (табл. 1).

Таблица 1

Состояние жилищного фонда ООО УК ГОРОД (г. Барнаул), тыс. кв. м.

Процент износа	2015	2016
Жилые здания с незначительным физическим износом 0-30%	150,0	155,2
Жилые здания, подлежащие реконструкции, физический износ которых составляет 31-65%	142,1	143,6
Жилые здания ветхого жилищного фонда, физический износ которых составляет более 70% (каменные, кирпичные)	52,6	53,1

Таким образом, данные таблицы 1 наглядно свидетельствуют, что по состоянию на 01.01.2016 г. в жилищном фонде ООО УК ГОРОД увеличилось количество домов с незначительным физическим износом – на 5,2 тыс. кв. м., жилых зданий, которые подлежат реконструкции, физический износ которых составляет 31-65% – на 1,5 тыс. кв. м, жилых зданий ветхого жилищного фонда, физический износ которых составляет более 70% (каменные, кирпичные) – на 0,5 тыс. кв. м.

Также жилищный фонд имеет большую степень морального износа. Моральный износ здания – величина, которая служит характеристикой степени несоответствия основных параметров, которые призваны определять условия проживания, объем и качество предоставляемых услуг современным требованиям.

Характерными признаками морального износа являются: малые размеры кухонь, прихожих, сантехузлов, отсутствие мусоропроводов, дискомфорт жилых помещений вследствие нарушения тепловлажностного режима и звукоизоляции; большой физический износ инженерного оборудования; высокие теплотери через ограждающие конструкции, приводящие к многократному превышению расхода энергоносителей.

Таблица 2

Произведенные работы ООО УК ГОРОД (г. Барнаул),
тыс. кв. м. на 01.01.2016 г.

Тип выполненных работ	Потребность	Объем выполненных работ
Замена кровли	159,8	36,7
Замена электропроводки	225,4	72,3
Замена инженерного оборудования жилого дома	175,2	63,2

Таким образом, данные таблицы 2 показывают, что на 01.01.2016 г. управляющей компании ООО УК ГОРОД (г. Барнаул) не удалось реализовать текущий ремонт многоквартирных домов согласно имеющимся потребностям. Во многом данные факты обусловлены тем, что на 01.01.2016 г. задолженность жителей многоквартирных домов управляющей компании ООО УК ГОРОД (г. Барнаул) составила 178,2 млн рублей.

Отметим, что одной из проблем, которые оказывают влияние на ситуацию управления многоквартирными домами как в управляющей компании ООО УК ГОРОД (г. Барнаул), так и в других управляющих компаниях, является ежегодное старение жилищного фонда, что неизбежно влечет за собой планирование капитального и текущего ремонта в зависимости от конкретных условий.

Анализируя особенности управления многоквартирными домами в ООО УК ГОРОД (г. Барнаул), мы выделили ряд проблем, которые будут актуальными и к другим управляющим компаниям.

Первая проблема – это «закрытые» и непрописанные до конца механизмы принятия решений по управлению многоквартирными домами. Разная их трактовка сотрудниками управляющих организаций, членами товариществ собственников жилья, представителями ресурсоснабжающих организаций приводит к большому количеству конфликтов. Во-вторых, нужно кардинально менять отношение людей к собственному жилью. Иначе ситуация в отрасли не выправится. Каждый живущий в доме должен считать, что это его дом. «Мой дом, мой двор, мой подъезд!» – так должны мыслить собственники жилья. Пока психология не изменится в этой части, так и будет.

Жители многоквартирных домов должны понимать, что необоснованная плата за коммунальные услуги, ненадлежащее состояние домов, неустроенность прилегающей территории – это во многом результат их равнодушного отношения к своей жизни. Третье – помимо надзорных органов (контроля «сверху») должен быть налажен широкий общественный контроль «снизу» – со стороны советов домовых комитетов. Сегодня жильцам или их представителям нужно тесно работать с управляющими компаниями. Добиваться прозрачности в расходовании собранных ресурсов за коммунальные услуги по утвержденным тарифам.

Выделим еще одну проблему, которая затрудняет деятельность управляющих компаний по управлению многоквартирными домами. В последние годы наблюдается рост тарифов, которые выше уровня инфляции. Это, с одной стороны, влияет на платежеспособность населения. С другой – если этого не будет, то приход долгосрочных инвесторов в систему ЖКХ вряд ли станет возможным.

И последнее. Целый ряд проблем появился с принятием нашумевшего постановления Правительства России № 354. Особенно они касаются несправедливого распределения платы за общедомовые нужды. Именно управляющие организации, в первую очередь, должны активно работать с советом дома по абонентам, отключенным за долги, выявлять проживающих без регистрации, обнаруживать случаи хищения и привлекать виновных к ответственности. В этой связи для установления прозрачности платежей можно предложить ресурсоснабжающим организациям самим собирать плату с потребителей за поставленные им ресурсы.

Считаем необходимым для максимального снижения затрат на общедомовые нужды внести дополнения в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06 мая 2011 года № 354, в части введения ограничения размера платы за общедомовые нужды. ОДН свыше установленного ограничения оплачивать за счет управляющих организаций.

В заключение отметим, что эффективная деятельность управляющих компаний на современном этапе возможна при наличии следующих условий:

- администрирование новых правил;
- проведение ежеквартального мониторинга процессов институциональных изменений;
- информационная поддержка инноваций;
- обучение новым навыкам.

Только при создании данных условий возможно функционирование новой модели эффективного управления многоквартирными жилыми домами в современных рыночных условиях хозяйствования.

И.В. Марусыко

Проблемы использования государственной собственности в Алтайском крае

Проблема участия государства в имущественных отношениях имеет многовековую историю и до настоящего времени не утратила своего значения. Это во многом обусловлено двойственностью его правового положения: государство признается одновременно участником и публичных, и частных отношений. В результате в его лице сочетаются, с одной стороны, свойства носителя публичной, суверенной власти, а с другой – свойства собственника соответствующего имущества. Указанное обстоятельство накладывает особый отпечаток на осуществление публичными образованиями принадлежащих им субъективных прав, в том числе права собственности.

Актуальность научной разработки избранной темы обусловлена рядом факторов. Во-первых, государство как особая организация политической власти в обществе выступает основой и гарантом жизнедеятельности данного общества, экономической же основой самого государства является его имущество. Поэтому осуществление государством права собственности на принадлежащее ему имущество и процесс организации управления им происходит в публичных интересах и имеет особое социально-экономическое значение.

Во-вторых, развитие современного законодательства свидетельствует о коренном изменении легальной модели участия публичных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, путем их сужения. Это сужение происходит по нескольким направлениям, среди которых особое значение приобретают два – это ограничение видов имущества, которое может находиться в собственности публично-правовых образований, и ограничение видов хозяйственной деятельности, которыми они могут заниматься. В таких условиях недвижимое имущество приобретает особое экономическое значение для государства, что, в свою очередь, предопределяет необходимость эффективного осуществления им правомочий собственника в отношении этого имущества.

В рамках современной системы комплексного правового регулирования отношений по использованию государственной собственности представляется возможным выделить три условных уровня. Первый уровень составляет конституционное и гражданское законодательство, которое на основе конституционных принципов и гарантий закрепляет единое содержание права собственности и одинаковые возможности его осуществления всеми субъектами. На втором уровне правового регулирования в дополнение к общему, гражданско-правовому режиму федеральный законодатель

компетентен предусматривать специфику отношений, которая является общей только для публичных собственников¹.

На третьем уровне нормативно-правового регулирования использования государственной собственности закреплено положение о том, что публично-правовые образования вправе детально регламентировать в установленных рамках деятельность собственных органов публичной администрации по имущественному обеспечению соответствующих государственных функций².

Применительно к управлению государственным имуществом нормы Конституции РФ имеют большое и первостепенное значение^{3,4}. Напомним, что Конституция РФ признает и защищает государственную собственность наряду с другими формами собственности (ч. 2 ст. 8), относит федеральную государственную собственность и управление ею к предметам федерального ведения (п. «д» ст. 71), причисляет разграничение государственной собственности к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (подп. «г» п. 1 ст. 72), уполномочивает Правительство РФ на управление федеральным имуществом (подп. «г» п. 1 ст. 114) и т.д.⁵

Министерство имущественных отношений Алтайского края осуществляет функции по управлению и распоряжению государственным имуществом края, в том числе в области земельных отношений, и обеспечивает поступление в краевой бюджет доходов от приватизации и использования имущества края.

Доходы в краевом бюджете от использования имущества, находящегося в государственной собственности, составляли в 2012 году – 391 554,2 тыс. руб. (0,58% от доходов всего краевого бюджета), в 2013 году – 385 698,2 тыс. руб. (0,54% от доходов всего краевого бюджета), 2014 году – 168 677,8 тыс. руб. (0,21% от доходов всего краевого бюджета). Таким образом, произошло резкое падение доходов от использования имущества в 2014 г., находящегося в государственной собственности в Алтайском крае, более чем в 2 раза.

Существуют, в целом, достаточно общие проблемы в организации управления государственным имуществом на уровне Алтайского региона:

– низкая адаптивность – недостаточно высокая способность эффективного управления государственной собственностью под изменения рыночной среды;

¹ Виницкий А.В. Публичная собственность. – М., 2013. – С. 9.

² Там же. – С. 10.

³ Гаджиев Г.А. Конституционные основы современного права собственности. – М.: Проспект, 2014. – С. 53.

⁴ Андреева Г.Н. Институт собственности в конституциях зарубежных стран и Конституции Российской Федерации. – М.: БЕК, 2014. – 584 с.

⁵ Мазаев В.Д. Публичная собственность в России: конституционные основы. – М.: Юристь, 2014. – С. 36.

- закрытость показателей по некоторым направлениям деятельности отдельных органов по управлению государственным имуществом;
- низкая оперативность, т.е. возможность оперативно принимать решения относительно управления объектами государственной собственности в быстро меняющихся условиях функционирования.

Для обеспечения устойчивого, эффективного и планомерного процесса сокращения прямого участия органов власти региона в экономике рекомендуется принятие следующих четко направленных практических мер:

- переход от продажи отдельного государственного имущества или объектов регионального имущества к продаже бизнес-единиц;
- повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в государственной собственности, с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики;
- совершенствование мер вовлечения объектов регионального государственного имущества в коммерческий оборот, инструментов приватизации, а также методов контроля за ее реализацией, что предполагает реформирование системы продаж в Алтайском крае;
- совершенствование нормативно-правового регулирования подготовки и продажи государственного имущества Алтайского региона;
- поэтапное сокращение количества государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных организаций края;
- совершенствование мер вовлечения объектов государственного имущества в коммерческий оборот, инструментов приватизации, а также методов контроля за ее реализацией.

Данное организационно-управленческое предложение в виде практических рекомендаций по совершенствованию системы управления государственным имуществом в Алтайском крае позволит создать эффективную и действенную систему управления имуществом региона.

Е.С. Менько

Теоретические основы обоснования объемов оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи

Первичная медико-санитарная помощь (ПМСП) является основным видом медицинской помощи и основой системы оказания медицинской помощи.

Множество научных исследований было посвящено изучению организации первичной медико-санитарной помощи, научному обоснованию

оптимизации оказания медицинской помощи населению РФ. Основными направлениями исследований в данной области были: введение новых принципов управления здравоохранением, стандартизация медицинской, введение врача общей практики. Правовому регулированию деятельности здравоохранения посвящены работы Андреевой О.В., Василевской Л.Н., Барановой Н.Ю., Черниенко Е.И., Проскурина В.М., Филоновой Т.Н. и других ученых¹²³.

Однако несмотря на значимость данных исследований для развития теории и практики оказания медицинской помощи населению, работ, посвященных научному обоснованию правового механизма оказания ПМСП, недостаточно.

Анализ литературных источников показал, что во всех странах центральным звеном систем здравоохранения является первичная медико-санитарная помощь. Основной тенденцией реформирования систем здравоохранения является проведение правовых, экономических и организационных мероприятий, обеспечивающих всеобщий охват населения медицинским обслуживанием.

В целях обеспечения преемственности, доступности и качества медицинской помощи, а также эффективной реализации территориальных программ государственных гарантий субъектами Российской Федерации формируется и развивается трехуровневая система организации медицинской помощи гражданам: первый уровень – оказание преимущественно первичной медико-санитарной, в том числе первичной специализированной медицинской помощи, а также специализированной медицинской помощи и скорой медицинской помощи (в центральных районных больницах, городских, районных, участковых больницах, городских поликлиниках, станциях скорой медицинской помощи); второй уровень – оказание преимущественно специализированной (за исключением высокотехнологичной), медицинской помощи в медицинских организациях, имеющих в своей структуре специализированные межмуниципальные (межрайонные) отделения и (или) центры, а также в диспансерах, многопрофильных больницах; третий уровень – оказание преимущественно специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи в медицинских организациях. Перечень медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы государственных гарантий, в том числе террито-

¹ Андреева О.В. Научное обоснование путей реформирования первичной медико-санитарной помощи в условиях развития службы врачебной общей практики: автореф. дисс. ... канд. мед. наук. – М.: НИИ им. Н.А. Семашко РАМН, 2000. – 24 с.

² Баранова Н.Ю., Черниенко Е.И., Проскурин В.М., Филонова Т.Н. Организация первичной медико-санитарной помощи по принципу врача общей практики в Алексинском районе Тульской области // Семейная медицина. – 1998. – Вып. 2. – С. 23-24.

³ Василевская Л.Н. Оказание первичной медицинской помощи на принципах общеврачебной практики // Здравоохранение. – 2003. – № 12. – С. 23-27.

риальной программы обязательного медицинского страхования, является приложением к территориальной программе государственных гарантий и включает полный пронумерованный перечень медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы государственных гарантий, с указанием медицинских организаций, участвующих в реализации территориальной программы обязательного медицинского страхования, в соответствии с реестром медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

Для определения объема медицинской помощи на одного жителя по условиям ее оказания в рамках территориальной программы государственных гарантий, а также нормативов объемов предоставления медицинской помощи в расчете на одно застрахованное лицо в рамках территориальной программы обязательного медицинского страхования, средние нормативы объема медицинской помощи, установленные Программой, корректируются с помощью поправочных коэффициентов, учитывающих, в том числе, особенности возрастного состава населения субъекта Российской Федерации. При обосновании размера средних нормативов объема медицинской помощи на одного жителя (застрахованное лицо), установленных Программой, принято следующее соотношение детей (в возрасте от нуля до семнадцати лет включительно) и взрослых: 19% (коэффициент 0,19) и 81% (коэффициент 0,81) соответственно. Поправочные коэффициенты рассчитываются путем деления удельного веса (в % или долях единицы) численности детей и взрослых в структуре населения территории на соответствующие показатели по Российской Федерации. Например, если в структуре населения субъекта Российской Федерации дети составляют 18% и взрослые – 82%, то поправочные коэффициенты составят: 0,95 – для детского ($18 / 19 = 0,95$) и 1,01 – для взрослого населения ($82 / 81 = 1,01$). В целях обеспечения единого подхода к планированию и оплате медицинской помощи в стационарных условиях введена новая единица объема – случай госпитализации (законченный случай лечения в стационарных условиях).

Корректировка объема медицинской помощи проводится также с учетом заболеваемости населения субъекта Российской Федерации с использованием как отчетных данных, так и результатов специальных исследований. По данным медицинской статистики за предыдущий год анализируются состав пациентов, получивших медицинскую помощь в стационарных условиях, и число проведенных ими койко-дней в разрезе профилей медицинской помощи. В результате определяется объем медицинской помощи в стационарных условиях, по профилям медицинской помощи в соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития от 17 мая 2012 г. № 555н «Об утверждении номенклатуры коечного фонда по профилям медицинской помощи», зарегистрированным в Министерстве юстиции Российской Федерации 4 июня 2012 г. № 24440. Объем

медицинской помощи, оказываемой в стационарных условиях, в расчете на одного жителя, а также норматив объема предоставления медицинской помощи в стационарных условиях в расчете на одно застрахованное лицо, корректируются по каждому профилю медицинской помощи, затем путем суммирования определяются объем медицинской помощи, оказываемой в стационарных условиях, в расчете на одного жителя и норматив объема предоставления медицинской помощи в стационарных условиях в расчете на одно застрахованное лицо. Установленные территориальной программой государственных гарантий объем медицинской помощи в стационарных условиях в расчете на одного жителя и норматив объема предоставления медицинской помощи в стационарных условиях в расчете на одно застрахованное лицо могут быть обосновано более высокими, чем соответствующие средние нормативы объема медицинской помощи, установленные Программой, с учетом уровня заболеваемости населения, демографических особенностей населения региона, климатических и географических особенностей региона, уровня транспортной доступности медицинских организаций, уровня развития транспортных путей постоянного действия, плотности населения в субъекте Российской Федерации и других факторов. Выполнение объема медицинской помощи, оказываемой в стационарных условиях, следует осуществлять за счет более эффективного и рационального использования коечного фонда (перепрофилизации и реструктуризации коечного фонда, оптимизации показателей работы койки и др.) в целях обеспечения ее доступности, а не за счет необоснованного сокращения коек, в том числе развернутых на базе сельских участковых больниц.

Для определения общего количества случаев госпитализации для населения субъекта Российской Федерации по видам медицинской помощи, не входящим в территориальную программу обязательного медицинского страхования, необходимо величину объема медицинской помощи, оказываемой в стационарных условиях за счет средств соответствующих бюджетов, в расчете на одного жителя (количество случаев госпитализации на одного жителя) умножить на численность населения субъекта Российской Федерации по прогнозу Росстата на 1 января соответствующего года. Для определения общего количества случаев госпитализации по территориальной программе обязательного медицинского страхования необходимо величину норматива объема предоставления медицинской помощи в стационарных условиях в расчете на одно застрахованное лицо (количество случаев госпитализации на одно застрахованное лицо) умножить на численность застрахованных лиц в субъекте Российской Федерации по состоянию на 1 апреля предыдущего года. В субъекте Российской Федерации может применяться более детальная группировка населения (застрахованных лиц) по возрастным группам.

Аналогично проводятся расчеты объема медицинской помощи, оказываемой в амбулаторных условиях и в условиях дневного стационара, в

расчете на одного жителя (на одно застрахованное лицо) (приложения 5 и 6 к настоящим разъяснениям). Средние нормативы объема скорой медицинской помощи на одно застрахованное лицо, установленные Программой, корректируются с учетом транспортной доступности медицинских организаций, уровня развития транспортных путей постоянного действия, плотности населения в субъекте Российской Федерации, демографических особенностей населения региона и других факторов.

При установлении объема медицинской помощи врачей-педиатров участковых, врачей-терапевтов участковых и врачей общей практики (семейных врачей) следует учитывать дифференциацию потребления медицинской помощи прикрепленного населения в зависимости от пола, возраста, уровня общей заболеваемости, а также климатических и географических особенностей региона, транспортной доступности медицинских организаций и плотности населения в субъекте Российской Федерации.

Стратегическая важность первичной медико-санитарной помощи делает ее одним из приоритетных направлений реформирования системы здравоохранения, суть которого заключается в укреплении первичной медико-санитарной помощи в структуре муниципального здравоохранения; развития института врача общей практики, позволяющей повысить ее эффективность. Реформирование ПМСП в структуре муниципального здравоохранения связано с проблемами правового, финансового и организационного порядка, требующих системного подхода к их решению. При этом важно отметить системообразующую роль управления в проводимых преобразованиях. Применение управленческих инноваций обеспечивает решение организационных проблем реформирования ПМСП.

К.В. Нифонтова

Реализация проектов ЧП в сфере физической культуры и спорта Алтайском крае

Инновационный тип экономического развития российского государства требует использования новых инструментов развития региональной и муниципальной инфраструктуры. В этой связи в качестве такого инструмента сегодня признано государственно-частное партнерство. Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) требует создания максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских частных компаний, расширения их способности к работе на открытых глобальных рынках в условиях жесткой конкуренции, поскольку именно частный бизнес является основной движущей силой экономического развития. Государство может создать необходимые условия и сти-

мулы для развития бизнеса, но не должно подменять бизнес собственной активностью.

Благодаря принятым в последние годы в Российской Федерации комплексу мер по поддержке развития физической культуры и спорта, решениям о поддержке спортивных организаций и другим проектам удалось преодолеть тенденцию неуклонного снижения потенциала отрасли. Однако, как сказано в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года, уровень развития физической культуры и спорта не соответствует общим положительным социально-экономическим преобразованиям в Российской Федерации.

В середине текущего десятилетия в сфере физической культуры и спорта страны возник комплекс проблем.

Первой проблемой явилось ухудшение здоровья, физического развития и физической подготовленности населения.

Вторая проблема заключается в том, что в настоящее время большая часть финансирования сферы физической культуры и спорта осуществляется за счет бюджетных инвестиций.

Третьей проблемой является отсутствие эффективной системы детско-юношеского спорта, отбора и подготовки спортивного резерва для спортивных сборных команд страны.

Четвертой проблемой является усиление глобальной конкуренции в спорте высших достижений.

Пятая проблема – значительное отставание от ведущих спортивных держав в развитии и внедрении инновационных спортивных технологий.

К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленной цели, относятся:

1) создание новой национальной системы физкультурно-спортивного воспитания населения;

2) разработка и реализация комплекса мер по пропаганде физической культуры и спорта как важнейшей составляющей здорового образа жизни;

3) модернизация системы физического воспитания различных категорий и групп населения, в том числе в образовательных учреждениях профессионального образования;

4) совершенствование подготовки спортсменов высокого класса и спортивного резерва для повышения конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене. Усиление мер социальной защиты спортсменов и тренеров;

5) развитие организационно-управленческого, кадрового, научно-методического, медико-биологического и антидопингового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

6) развитие инфраструктуры сферы физической культуры и спорта и совершенствование финансового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности;

7) создание системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями.

Таким образом, состояние физкультурно-спортивной отрасли в целом и института массового спорта в частности нуждается в дальнейшей модернизации, для того чтобы максимально соответствовать требованиям современного общества и возрастающим потребностям людей. Спортивная политика представляет собой самостоятельное направление социальной политики, направленной на социальный институт спорта.

В Российской Федерации в последнее десятилетие государственно-частное партнерство в сфере физической культуры и спорта, несмотря на имеющиеся проблемы, несомненно, получило импульс к развитию, о чем свидетельствует статистика.

Так, в настоящее время на территории Российской Федерации на стадии создания (реконструкции) объектов инфраструктуры находится порядка 870 проектов ГЧП (всего на различных стадиях реализации находятся более 1300 проектов), суммарным объемом частных инвестиций около 640 млрд руб.

Проекты ГЧП в сфере физической культуры и спорта, реализуемые или планируемые к реализации, носят в большинстве случаев региональный характер, что может свидетельствовать о более высокой потребности в развитии сферы физкультуры и спорта на региональном уровне, а также о готовности органов власти принимать участие в софинансировании проектов.

Тематика ГЧП в сфере физической культуры и спорта в настоящее время очень популярна в России и вызывает огромный интерес у публичных органов, отечественных и иностранных компаний, финансирующих и экспертных организаций. Данный тренд сохраняется на протяжении последних лет за счет различных факторов, в том числе и в связи с подготовкой и проведением чемпионата мира по футболу 2018 г. Кроме того, сегодня в России особое значение приобретают вопросы укрепления физического и духовного здоровья людей, формирования и распространения здорового образа жизни.

Именно в этой связи стало актуальным изучение различных механизмов внебюджетного финансирования для реализации проектов в сфере спорта и туризма при недостаточности средств для прямого бюджетного финансирования.

Состояние физкультурно-спортивной отрасли в целом и института массового спорта в частности нуждается в дальнейшей модернизации, для того чтобы максимально соответствовать требованиям современного общества и возрастающим потребностям людей.

Актуальным для России в этой связи является распространение массового спортивного движения, необходимого для воспроизводства спортивного потенциала общества, обеспечивающего благоприятный уровень общественного здоровья.

Признанным инструментом возрождения отрасли является государственно-частное партнерство. Популярность использования механизмов государственно-частного партнерства в спортивной сфере объясняется теми же причинами, которые характерны для других объектов инфраструктуры: снижением нагрузки на государственный бюджет, эффективным развитием объектов государственного имущества, эффективностью расходования денежных средств частным инвестором, применением передового управленческого и технологического опыта, минимизацией присущих публичному сектору рисков, развитием новаторских форм проектного финансирования.

Можно считать, что этап первоначального становления практики ГЧП в России уже пройден и сменился новым этапом развития. Если еще 5 лет назад такое партнерство для большинства было неизвестным феноменом, то к настоящему времени уже сформировался определенный круг участников рынка ГЧП, хорошо понимающих специфику государственно-частного партнерства и особенности подготовки и реализации конкретных проектов.

На этапе развития находится ГЧП и в сфере физической культуры и спорта. Этап характеризуется уже завершением многих ГЧП-проектов как в столичных городах России, так и в регионах, в том числе Алтайском.

В целом, очевиден следующий главный вывод: внедрение и применение механизмов ГЧП в сферу физической культуры и спорта даже в условиях сокращения бюджетного финансирования позволит сохранить набранные темпы создания спортивной инфраструктуры и выполнить основные целевые индикаторы ФЦП «Развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016–2020 годы» и Государственной программы Алтайского края «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае» на 2014–2020 годы по росту числа занимающихся физической культурой и спортом.

М.Г. Николаева, Л.В. Осинцева

Стандарты оказания медицинской помощи – одна из приоритетных задач стратегического планирования деятельности медицинской организации

Основной целью проводимых в настоящее время в Российской Федерации (РФ) мероприятий, направленных на стандартизацию в здравоохранении, является повышение качества и доступности медицинской помощи¹. Последнее возможно только при создании и обеспечении функционирования единых для всей территории РФ порядков, стандартов и клиниче-

¹ Министерство здравоохранения Российской Федерации: [сайт]. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rosminzdrav.ru/health/med-service/213_

ских рекомендаций по оказанию медицинской помощи при наиболее распространенных и социально значимых заболеваниях и патологических состояниях, о чем прямо говорится в Концепции развития системы здравоохранения РФ до 2020 года.

Отсутствие единых подходов к оказанию медицинской помощи может существенно влиять на результат медицинской деятельности, тормозить развитие медицинского страхования, ограничивать возможности стратегического планирования, эффективного использования имеющихся ресурсов, регулирования и контроля затрат на лечение и охрану здоровья¹.

Разработка и приведение к единой системе стандартов оказания медицинской помощи является одной из задач стратегического планирования деятельности как отдельной медицинской организации (МО), так и здравоохранения в целом, гарантирует доступность и качество медицинской помощи и соответствующих медицинских услуг (как платных, так и бесплатных) различными МО независимо от форм собственности и территориального их места расположения.

Основа качественной своевременной и профессиональной деятельности при оказании медицинской помощи – нормативно-правовое регулирование любого направления работ. Необходимо отметить, что до настоящего времени отмечается неоднозначное толкование степени «нормативности» применения стандартов в медицинских организациях^{2,3,4,5}, несмотря на то, что исполнение последних декларируется законами РФ и подзаконными актами. Планирование финансово-обеспеченных объемов медицинской помощи на основе стандартов, нормативно-правовое обеспечение последних требует углубленного изучения, что и послужило целью нашего исследования.

Обзор.

Стандарты медицинской помощи – установленные компетентным органом государственной власти требования к оказанию МО медицинской помощи применительно к определенным видам медицинской помощи ли-

¹ Стародубов В.И., Ефремова Т.А., Коробов Н.В., Лошаков Л.А. Стандарты медицинской помощи в системе здравоохранения Российской Федерации // Состояние и перспективы здравоохранения Российской Федерации. – 2015. – № 59 (4). – С. 4–9.

² Лактионова Л.В. Опыт внедрения порядков и стандартов оказания медицинской помощи на примере федерального научно клинического центра // Главный врач: Хозяйство и право. – 2012. – № 4. – С. 7-14.

³ Тарычев В.В. Легитимность стандартов оказания скорой медицинской помощи // Медицинское право. – 2014. – № 1. – С. 49–50.

⁴ Колядо Е.В., Лазарев В.С., Перфильев А.А. Обоснование необходимости совершенствования нормативно-правового регулирования лицензирования медицинской деятельности // Сибирский медицинский журнал. – 2013. – № 8. – С. 140-143.

⁵ Колядо Е. В. Перфильев А.А., Колядо В.Б., Трибунский С.И. Вопросы применения клинических рекомендаций (протоколов лечения), их правовой статус и юридические противоречия // Проблемы общественного здоровья и совершенствование организации здравоохранения на современном этапе. – 2016. – С. 154-160.

бо к конкретным заболеваниям (группа болезней). Стандарты медицинской помощи можно определить как официальный документ, принятый Министерством здравоохранения РФ, который разрабатывается в соответствии с номенклатурой медицинских услуг и включает в себя усредненные показатели частоты предоставления и кратности применения:

- медицинских услуг;
- зарегистрированных на территории РФ лекарственных препаратов (с указанием средних доз) в соответствии с инструкцией по применению лекарственного препарата и фармакотерапевтической группой по анатомо-терапевтическо-химической классификации, рекомендованной Всемирной организацией здравоохранения;
- медицинских изделий, имплантируемых в организм человека;
- компонентов крови;
- видов лечебного питания, включая специализированные продукты лечебного питания;
- иного исходя из особенностей заболевания (состояния).

Решение о назначении того или иного вмешательства, диагностических исследований, лекарственных препаратов, указанных в стандарте медицинской помощи, принимается лечащим врачом с учетом состояния больного, течения заболевания, фиксируется в медицинской документации и подтверждается наличием письменного согласия пациента. При наличии показаний и по результатам лабораторных и инструментальных исследований больному могут быть проведены дополнительные диагностические исследования, не указанные в стандарте. Если медицинская организация самостоятельно не может выполнить стандарт медицинской помощи, то она вправе направить больного для проведения ряда медицинских услуг, предусмотренных Стандартом, в другую медицинскую организацию. Суточные и курсовые дозы лекарственных препаратов могут быть изменены по медицинским показаниям с учетом инструкции по применению и в соответствии с состоянием, например, при беременности или наличии развития аллергических или токсических реакций, индивидуальных особенностей организма, наличия сопутствующих заболеваний или состояний.

Стандарты разрабатываются для решения следующих задач:

- выбор оптимальных технологий профилактики, диагностики, лечения и реабилитации для конкретного больного;
- защита прав пациента и врача при разрешении спорных и конфликтных вопросов;
- проведение экспертизы и оценки качества медицинской помощи больным с определенным заболеванием, синдромом или в определенной клинической ситуации, и планирования мероприятий по его совершенствованию;
- планирование объемов медицинской помощи;

- расчет необходимых затрат на оказание медицинской помощи;
- обоснование программы государственных гарантий оказания медицинской помощи населению.

Для МО внедрение стандартов предусматривает создание условий для стратегического планирования эффективной лечебной деятельности, в том числе: закупку лекарственных средств и медицинских изделий, увеличение заработной платы врачей и среднего медицинского персонала, повышение обеспеченности кадрами.

Для населения внедрение стандартов означает повышение качества оказываемых медицинских услуг и повышение уровня социального обслуживания.

Стандарты медицинской помощи подразделяются:

По видам помощи:

- стандарты первичной медико-санитарной помощи;
- стандарты специализированной, в т.ч. высокотехнологичной, медицинской помощи;
- стандарты скорой, в т.ч. скорой специализированной, медицинской помощи;
- стандарты паллиативной медицинской помощи.

По классам заболеваний в соответствии с Международной классификацией болезней (МКБ-10) классы I-XXI.

Стандарты медицинской помощи являются основой для установления размера страхового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования (ОМС) и расчета тарифов на оплату медицинской помощи по территориальной программе ОМС; содержат перечень лекарственных препаратов по международному непатентованному наименованию, а также указание средних доз применения лекарственного средства, что позволяет формировать заявки медицинских организаций на приобретение препаратов с учетом индивидуальных особенностей пациентов.

Таким образом, использование стандартов медицинской помощи создает условия для планирования и контроля объемов и качества оказываемой медицинской помощи и расчета необходимых затрат на фармакотерапию.

Нормативные правовые документы, регулирующие соблюдение медицинскими организациями стандартов оказания медицинской помощи.

Необходимость исполнения медицинскими организациями стандартов оказания медицинской помощи регулируется следующими законодательными и нормативными правовыми актами:

Законы РФ

1. Федеральный закон от 21 ноября 2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»¹.

¹ Федеральный закон от 21 ноября 2011 №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Рос. газета. – 2011. – № 5639.

– Статья 10 п. 4: доступность и качество медицинской помощи должны обеспечиваться разными мерами, в т.ч. применением порядков и стандартов оказания медицинской помощи;

– Статья 37 п. 2: медицинская помощь организуется и оказывается на основе стандартов медицинской помощи;

– Статья 37 п. 5: назначение и применение лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированных продуктов лечебного питания, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи, допускаются в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии;

– Статья 64 п. 2: критерии оценки качества медицинской помощи формируются по группам заболеваний или состояний на основе соответствующих порядков оказания медицинской помощи, стандартов медицинской помощи и клинических рекомендаций (протоколов лечения);

– Статья 76. п. 2: профессиональные некоммерческие организации могут в установленном законодательством Российской Федерации порядке принимать участие в разработке норм и правил в сфере охраны здоровья, в решении вопросов, связанных с нарушением этих норм и правил, в разработке порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи...

– Статья 78. п. 2: медицинская организация обязана: организовывать и осуществлять медицинскую деятельность в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе порядками оказания медицинской помощи, и на основе стандартов медицинской помощи;

– Статья 80: не подлежат оплате за счет личных средств граждан:

п. 1 оказание медицинских услуг, назначение и применение лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, медицинских изделий, компонентов крови, лечебного питания, в том числе специализированных продуктов лечебного питания, по медицинским показаниям в соответствии со стандартами медицинской помощи;

п. 5 транспортные услуги при сопровождении медицинским работником пациента, находящегося на лечении в стационарных условиях, в целях выполнения порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи в случае необходимости проведения такому пациенту диагностических исследований – при отсутствии возможности их проведения медицинской организацией, оказывающей медицинскую помощь пациенту;

– Статья 80. п. 7: программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи формируется с учетом поряд-

ков оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи, а также с учетом особенностей половозрастного состава населения, уровня и структуры заболеваемости населения Российской Федерации, основанных на данных медицинской статистики;

– Статья 81. п. 4: при формировании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи учитываются: порядки оказания медицинской помощи и стандарты медицинской помощи;

– Статья 81. п. 4: платные медицинские услуги могут оказываться в полном объеме стандарта медицинской помощи либо по просьбе пациента в виде осуществления отдельных консультаций или медицинских вмешательств, в том числе в объеме, превышающем объем выполняемого стандарта медицинской помощи;

– Статья 88. п. 2: государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности осуществляется путем: проведения проверок применения медицинскими организациями порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи.

2. Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ»¹.

– статья 35. п. 4: страховое обеспечение в соответствии с базовой программой обязательного медицинского страхования устанавливается исходя из стандартов медицинской помощи и порядков оказания медицинской помощи, установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти;

– статья 50. п. 3: предусмотренные в бюджете Федерального фонда средства на финансовое обеспечение региональных программ модернизации здравоохранения субъектов РФ направляются на следующие цели:... в том числе 3) внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами.

Постановления Правительства РФ разрешительного характера, создание которых направлено на реализацию вышеуказанных Федеральных законов: Постановление правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации».

Министерство здравоохранения Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» // Рос. газета. – 2010. – № 5353.

самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты (в том числе):

5.2.15. положение об организации оказания медицинской помощи по видам, условиям и формам оказания такой помощи;

5.2.16. порядок создания и деятельности врачебной комиссии медицинской организации;

5.2.18. стандарты медицинской помощи

и ряд других порядков, перечней, постановлений, направленных на обеспечение качественной медицинской помощи.

Нормативные правовые акты, обеспечивающие контроль за соблюдением (обеспечением) качества и безопасности медицинской деятельности:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения»¹

п. 5. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения осуществляет следующие полномочия: проведения проверок 5.1.3.2. соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2012 г. № 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности»².

п. 3. Государственный контроль осуществляется путем

в) проведения проверок соблюдения осуществляющими медицинскую деятельность организациями и индивидуальными предпринимателями порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи путем осуществления сл. мероприятий: п. 12;

г) оценки соблюдения порядков оказания медицинской помощи, в том числе в части: требований к организации деятельности организаций (их структурных подразделений, врачей), индивидуальных предпринимателей; стандартов оснащения; рекомендуемых штатных нормативов;

д) оценки соблюдения стандартов медицинской помощи, в том числе в части: обоснованности назначения медицинских услуг, имеющих усредненную частоту предоставления менее 1, а также полноты выполнения медицинских услуг с усредненной частотой предоставления 1; обоснованности и полноты назначения лекарственных препаратов, имплантируемых

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 323 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения».

² Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2012 г. № 1152 «Об утверждении Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности» // Рос. газета. – 2012. – № 5938.

в организм человека медицинских изделий, компонентов крови, лечебного питания, включая специализированные продукты лечебного питания.

3. Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 11 декабря 2010 г. № 230 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию»¹.

– Цель контроля п. 5.3. предупреждение дефектов медицинской помощи, являющихся результатом несоответствия оказанной медицинской помощи состоянию здоровья застрахованного лица; невыполнения и/или неправильного выполнения порядков оказания медицинской помощи и/или стандартов медицинской помощи, клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания медицинской помощи, медицинских технологий путем анализа наиболее распространенных нарушений по результатам контроля и принятие мер уполномоченными органами.

– п. 21. Экспертиза качества медицинской помощи проводится путем проверки соответствия предоставленной застрахованному лицу медицинской помощи договору на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, порядкам оказания медицинской помощи и стандартам медицинской помощи, клиническим рекомендациям (протоколам лечения) по вопросам оказания медицинской помощи, сложившейся клинической практике.

– п. 67. Дефекты медицинской помощи и/или нарушения при оказании медицинской помощи: невыполнение, несвоевременное или ненадлежащее выполнение необходимых или выполнение непоказанных, неоправданных с клинической точки зрения, пациенту диагностических и (или) лечебных мероприятий, оперативных вмешательств в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, стандартами медицинской помощи и (или) клиническими рекомендациями (протоколами лечения) по вопросам оказания медицинской помощи.

4. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13. Декабря 2012 г. № 1040н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения»².

– п. 7. Территориальный орган осуществляет государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности посредством

¹ Приказ Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 11 декабря 2010 г. № 230 «Об утверждении Порядка организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию».

² Приказ Министерства здравоохранения РФ от 13 декабря 2012 г. № 1040н «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

проведения проверок 7.1.2.2. соблюдения медицинскими организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими медицинскую деятельность, порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи.

5. Приказ Министерства здравоохранения РФ от 21 декабря 2012 г. № 1340н «Об утверждении Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности»¹.

– п. 4.1. Ведомственный контроль включает проведение проверок: соблюдения медицинскими организациями порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи.

– п. 16. При проверке соблюдения медицинскими организациями стандартов медицинской помощи оцениваются:

1) соблюдение выполнения медицинских услуг в зависимости от усредненных показателей частоты и кратности их применения, обоснованность назначения медицинских услуг, имеющих усредненную частоту менее 1,0, полнота выполнения услуг с усредненной частотой 1,0;

2) обоснованность и полнота назначения лекарственных препаратов, компонентов крови;

3) обоснованность и полнота назначения имплантируемых в организм человека медицинских изделий;

4) обоснованность и полнота назначения видов лечебного питания, включая специализированные продукты лечебного питания;

5) иные положения, исходя из особенностей заболевания (состояния).

6. Приказ Минздрава России от 10 мая 2017 г. № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи» (Зарегистрировано в Минюсте России 17 мая 2017 г. № 46740)².

Одним из критериев качества оказания медицинской помощи как в амбулаторных (подпункт 2.1.ж), так и в стационарных условиях и в условиях дневного стационара (подпункт 2.2.з) является установление клинического диагноза на основании данных анамнеза, осмотра, данных лабораторных, инструментальных и иных методов исследования, результатов консультаций врачей-специалистов, предусмотренных стандартами медицинской помощи, а также клинических рекомендаций (протоколов лечения) по вопросам оказания медицинской помощи.

Приказы Министерства здравоохранения Российской Федерации, утверждающие порядки и стандарты оказания медицинской помощи.

¹ Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21 декабря 2012 № 1340н «Об утверждении Порядка организации и проведения ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

² Приказ Министерства здравоохранения РФ от 10 мая 2017 № 203н «Об утверждении критериев оценки качества медицинской помощи» (Зарегистрирован в Министерстве юстиций РФ 17 мая 2017 № 46740).

В соответствии подпунктов 5.2.17 и 5.2.18 пункта 5 раздела 2 Постановления Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении положения о Министерстве здравоохранения РФ»¹ утверждение порядков и стандартов оказания медицинской помощи является одним из полномочий и обязанностей Минздрава России.

По состоянию на 01.07.2017 г. приказами Министерства здравоохранения РФ утверждено более 1200 стандартов оказания медицинской помощи.

Таким образом, обзор нормативных правовых актов свидетельствует о том, что стандарты оказания медицинской помощи являются современной основой источников норм профессиональной деятельности и позволяют дать оценку качеству медицинской помощи, провести стратегическое планирование деятельности медицинской организации.

Практическое применение стандарта.

В качестве примера рассмотрим и проанализируем стандарт оказания медицинской помощи по профилю «акушерство и гинекология».

Приказ Министерства здравоохранения РФ от 24 декабря 2012 г. № 1418н «Об утверждении стандарта скорой медицинской помощи при эклампсии»²

Категория возрастная: взрослые

Пол: женский

Фаза: острое состояние

Стадия: любая

Осложнения: вне зависимости от осложнений

Вид медицинской помощи: скорая медицинская помощь

Условия оказания медицинской помощи: вне медицинской организации

Форма оказания медицинской помощи: экстренная

Средние сроки лечения (количество дней): 1

Код по МКБ X*(1)

Нозологические единицы

015

Эклампсия

1. Медицинские мероприятия для диагностики заболевания, состояния

¹ Постановление правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 «Об утверждении положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – № 26. – Ст. 3526.

² Приказ Министерства здравоохранения РФ от 24 декабря 2012 г. № 1418н «Об утверждении стандарта скорой медицинской помощи при эклампсии».

прием (осмотр, консультация) врача-специалиста			
Код медицинской услуги	Наименование медицинской услуги	Усредненный показатель частоты предоставления	Усредненный показатель кратности применения
B01.044.001	Осмотр врачом скорой медицинской помощи	0,5	1
B01.044.002	Осмотр фельдшером скорой медицинской помощи	0,5	1
Лабораторные методы исследования			
A09.05.023.002	Исследование уровня глюкозы в крови с помощью анализатора	0,9	1
Инструментальные методы исследования			
A05.10.004	Расшифровка, описание и интерпретация электрокардиографических данных	0,9	1
A05.10.006	Регистрация электрокардиограммы	0,9	1
A12.09.005	Пульсоксиметрия	0,9	1

2. Медицинские услуги для лечения заболевания, состояния и контроля за лечением

Немедикаментозные методы профилактики, лечения и медицинской реабилитации			
Код медицинской услуги	Наименование медицинской услуги	Усредненный показатель частоты предоставления	Усредненный показатель кратности применения
A11.02.002	Внутримышечное введение лекарственных препаратов	0,1	1
A11.09.007	Ингаляционное введение лекарственных препаратов и кислорода	0,5	1
A11.12.002	Катетеризация кубитальной и других периферических вен	0,9	0,5
A11.12.003	Внутривенное введение лекарственных препаратов	0,9	3

3. Перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, зарегистрированных на территории Российской Федерации, с указанием средних суточных и курсовых доз

Код	Анатомо-терапевтическо-химическая классификация	Наименование лекарственного препарата	УПЧ предоставления	Единицы измерения	ССД	СКД
B05XA	Растворы электролитов		1,4			
		Магния сульфат		г	35	35
		Натрия хлорид		мл	400	400
C02BC	Бисчетвертичные аммониевые соединения		0,7			
		Азаметония бромид		мл	0,5	0,5
V03AN	Медицинские газы		6,5			
		Кислород		мл	120000	120000

Понимание и практическое применение настоящего стандарта заключается в следующем:

Пациентке женского пола с острым состоянием, обусловленным наличием беременности – эклампсия, должна быть оказана скорая экстренная медицинская помощь, которая заключается в следующем:

- осмотр пациентки фельдшером или врачом скорой медицинской помощи;
- как правило (усредненный показатель частоты предоставления, (УПЧ) – 0,9)

исследование уровня глюкозы в крови с помощью анализатора
расшифровка, описание и интерпретация электрокардиографических данных

пульсоксиметрия

катетеризация кубитальной и других периферических вен

внутривенное введение лекарственных препаратов

- Лечебные мероприятия заключаются:

введение Магния сульфата до 35 граммов в сутки
использование кислорода до 120000 литров в сутки
использование азаметония бромидо до 0,5 (УПЧ 0,5)

Рассматриваемый стандарт является нормативным руководством оказания скорой медицинской помощи женщине при развитии жизни угрожающего состояния, связанного с беременностью. Согласно анализируемому стандарту у 50% пациенток возможно назначение азаметония бромидо в качестве антигипертензивной терапии. Использование других антигипертензивных препаратов возможно только по решению врачебной комиссии (статья 37 п.5 ФЗ 323-ФЗ), что не всегда возможно при оказании скорой экстренной медицинской помощи. Несмотря на это, с позиции доказательной медицины препаратами выбора¹ при гипертензивных состояниях обусловленных эклампсией во время беременности являются: клонидин 0,075-0,15 мг внутривенное введение (максимальная разовая доза – 0,15; суточная – до 300 мкг/сутки), (уровень доказательности II-B) и Нитропруссид натрия – внутривенно капельно, начальная доза – 0,3 мкг/кг/мин, обычная – 3,0 мкг/кг/мин, максимальная доза для взрослых – до 10 мкг/кг/мин (не более 10 минут) (уровень доказательности III-B).

При развитии преэклампсии в послеродовой период – препарат первой линии Урапидил – способ применения: 25 мг урапидила разводят до 20 мл 0,9% физиологическим раствором и вводят со скоростью 2 мг/мин, ориентируясь на величину артериального давления. После введения 25 мг урапидила необходимо оценить эффект препарата и его продолжительность. Поддерживающую дозу 100 мг урапидила разводят 0,9% физиологическим раствором до 50,0 мл и вводят со скоростью от 4,5 мл/час по эффекту поддержания артериального давления (АД) на безопасном уровне².

Таким образом, лекарственное обеспечение стандарта не в полном объеме соответствует требованиям доказательной медицины, что может повлечь не должное качество оказания медицинской помощи. Возможным разрешением указанных ситуаций является перспектива разработки стандартов оказания медицинской помощи на основе данных доказательной медицины, с учетом клинических рекомендаций (руководств), своевременная актуализация нормативного документа на федеральном уровне.

Согласно заявлению министра здравоохранения РФ В.И. Скворцовой на VII Всероссийском Конгрессе пациентов «Государство и граждане в построении пациент-ориентированного здравоохранения в России» (ноябрь 2016 года), в ближайшее время нас ждет замена стандартов медицинской помощи клиническими рекомендациями (а точнее клиническими ру-

¹ Diagnosis, Evaluation, and Management of the Hypertensive Disorders of Pregnancy // SOGC Clinical Practice Guideline. – 2014. – No. 307, (Replaces No. 206, March 2008).

² Клинические рекомендации по «Гипертензивные расстройства во время беременности, в родах и послеродовом периоде. Преэклампсия. Эклампсия» (в ред. письма МЗРФ от 04 июня 2016 г. № 15-4/10/2-3483).

ководствами), которые будут иметь юридическую силу и станут обязательными к применению. А стандартам медицинской помощи будет отведена только экономическая роль. Минздрав России разработал проект закона о клинических руководствах, которые должны заменить собой действующие ныне стандарты оказания медицинской помощи. Уже готовы 1200 клинических руководств. Пока грандиозные планы министерства не реализованы на законодательном уровне.

Заключение.

Стандарты медицинской помощи являются равноправными составляющими единой системы, функция которой – обеспечение процесса оказания медицинской помощи на возможно качественном уровне в рамках определенных финансовых ресурсов.

Стандарты медицинской помощи являются важным звеном в реализации гарантий доступности и качества медицинской помощи, составляют основу стратегического планирования для установления страхового обеспечения в соответствии с базовой программой ОМС, а также являются базой для формирования критериев оценки качества медицинской помощи.

Для обеспечения согласованности стратегических и текущих планов, разрабатываемых на различных уровнях, необходимо развитие механизмов координации деятельности всех звеньев системы управления здравоохранением, основанных на согласительных процедурах. Клиническая и экономическая эффективность медицинской помощи на основе стандартов является одним из основных критериев качества поставленных задач.

А.С. Савченко

Сравнительный анализ структуры депутатского корпуса Алтайского краевого Законодательного Собрания VI и VII созывов

Устав (Основной закон) Алтайского края определяет, что постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края является Алтайское краевое Законодательное Собрание (далее – АКЗС)¹.

По состоянию на 01.01.2017 в Алтайском крае было зарегистрировано 1877163 избирателей, участников референдума². Согласно статье 4 Феде-

¹ Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3- ЗС (ред. от 01.12.2015) // Алтайская правда. – № 235. – 20.10.1999.

² Численность избирателей [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.altai-terr.izbirkom.ru/way/0F31B1DD-4CE0-4066-B46E-A350E997DAB4/obj/B044EE1F-1705-4030-A912-BBD1A14DC42C.html>.

рального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ число депутатов законодательного (представительного) органа должно быть не менее 35 и не более 90¹.

Поэтому в соответствии с федеральным законодательством в статье 5 Закона Алтайского края от 08 мая 2001 года № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» установлено, что АКЗС состоит из 68 депутатов, 34 из которых избираются по одномандатным избирательным округам и 34 – по краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за краевые списки кандидатов. Сформированный состав АКЗС осуществляет свои полномочия в течение 5 лет².

Выборы в АКЗС шестого созыва, проходившие 4 декабря 2011 года, определили 4 партии, которые представлены в региональном парламенте. Средняя явка на выборах депутатов краевого парламента составила 52,46%. Для попадания в краевое собрание по пропорциональной системе партиям необходимо было преодолеть 7%-ный барьер. Следует отметить, что Единая Россия набрала 39,81%, КПРФ набрали в крае 25,40%, за ЛДПР проголосовали 16,56%, Справедливая Россия – 15,96% (рис.1). В каждом одномандатном округе в АКЗС прошли депутаты от партии «Единая Россия»³.

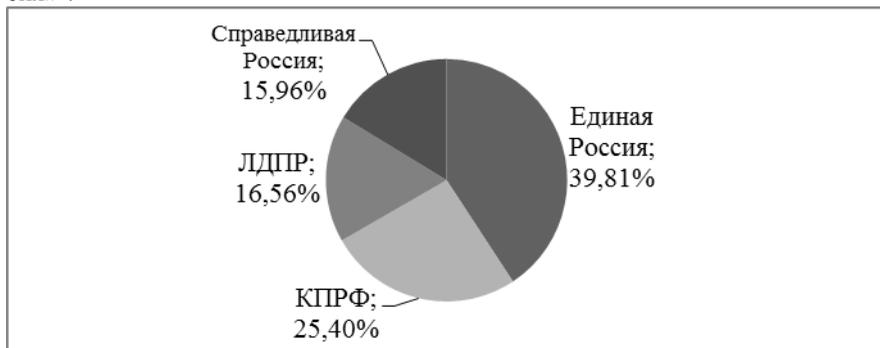


Рис. 1. Результаты выборов депутатов АКЗС шестого созыва по единому краевому избирательному округу⁴

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Российская газета. – № 206. – 19.10.1999.

² Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08 мая 2001 г. № 22-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Алтайская правда. – 16.05.2001. – № 123-124.

³ Подведены итоги выборов депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. – URL: <http://altai-terr.izbirkom.ru/WAY/968186/sx/art/973239/cp/1/br/962956.html.html>.

⁴ Архив выборов и референдумов. Выборы депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания шестого созыва [Электронный ресурс]. – URL: <http://altai-terr.izbirkom.ru/way/973094.html>

В шестом созыве «Единую Россию» в краевом парламенте представляли 48 человек, КПРФ – 9 человек, ЛДПР – 6 человек, «Справедливую Россию» – 5 человек¹.

Выборы в АКЗС седьмого созыва состоялись 18 сентября 2016 года. Явка избирателей на выборы в 2016 году составила 40,21%. Количество партий, прошедших в краевое собрание и преодолевших 5%-ный барьер, не изменилось. Как и прежде, это 4 партии: Единая Россия (34,08%), КПРФ (21,01%), ЛДПР (21,18%), Справедливая Россия (17,41%) (рис. 2).

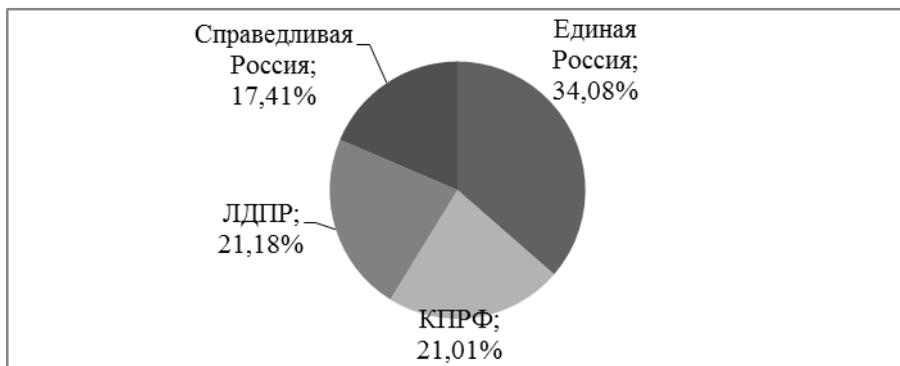


Рис. 2. Результаты выборов депутатов АКЗС седьмого созыва по единому краевому избирательному округу

Произошли существенные изменения в результатах выборов в депутаты АКЗС по одномандатным округам. По результатам выборов 2016 года на 31 одномандатном округе были избраны представители партии «Единая Россия», 1 представитель от ЛДПР и 2 представителя от «Справедливой России» были избраны в АКЗС седьмого созыва².

Актуальным является изучение социально-демографических, политических, профессиональных и других характеристик действующего состава АКЗС седьмого созыва и предыдущего шестого созыва АКЗС, так как это позволит в дальнейшем сделать выводы при анализе функционирования данного органа власти.

Анализ депутатского корпуса шестого созыва проводится на основе данных, указанных после признания полномочий 68 депутатов АКЗС.

¹ Об установлении общих результатов выборов Алтайского краевого Законодательного Собрания шестого созыва: решение избирательной комиссии Алтайского края от 09.12.2011 № 26/241-6 [Электронный ресурс]. – URL: <http://altai-terr.izbirkom.ru/way/5F5CD8D1-5A6C-4700-9A6E-2E4C8D02FEE0/obj/25F67B55-054D-4716-BC1B-3C304ED785A1.html>.

² Архив выборов и референдумов. Выборы депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания седьмого созыва [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.altai-terr.izbirkom.ru/WAY/62EA57F0-BC36-4165-BABF-836BF5B6CBE2.html>

Шестой созыв АКЗС характеризовался тем, что значительная часть корпуса представлена мужчинами (87%), и лишь 13% – женщинами (рис. 3). Следует отметить, что сложившаяся ситуация повлияла на то, что руководителями структурных подразделений АКЗС были в основном мужчины, например, председатель и заместитель председателя АКЗС – мужчины; из семи постоянных комитетов лишь один возглавляла женщина. Председатель мандатной комиссии – женщина; руководили половиной постоянных депутатских объединений – фракций мужчины («Единая Россия», «КПРФ»), а в остальных – женщины («ЛДПР», «Справедливая Россия»)¹.



Рис. 3. Структура депутатов АКЗС шестого созыва по полу

Неоднороден и возрастной состав депутатов шестого созыва АКЗС. Из общего количества депутатов – 24 народных представителя (35%) осуществляли свою деятельность в возрасте от 50 до 60 лет, что может говорить о достаточной зрелости депутатского корпуса. При этом большая доля (48%) депутатов шестого созыва АКЗС (на момент избрания) в возрасте от 30 до 50 лет (33 депутата). Молодых депутатов, младше 30 лет, которые представляли бы интересы молодого поколения, было всего лишь двое(3%). Старше 60 лет – 14% народных представителей, которые являются опытными руководителями и общественными деятелями (рис. 4)².

¹ Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2012 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.akzs.ru/cache/4587-Itogigoda2012inet.pdf>

² Ломова Н.Г., Шошина М.А. Качественный состав депутатского корпуса как один из факторов повышения эффективности деятельности регионального парламента // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2014. – № 11. – С. 21.

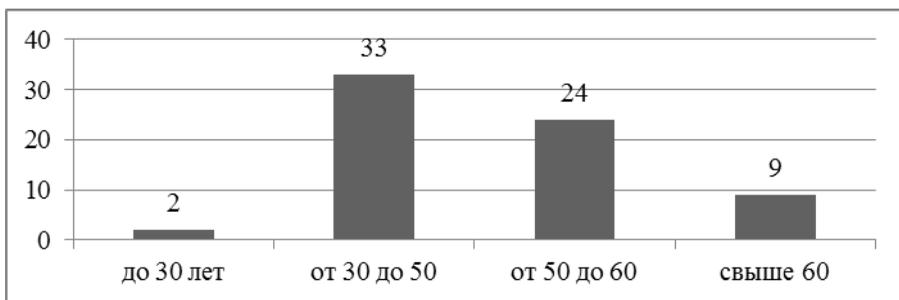


Рис. 4. Возрастная структура депутатов АКЗС шестого созыва

В настоящее время (по состоянию на 01.04.2017) осуществляют свою деятельность 66 депутатов АКЗС седьмого созыва.

В седьмом созыве АКЗС можно отметить увеличение количества женщин по сравнению с мужчинами, а именно: 84% – мужчины, 16% – женщины (рис. 5). Так же как и в прошлом созыве, руководителями комитетов АКЗС являются мужчины, а также председатель и заместитель председателя АКЗС; только один из комитетов, как и в предыдущем созыве, комитет по социальной политике, возглавила женщина – Татьяна Ильиченко. Председатель мандатной комиссии в этом году – мужчина; руководят фракциями «Единая Россия» и «ЛДПР» – мужчины, а в «КПРФ» и «Справедливая Россия» – женщины.

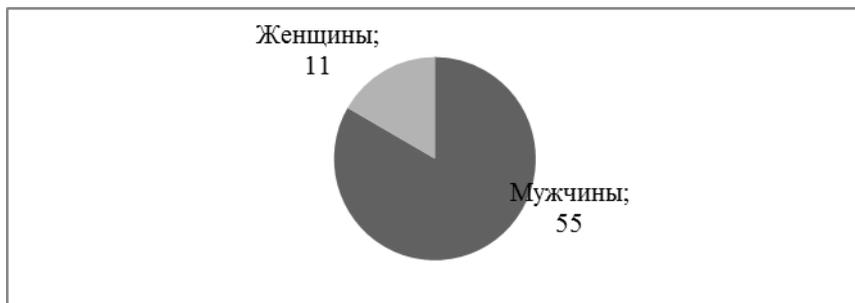


Рис. 5. Структура депутатов АКЗС седьмого созыва по полу

Возрастной состав депутатов АКЗС седьмого созыва претерпел небольшие изменения. Произошло омоложение депутатского корпуса, так, свою деятельность осуществляют 3 народных представителя в возрасте до 30 лет (4,5%). Сократилась численность депутатов в возрасте свыше 60 лет (12%). Но все же, как и в предыдущем созыве, большая доля депутатов седьмого созыва АКЗС были избраны и выполняют свои обязанности в

возрасте от 30 до 50 лет (44%) и в возрасте от 50 до 60 лет (39,5%) (рис. 6)¹.

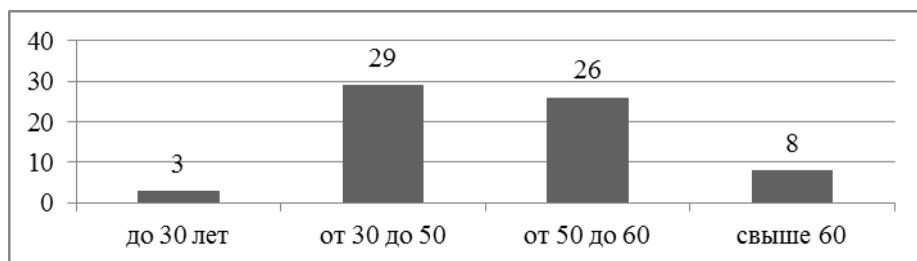


Рис. 6. Возрастная структура депутатов АКЗС седьмого созыва

Если говорить о качественном составе, то полностью обновилась фракция КПРФ, из ЛДПР остался один депутат, из фракции «Справедливой России» — двое. Основательно преобразилась фракция «Единой России».

На постоянной профессиональной основе осуществляют свою деятельность председатель Законодательного Собрания, его заместитель, председатели комитетов, а также некоторые заместители председателей комитетов. Постоянная форма работы повышает эффективность планирования и реализации депутатской деятельности.

В соответствии с законом Алтайского края от 8 мая 2001 года № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в структуру входят постоянные комитеты, постоянные комиссии².

Состав постоянного комитета формируется по письменным заявлениям депутатов с учетом их желания и по мере возможности на основе принципа пропорционального представительства постоянных депутатских объединений.

Небольшие различия в численности обусловлены объемом вопросов ведения комитета и сферой интересов депутатов. Вопросы ведения постоянных комитетов определены Постановлением АКЗС от 30.04.2008 № 294 «Об утверждении Положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания».

Достаточно равномерно распределение депутатов по постоянным комитетам шестого и седьмого созывов АКЗС и разница между количеством народных представителей в каждом комитете в разных созывов незначительна и никак не влияет на эффективность деятельности, определив лишь

¹ Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2016 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.akzs.ru/cache/4587-Itogigoda2012inet.pdf>

² Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08 мая 2001 г. № 22-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Алтайская правда. – 16.05.2001. – № 123-124.

наиболее приоритетные сферы деятельности на будущие 5 лет для депутатов (рис. 7, 8).



Рис. 7. Распределение депутатов АКЗС шестого созыва по постоянным комитетам¹



Рис. 8. Распределение депутатов АКЗС седьмого созыва по постоянным комитетам²

Следует отметить, что в седьмом созыве депутаты распределились немного иначе, чем в 2012 году, депутаты шестого созыва. Например, в приоритете оказались комитеты по социальной политике, по здравоохранению и науке, которые были не так популярны в предыдущем созыве. Возможно, это повлияет в будущем на эффективность работы данных комитетов, на качество и количество разрабатываемых законопроектов. Экономика Алтайского края специализируется преимущественно на аграрном производстве, поэтому у аграриев возникает множество проблем, которые

¹ Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2012 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.akzs.ru/cache/4587-Itogigoda2012inet.pdf>

² Комитеты седьмого созыва [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.akzs.ru/ksnd/committees7/>

они транслируют органам власти. Возможно, именно поэтому число депутатов, присоединившихся к комитету по аграрной политике, увеличилось по сравнению с предыдущим созывом. Нельзя не отметить, что и проблемы местного самоуправления оказались актуальными для депутатов седьмого созыва АКЗС. В связи с такой сменой приоритетов у нынешних депутатов сократилось их число в комитетах по правовой и экономической политике, по бюджету.

Депутатскими объединениями в АКЗС являются фракции, иные постоянные и временные депутатские объединения, которые обладают равными правами. Во фракции могут входить депутаты, избранные по одномандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий. В АКЗС шестого созыва были сформированы четыре постоянных депутатских объединения: фракция «Единая Россия», фракция «КПРФ», фракция «ЛДПР», фракция «Справедливая Россия» (рис. 9, 10).



Рис. 9. Распределение депутатов АКЗС шестого созыва по фракциям¹

В АКЗС седьмого созыва количество партий осталось прежним, но соотношение депутатов в каждом постоянном депутатском объединении изменилось. Численное распределение депутатов между фракциями неодинаково и зависит, в первую очередь, от их политических ориентаций.

¹ Ломова Н.Г., Шошина М.А. Качественный состав депутатского корпуса как один из факторов повышения эффективности деятельности регионального парламента // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2014. – № 11. – С. 22.

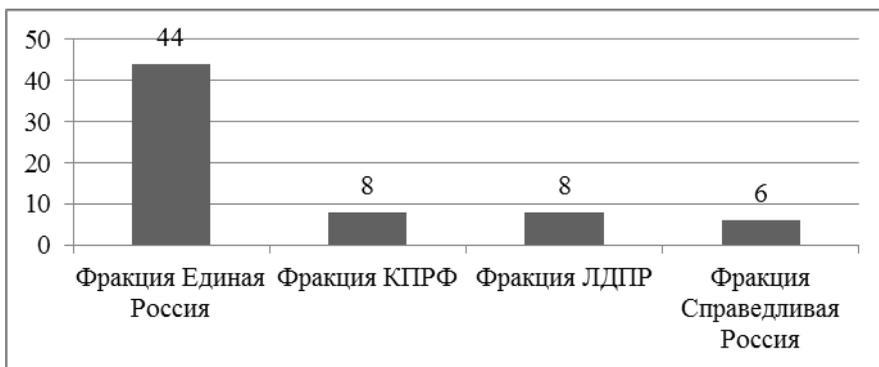


Рис. 10. Распределение депутатов АКЗС седьмого созыва по фракциям¹

Следует отметить, что фракция «Единая Россия» в седьмом созыве потеряла 3 места в депутатском корпусе, а также фракция «КПРФ» потеряла 1 место. Фракция «ЛДПР» получила дополнительные 2 места в седьмом созыве АКЗС, а также «Справедливая Россия» получила 1 дополнительное место.

О.В. Сементина

Программно-целевой метод управления в сфере физкультуры и спорта

Физическая культура и спорт, в равной степени, как и здравоохранение, образование, культура - это важнейшие стратегические ресурсы развития полноценного и здорового общества и отдельного человека, которые не только зависят от влияния социальной системы, но и сами активно воздействуют на различные стороны и сферы общественной жизни - политику, экономику, культуру и другие.

Государственная поддержка физической культуры и спорта, физкультурно-спортивных организаций, спортивных сооружений, предприятий спортивной индустрии осуществляется в соответствии с программами развития физической культуры и спорта всех уровней. Они утверждаются в установленном порядке соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по представлениям федерального органа исполнительной власти в области физической культуры и спорта, Олимпийского комитета России, других физкультурно-спортивных организаций

¹ Постоянные депутатские объединения седьмого созыва [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.akzs.ru/ksnd/unions7/>

Под программно-целевым методом понимается способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и проведения системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем.

В настоящее время в РФ реализуется Государственная программа «Развитие физической культуры и спорта», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 302

Целями Программы являются:

- создание условий, обеспечивающих возможность гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом;
- повышение конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене; успешное проведение в Российской Федерации крупнейших международных спортивных соревнований.

Задачи Программы:

- повышение мотивации граждан к регулярным занятиям физической культурой и спортом и ведению здорового образа жизни;
- обеспечение успешного выступления российских спортсменов на крупнейших международных спортивных соревнованиях и совершенствование системы подготовки спортивного резерва;
- развитие инфраструктуры физической культуры и спорта, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов;
- проведение на высоком организационном уровне крупнейших международных спортивных мероприятий;
- обеспечение эффективного использования в постсоревновательный период спортивных объектов.

Стратегической целью социально-экономического развития Алтайского края, в соответствии с утвержденной Стратегией социально-экономического развития Алтайского края до 2025 года, является обеспечение в регионе современных стандартов уровня и качества жизни, развитие аграрно-промышленного и научно-инновационного комплексов, становление края как глобального центра здоровья, культуры и отдыха.

Основополагающей задачей региональной политики является создание условий для развития физической культуры и спорта на территории Алтайского края. Управление сферой физической культуры и спорта в Алтайском крае осуществляется с помощью программно-целевого подхода.

Так, целью Государственной программы Алтайского края «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае» на 2014 - 2020 годы является создание условий для укрепления здоровья населения Алтайского края путем развития инфраструктуры спорта, популяризации массового и профессионального спорта (включая спорт высших достижений) и приобщения различных слоев населения к регулярным занятиям физической культурой и спортом.

К числу основных задач, требующих решения для достижения поставленной цели, относятся:

- создание правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития в Алтайском крае массового и профессионального спорта;

- создание оптимальных условий для развития в Алтайском крае детско-юношеского, массового и профессионального баскетбола;

- создание оптимальных условий для развития в Алтайском крае детско-юношеского, студенческого и массового волейбола, а также профессионального волейбола;

- развитие массового шахматного спорта и подготовка шахматистов высокого класса в Алтайском крае;

- создание оптимальных условий для развития в Алтайском крае адаптивной физической культуры и адаптивного спорта (включая спорт высших достижений);

- создание оптимальных условий для развития детско-юношеского и массового горнолыжного спорта и сноубординга в Алтайском крае;

- создание оптимальных условий для подготовки спортсменов высокого класса и развития спорта высших достижений в Алтайском крае;

- создание оптимальных условий для развития массового, детско-юношеского и профессионального футбола в Алтайском крае;

- создание оптимальных условий для развития в Алтайском крае детско-юношеского и массового хоккея и совершенствования деятельности команд мастеров краевого автономного учреждения "Хоккейный клуб "Алтай";

- создание оптимальных условий для развития детско-юношеского плавания в Алтайском крае.

По государственной программе «Развитие физической культуры и спорта в Алтайском крае на 2014-2020 годы» в 2014-2015 гг. завершено строительство спортивных центров с плавательными бассейнами в г. Камне-на-Оби и г. Барнауле для АлтГТУ им. И.И. Ползунова, спортивного центра с универсальным игровым залом для краевого училища олимпийского резерва, 2-х футбольных полей в г. Алейске и г. Белокурихе. Были введены в эксплуатацию плавательный бассейн в г. Заринске, футбольное поле в г. Рубцовске, универсальные спортивные комплексы в г. Алейске и с. Троицком. Закончено строительство крытого катка с искусственным льдом в г. Барнауле. Завершается проектирование еще 10 объектов. Ежегодно растет количество проводимых массовых физкультурно-оздоровительных мероприятий, спартакиад, олимпиад, а также число их участников. Развитие инфраструктуры массового спорта будет продолжено, особенно в части поддержки детско-юношеского спорта, спорта высших достижений. Благодаря чему, на соревнованиях всероссийского и ме-

ждународного уровня в прошедшем году Алтайскими спортсменами завоевано 145 медалей, в том числе 68 золотых.

Таким образом, целевые программы, направленные на решение федеральных и региональных проблем физкультурно-спортивного движения, позволили решить целый комплекс актуальных задач в сфере массового спорта и спорта высших достижений. Реализация региональных программ по развитию физической культуры и спорта в Алтайском крае показала не только эффективность данного вида планирования, но и необходимость дальнейшего использования программно-целевого метода при управлении и планировании в этой социальной сфере на более долгую перспективу.

А.В. Трищ

Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий и предметов ведения в Российской Федерации

В соответствии со ст. 130 Конституцией Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) установил компетенцию органов местного самоуправления в части предметов ведения и полномочий в форме вопросов местного значения.

Отсутствие четкого разграничения вопросов местного значения между различными уровнями местного самоуправления, препятствующие эффективной управленческой деятельности, а также наличие дублирующих вопросов местного значения, порождающее сложности при разграничении объектов собственности между муниципальными образованиями, делает актуальным вопрос о рассмотрении правовой основы деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий и предметов ведения в Российской Федерации.

Вопросы местного значения, в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ, это вопросы прямого обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ осуществляется населением и (или) местными органами власти самостоятельно.

Предметы ведения функционируют в рамках вопросов местного значения конкретного муниципального образования, их усилия направлены на их решение.

В настоящее время Федеральный закон № 131-ФЗ непосредственно содержит перечни вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различного типа муниципальных образований (ст.17, ст. 18, гл. 4, гл. 5, гл. 10), а также возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

К предметам ведения местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ, относятся вопросы местного значения, в том числе:

- организация местного самоуправления в муниципальном образовании, ее правовое закрепление в уставе муниципального образования. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 44 Федерального закона № 131-ФЗ, в уставе муниципального образования должен определяться перечень вопросов местного значения. К примеру, Муниципальное образование Усть-Пристанский район Алтайского края наделено статусом муниципального района законом Алтайского края от 06 сентября 2007 года № 79-ЗС «О статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований Усть-Пристанского района Алтайского края». В ст. 5 Устава муниципального образования Усть-Пристанский район Алтайского края перечислены вопросы местного значения муниципального района;

- правовое регулирование муниципальных отношений в пределах полномочий местного самоуправления. Например, в соответствии со ст. 5 Устава муниципального образования Усть-Пристанский район Алтайского края, к вопросам местного значения муниципального района относятся составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района и др.;

- управление муниципальной собственностью и местными финансами, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Например, владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района; составление и рассмотрение проекта бюджета муниципального района, утверждение и исполнение бюджета муниципального района, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета муниципального района и др. (ст. 5 Устава муниципального образования Усть-Пристанский район Алтайского края).

Ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ, в целях решения вопросов местного значения, за органами местного самоуправления муниципальных районов, закрепляет перечень соответствующих полномочий (были рассмотрены в п. 1.2 работы на примере муниципальных районов).

В Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регламентирует гл. 4. В соответствии с Конституцией РФ, ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии со ст. 7 Устава муниципального образования Усть-Пристанский район Алтайского края наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами и законами Алтайского края, отдельными государственными полномочиями Алтайского края - законами Алтайского края. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Анализируя нормы законодательства по вопросам о перечне государственных полномочий, которые передаются органам местного самоуправления, можно сделать вывод о том, что наблюдается отсутствие единых, четких правовых подходов в этой сфере. Необходимо должным образом проработать и зафиксировать общие критерии и принципы оценки допустимости передачи государственных полномочий от органов субъектов РФ на местный уровень.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления, которые являются необходимыми элементами правового статуса каждого муниципального образования, представляют собой совокупность прав и обязанностей на территории муниципального образования органов местного самоуправления для решения вопросов местного значения.

В соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, являются полномочия этих органов, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным данным Федеральным законом к вопросам местного значения. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Отдельные государственные полномочия органов местного самоуправления конкретизируются в Уставах муниципальных образований.

В.О. Хумриц

Общая оценка туристического имиджа Барнаула в восприятии горожан

Имидж территории – это совокупность эмоциональных и рациональных представлений, вытекающих из сопоставления всех признаков территории, а также собственного опыта и слухов, влияющих на создание определенного образа территории; отражение реальности территориального развития. Имидж территории является эффективным маркетинговым инструментом преобразований, повышения статуса и престижности данной территории, ее инвестиционной привлекательности. У любого региона, города есть свой имидж независимо от того, нравится он кому-либо или нет.

Барнаул как каждый город имеет несколько видов имиджа: политический, туристический, социально-экономический и др.

Также виды имиджа можно классифицировать по разным критериям, например, И.В. Ретивых выделяет следующие:

Таблица 1

Классификация видов имиджа города¹

Критерий классификации	Виды имиджа города
Субъект формирования	– сформированный извне (навязанный) (опосредованное формирование) – сформированный самостоятельно (прямое формирование)
Субъект восприятия	– внешний – внутренний
Факторы восприятия функционирования и развития города	– культурно-бытовой – социально-деловой

Так или иначе, каждый из перечисленных выше видов имиджа является составляющим туристического имиджа города.

Данная исследовательская работа сосредоточена на выявлении общей оценки туристического имиджа Барнаула.

Цель нашего исследования – общая оценка туристического имиджа Барнаула в восприятии горожан.

Основным методом сбора информации для исследования выступил метод интернет-опроса респондентов (жителей города Барнаула).

¹ Ретивых И.В. Имидж города в его социально-экономическом развитии // Государственная служба. – 2014. – № 2. – С. 20-25.

Интернет-опрос осуществлялся путем рассылки анкет на e-mail адреса потенциальных респондентов.

Данный метод наилучшим образом подходит для исследования по ряду причин:

- возможность в сжатые сроки опросить максимально возможное количество респондентов;
- возможность одновременного онлайн-опроса нескольких респондентов;
- низкая финансовая затратность интернет-опроса по сравнению с другими видами опросов;
- возможность при опросах через сеть Интернет показывать стимулирующий материал (показ карточек, рекламных роликов и др.);
- удобство для респондентов, т.е. возможность за меньшее время заполнить анкету, не контактируя с интервьюером.

Интернет-опрос проводился посредством использования сервиса Google-формы. Данный сервис дает возможность сразу получить результаты исследования в форме Excel-таблиц и диаграмм.

Выборка составила 200 человек, с дополнительным квотированием по полу и возрасту. А именно: до 24 лет – 50 человек, 25-44 года – 50 человек, 45-60 лет – 50 человек, 60 лет и более – 50 человек. Анкета включала как закрытые вопросы, так и открытый.

Анализ результатов анкетного опроса позволил получить следующие выводы:

Во-первых, большинство респондентов не считают город Барнаул привлекательным для туризма (57 %), только треть опрошенных готовы согласиться с тем, что город может быть привлекателен с туристической точки зрения (рис. 1).

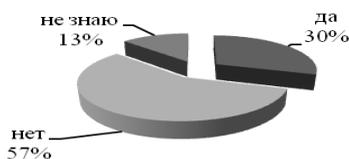


Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, Барнаул является городом привлекательным для туризма?»

Проводя исследования имиджа Барнаула, И.В. Князева и И.В. Ретивых отмечают, что горожане в 2015 г. по сравнению с 2008 г. стали хуже оценивать наличие объектов для туризма в городе. Даже «несмотря на создание в Администрации города Барнаула отдела по развитию туризма, который ведет деятельность в целях формирования условий для устойчивого развития туризма, разрабатывая и реализуя различные программы в данном направ-

лении, гражданами город не оценивается как привлекательный для туристов». Как отмечают авторы статьи, причиной этому, «возможно, является недостаточность информации о существующих и строящихся туристических объектах». При этом они также говорят о том, что «восприятие горожан по данному вопросу может измениться с завершением создания туристско-рекреационного кластера «Барнаул – горнозаводской город»¹.

В этой связи нужно понимать, что потенциальным гостям города информация будет транслироваться соответствующая, а именно – «посмотреть в городе нечего».

Причем подавляющее большинство горожан (89%) считают, что в Барнауле необходимо создавать новые туристические объекты (рис. 2).

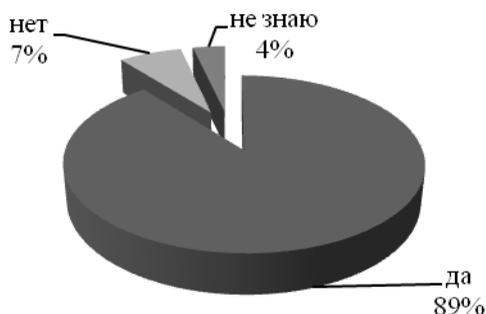


Рис. 2. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, необходимо ли создавать в городе туристические объекты?»

Это говорит о том, что в городе не хватает привлекательных объектов для туристов, что объясняет и результаты ответов на предыдущий вопрос.

При этом почти 50% опрошенных за основу развития туризма предлагают взять историю (рис. 3).

Треть горожан считает, что нужно создавать принципиально новые туристические объекты.

Положительно можно оценить тот факт, что большинство опрошенных (68 %) знают о формировании туристического кластера в городе «Барнаул – горнозаводской город» (рис. 4). Это положительно характеризует внутреннюю коммуникативную работу администрации города.

При этом половина опрошенных уверены, что реализация туристического кластера «Барнаул – горнозаводской город» позволит увеличить туристический поток в город (рис. 5).

¹ Князева И.В., Ретивых И.В. Исследование внутреннего имиджа города как составляющая диагностики его социально-экономического развития (на примере города Барнаула) // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2016. – № 6. – С. 91-106.

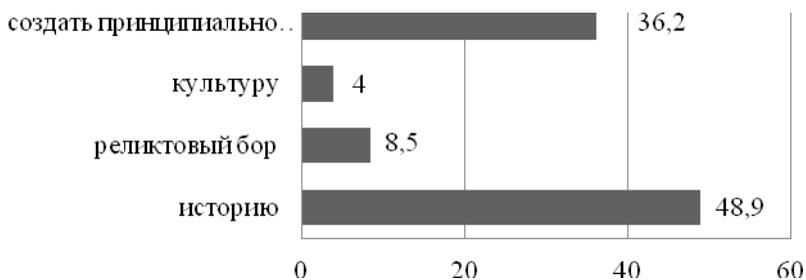


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, что можно взять за основу развития туризма в Барнауле?»

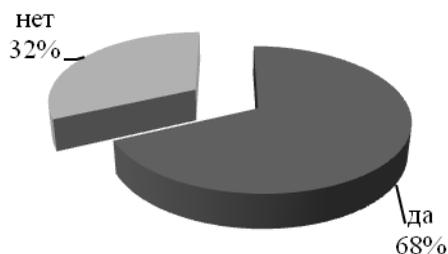


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Знаете ли Вы о формировании туристического кластера «Барнаул – горнозаводской город?»

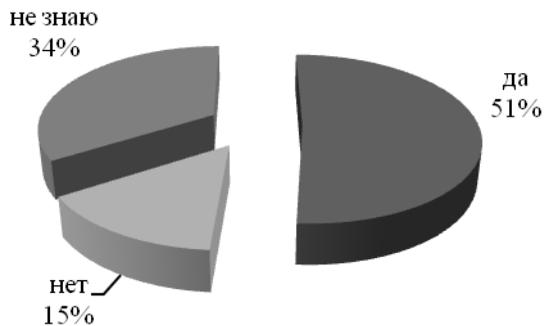


Рис. 5. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, реализация туристического кластера «Барнаул – горнозаводской город» позволит увеличить туристический поток в город?»

Следовательно, горожане верят, что именно это направление позволит сделать город более привлекательным для туристов. Это подтверждают и ответы на открытый вопрос «В чем уникальность Барнаула?». 26% опрошенных считают, что уникальность города заключается в истории. По-видимому, историческое наследие места, по мнению респондентов, является привлекательным для туристов. Мы считаем, это спорный вопрос, но в любом случае – когда есть что показать в городе – это хорошо.

Однако надо понимать, что ради того, чтобы познакомиться с историей города, туристы не поедут, то есть это не будет причиной приезда в город.

С точки зрения продвижения города беспокоит другой факт, а именно то, что около 20% респондентов не знают, в чем уникальность города, следовательно, считают его заурядным, как все. С точки зрения маркетинга этот факт говорит об отсутствии конкурентных преимуществ.

Отвечая на вопрос «Кто потенциальные туристы Барнаула?», большинство респондентов (61,7%) назвали жителей других регионов России, 42,6% – жителей Алтайского края и четверть считает, что это могут быть иностранные граждане (рис. 6).

Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Барнаул – современный развивающийся город, обладающий значительным и уникальным историко-культурным наследием, в составе которого – памятники архитектуры, археологии и истории федерального и краевого значения.

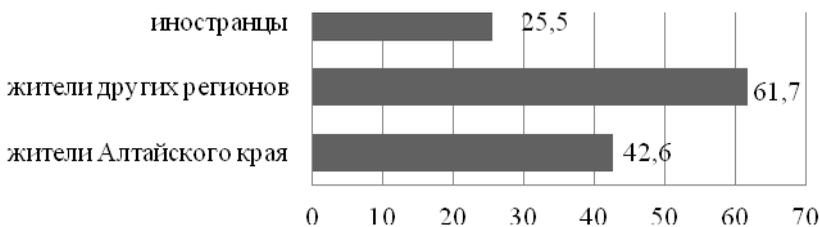


Рис. 6. Распределение ответов на вопрос «По Вашему мнению, кто потенциальные туристы Барнаула?»

Тревожным фактом с точки зрения развития туризма является то, что горожане не в состоянии выделить объекты туристической привлекательности Барнаула, а именно это и транслируется потенциальным туристам. Но при этом жители Барнаула верят, что формируемый кластер «Барнаул – горнозаводской город» позволит повысить привлекательность города для туристов.

Н.С. Шапова

Кадровая политика и ее особенности в системе здравоохранения Алтайского края

Актуальность исследуемой проблемы обусловлена приоритетной ролью государственной кадровой политики в современных модернизационных процессах в системе российского здравоохранения. Являясь важным видом государственной социальной политики, стратегия кадровой политики в системе здравоохранения Российской Федерации формируется и осуществляется на разных уровнях и видах управления этой социальной сферой.

Проблемный характер разработки и реализации государственной кадровой политики в медицинских организациях и научных центрах, да и в целом по стране вытекает из исторических и теоретических аспектов формирования данной системы кадровых отношений. Совершенствование нормативно-правовых и организационных основ государственной кадровой политики современного российского здравоохранения требует новых методологических подходов к исследованию кадровых процессов и отношений, как их объектов, в широкой сети медицинских организаций. Выработкой и апробацией научно обоснованных направлений совершенствования государственной кадровой политики в сфере здравоохранения страны обусловлена актуальность задачи коренного улучшения кадрового обеспечения медицинских организаций как непреложного условия реализации национального проекта «Здоровье».

При этом первостепенное внимание органы государственной власти обращают сейчас на воспроизводство медицинских кадров в условиях реализации стратегии кадровой политики в системе здравоохранения. Этим продиктована необходимость научного обоснования направлений и мер по обеспечению системы здравоохранения Российской Федерации медицинскими кадрами. Поскольку оказание медицинской помощи немислимо без медицинских кадров и персонала, которые отвечают за ее качественное предоставление пациентам, то решающая роль принадлежит освоению эффективных кадровых технологий, совершенствованию форм и методов управления медицинским персоналом, отработке надежных механизмов отбора, подбора и востребования высококвалифицированных кадров. От этого в значительной мере зависит конкурентоспособность лечебного учреждения, а также качество оказываемых медицинских услуг гражданам, врачи, медицинские сестры, руководители и волонтеры. Чтобы потребители медицинских услуг были удовлетворены их качеством и экономическими показателями, то основным приоритетом деятельности кадров и персонала ЛПУ в системе российского здравоохранения должно стать привлечение высококвалифицированных кадров и грамотно подготовленного персонала. Как следует из предметного изучения проблемы, одним из

наиболее существенных факторов, который сдерживает развитие российской системы здравоохранения, является дефицит высококвалифицированных кадров на многих участках этой социальной сферы. Тем более что данное проблемное обстоятельство рельефно проявилось в условиях усложнения демографической и эпидемиологической ситуаций.

Кадры, являясь главной и наиболее ценной частью ресурсов здравоохранения, обеспечивают результативность и эффективность деятельности всей системы здравоохранения в целом и отдельных ее объектов и структур, в частности^{1,2,3}. Кадры – единственный вид ресурсов, который со временем не только не теряет своей исходной стоимости, а приобретает более высокую ценность за счет накопления профессиональных навыков и знаний⁴. Особое направление кадровой политики в здравоохранении – управление человеческими ресурсами.

«Человеческие ресурсы здравоохранения» – термин, характеризующий с качественной, содержательной стороны кадровый состав или весь персонал учреждения, или трудовые ресурсы здравоохранения территории, региона и страны в целом.

Обеспеченность врачами в 2016 году составила 41,3 на 10 тыс. населения (РФ 2015 год – 44,0). В 2016 году согласно постановлению Администрации Алтайского края от 09 февраля 2016 № 60 «Об осуществлении в 2016 году единовременных компенсационных выплат отдельным категориям медицинских работников в сельских населенных пунктах» 267 молодых врачей в возрасте до 35 лет, трудоустроенных в 2015-2016 годах в учреждения здравоохранения сельской местности, получили единовременные компенсационные выплаты в размере одного миллиона рублей, которые могут быть направлены в том числе на приобретение жилой площади.

Благодаря программе «Земский доктор» выросла на 5,3% обеспеченность врачами в сельской местности, составив 19,6 (2015 год – 18,6). Тем не менее обеспеченность врачами в сельской местности остается в 1,7 раза ниже, чем в городах, где в 2016 году была отмечена тенденция снижения обеспеченности врачебными кадрами – 34,2 (2015 год – 34,7).

¹ Кузнецов В.В., Калинин А.В., Трусова Л.Н., Рассказова В.Н. Аналитический обзор по проблемам кадрового ресурсообеспечения системы здравоохранения России и за рубежом // Вестник общественного здоровья и здравоохранения Дальнего Востока России. – 2014. – № 2. – С. 4-13.

² Новицкая Е.В., Соляник Е.В. Современные подходы к формированию конкурентного преимущества учреждения здравоохранения // Тихоокеанский мед. журнал. – 2013. – № 2. – С. 102-104.

³ Шулаев А.В., Смирнов А.О., Фатыхов А.М., Зиятдинов А.И. Совершенствование кадровой политики мегаполиса в рамках модернизации здравоохранения // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6.

⁴ Новицкая Е.В., Соляник Е.В. Современные подходы к формированию конкурентного преимущества учреждения здравоохранения // Тихоокеанский мед. журнал. – 2013. – № 2. – С. 102-104.

Доплаты за счет средств федерального бюджета врачам первичного звена и медицинскому персоналу скорой медицинской помощи позволили на 11,8% увеличить обеспеченность врачам участковой службы с 5,1 в 2010 году до 5,7 в 2016 году, на 34,3% врачам и средним персоналом скорой медицинской помощи – с 6,13 в 2010 году до 8,23 в 2016 году.

Стимулирующие выплаты в рамках программы модернизации здравоохранения за счет средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также средств краевого бюджета позволили повысить обеспеченность врачами отдельных специальностей и приблизить эти показатели к уровню по РФ.

Так, на 9% выросла обеспеченность акушерами-гинекологами (2015 год – 4,6; 2016 год – 5,02; РФ 2015 год – 5,1), на 6,7% врачами-неврологами (2015 год – 1,5; 2016 год – 1,6; РФ 2015 год – 1,5), на 20% врачами-фтизиатрами (2015 год – 0,5; 2016 год – 0,6; РФ 2015 год – 0,6).

Меры социальной поддержки в отношении отдельных, особо востребованных категорий медицинских работников позволили на 8% повысить обеспеченность врачами хирургического профиля с 5,6 в 2015 году до 6,05 в 2016 году (РФ 2015 год – 6,8), на 3,9% врачами терапевтического профиля с 8,0 в 2015 году до 8,31 в 2016 году (РФ 2015 год – 8,9).

Обеспеченность средними медицинскими работниками в целом по краю выросла по сравнению с предыдущим годом на 4,4% и составила 102,3 (2015 год – 98,0), существенно превысив показатели по РФ (2015 год – 92,4). В сельской местности обеспеченность средними медицинскими работниками снизилась и составила 76,0 (2015 год – 76,6), тогда как в городах отмечен рост обеспеченности средними медицинскими работниками на 3,2% до уровня 84,5 (2015 год – 81,9).

Несмотря на преобладание сельского населения, доля среднего персонала, работающего в сельской местности, составляет лишь 33,4% от общего количества средних медицинских работников.

Особенности разветвленной сети сельского здравоохранения, где основным специалистом является средний медицинский работник, отражаются на соотношении врачей и среднего персонала, которое в целом по краю составило 1/2,2, в городской местности 1/2,5, в сельской местности – 1/3,9.

За период с 2015 по 2016 год наметилась тенденция увеличения количества сертифицированных медицинских работников и тенденция снижения численности медицинских работников, имеющих квалификационные категории.

В 2016 году доля сертифицированных работников среди врачей по краю возросла и составила 84,2% (2015 год – 83,4%), в том числе в сельской местности – до 96,7% (2015 год – 94,7%). Удельный вес сертифицированных работников среди врачей в городах вырос и составил 97,3 (2015 год – 95,9%).

Среди среднего медицинского персонала имеют сертификат в целом по краю – 88,3% (2015 год – 85,3%), в сельской местности – 90,2% (2015 год – 86,1%), в городах – 87,9% (2015 год – 85,8%).

Квалификационную категорию среди врачей в целом по краю имеют 53,0% (2015 год – 55,1%), из них высшую категорию – 23,0% (2015 год – 23,0%), первую – 22,3% (2015 год – 23,9%), вторую – 7,7% (2015 год – 8,2%).

Снижение удельного веса квалифицированных специалистов отмечается и среди среднего медицинского персонала. Так, в целом по краю квалификационную категорию имеют 51,1% работников (2015 год – 52,9%), в том числе высшую – 27,3% (2015 год – 26,0%), первую – 17,7% (2015 год – 21,0%), вторую – 5,9% (2015 год – 6,5%).

Обращает на себя внимание возрастной состав медицинских кадров, особенно на селе. На сегодняшний день в целом по краю более 20% врачей – специалисты пенсионного возраста, в том числе среди врачей-физиотерапевтов – 37,2%, фтизиатров – 35,7%, эпидемиологов – 25,1%, врачей скорой медицинской помощи – 33,2%, офтальмологов – 27,5%, врачей педиатров – 26,7%, психиатров – 26,1%, врачей-терапевтов – 25,2%, отоларингологов – 25,7%, акушеров-гинекологов – 23,1%.

Среди средних медицинских работников доля специалистов пенсионного возраста составила в целом по краю 16,4% (2015 год – 16,0%).

Укомплектованность учреждений здравоохранения в 2016 году несколько снизилась и составила врачебными должностями 91% (2015 год – 92%), физическими лицами – 52,8% (54,0%). Коэффициент совместительства остался на уровне 2015 года – 1,7. Укомплектованность должностей среднего медицинского персонала составила 94,5% (2015 год – 96%), физическими лицами – 65,4% (2015 год – 66,7%). Коэффициент совместительства также не изменился – 1,4.

Ежегодно 150 студентов зачисляются на первый курс в Алтайский государственный медицинский университет, 220 выпускников вуза продолжают обучение на целевых местах в интернатуре и ординатуре и трудоустраиваются в учреждениях здравоохранения края, преимущественно в сельской местности.

С.А. Шебалина

Совершенствование формирования и исполнения бюджета городского округа – города Барнаул

В рамках исполнения бюджета города Барнаула в 2016 году реализован ряд мер по мобилизации доходов бюджета, оптимизации и повышению эффективности бюджетных расходов, позволивших минимизировать потери бюджета и сохранить тенденции роста.

За счет реализации мероприятий по снижению неформальной занятости, легализации объектов налогообложения, продажи права аренды земли, взыскания сумм неосновательного обогащения от использования муниципального имущества и земельных участков, совместной работы комиссий по взысканию задолженности в бюджет города дополнительно поступило 141,5 млн рублей.

В целях увеличения собираемости платежей в бюджет и поддержки малого предпринимательства обеспечена реализация комплекса мер, включая продление моратория на увеличение корректирующих коэффициентов базовой доходности и коэффициента-дефлятора по единому налогу на вмененный доход (не пересматриваются с 2014 года), введение налоговых каникул для впервые зарегистрированных предпринимателей, применяющих упрощенную и патентную системы налогообложения по ряду сфер, установление ограничения на проведение проверок до 2019 года.

Бюджет города исполнен по доходам в объеме 10246703,9 тыс. рублей, или 102,9% к плану, по расходам – 10385520,2 тыс. рублей, или 98,9% к плану, с превышением расходов над доходами (дефицит бюджета города) в сумме 138816,3 тыс. рублей.

В 2016 году в общей сумме поступивших доходов доля налоговых доходов составила – 45,9%, неналоговых доходов – 13,9%, безвозмездных поступлений – 40,2%. Наибольшую долю составили расходы на образование – 53,6% в общем объеме расходов; доля расходов на национальную экономику составила 17,7%, общегосударственные вопросы – 10,0%, жилищно-коммунальное хозяйство – 7,9%, социальную политику – 6,6%, культуру – 2,5%. В разрезе разделов исполнение расходов составило по разделу 0100 «Общегосударственные вопросы» – 94,2%, по разделу 0300 «Национальная безопасность и правоохранительная деятельность» – 94,8%, по остальным разделам – выше 95,0%.

Основные параметры бюджета города исполнены в большем объеме по сравнению с исполнением бюджета города за 2015 год:

- объем доходов увеличился на 533782,8 тыс. рублей (5,5%) за счет увеличения налоговых доходов на 287271,5 тыс. рублей (6,5%), безвозмездных поступлений – на 253694,7 тыс. рублей (6,6%) при снижении неналоговых доходов – на 7183,4 тыс. рублей (0,5%).

- объем кассового исполнения расходов в целом увеличился на 339990,9 тыс. рублей, или 3,4%. Увеличение расходов произошло по всем разделам, за исключением расходов на национальную безопасность и правоохранительную деятельность, жилищно-коммунальное хозяйство, охрану окружающей среды. В 2015-2016 годах расходы на обслуживание муниципального долга не производились.

Размер резервного фонда на 2016 год утвержден решением городской Думы от 27 ноября 2015 № 547 «О бюджете города на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов» в сумме 15000,0 тыс. рублей, или 0,2%

утвержденного решением о бюджете общего объема расходов бюджета города, что соответствует ограничениям, установленным статьей 81 Бюджетного кодекса Российской Федерации (не более 3% общего объема расходов).

Расходование средств резервного фонда в 2016 году осуществлялось в соответствии с Положением о резервном фонде администрации города, порядке формирования и расходования его средств, утвержденным постановлением администрации города от 17 декабря 2007 № 3910, на основании распоряжений администрации города (в 2016 году было принято 3 распоряжения). Основанием для принятия распоряжений являлись решения комиссии администрации города по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

Объем финансирования за счет средств резервного фонда в 2016 году составил 3750,0 тыс. рублей, или 25,0% от запланированных средств и по сравнению с 2015 годом сократился в 3,6 раза (в 2015 году расходы за счет средств резервного фонда составляли 13348,1 тыс. рублей). Средства резервного фонда были направлены на проведение неотложных аварийно-восстановительных работ по устройству водоотводных каналов в районах города в связи с подтоплением грунтовыми и паводковыми водами придомовых территорий; устройству и демонтажу причала в мкр. Затон для обеспечения перевозок речным транспортом в связи со второй волной паводка.

Среди недостатков бюджета можно обозначить следующие:

1. Расходная часть бюджета не исполнена в полном объеме в основном за счет остатков на конец отчетного года средств федерального и краевого бюджетов, предоставления социальных пособий и выплат по факту обращений граждан, экономии от процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках Федерального закона от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

2. Имеют место отдельные недостатки составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета главными администраторами бюджетных средств. Оценка эффективности реализации муниципальных программ проведена комитетом экономического развития и инвестиционной деятельности администрации города Барнаула некорректно. Выявленные отклонения отдельных показателей бюджетной отчетности главных администраторов бюджетных средств не повлияли на достоверность показателей представленного отчета «Об исполнении бюджета города за 2016 год, расходовании резервного фонда».

Принимая во внимание выявленные недостатки в ходе исполнения бюджета города, предложены следующие мероприятия:

- обеспечить обоснованность прогнозирования и повышения эффективности администрирования доходов бюджета города;

- обеспечить реализацию комплекса мероприятий, направленных на развитие доходного потенциала города, позволяющих обеспечить исполнение расходных обязательств, а также снижение дефицита бюджета;
- обеспечить эффективность бюджетных расходов, равномерности кассовых расходов в течение финансового года, сокращению дебиторской и кредиторской задолженностей;
- обеспечить выполнение в полном объеме мероприятий, предусмотренных Программой «Повышение эффективности бюджетных расходов в городе Барнауле на 2015-2018 годы» и Планом мероприятий по ее реализации;
- пересмотреть подходы к оценке эффективности реализации муниципальных программ;
- главным администраторам бюджетных средств организовать мероприятия по улучшению качества составления бюджетной отчетности.

А.А. Шеломенцев

Практические аспекты размещения государственного и муниципального заказа

Актуальность темы обусловлена тем, что в современных условиях появилась необходимость в оптимизации правового регулирования института оказания услуг для муниципальных нужд. Деятельность, направленная на удовлетворение отдельных потребностей муниципального образования, сегодня имеет ключевое значение и представляет собой важнейшую сферу экономического оборота. В последние годы в отечественной практике осуществления публичных закупок акцентируется внимание на такой проблеме как повышение качества оказания услуг для муниципальных нужд, поскольку такие услуги выступают как средство поддержки среднего и малого бизнеса и стимулируют развитие регионов и муниципалитетов.

В последние годы нормативно-правовая база, регламентирующая правовые отношения по осуществлению муниципальных услуг, постоянно изменяется и дополняется.

В частности, с 1 января 2014 года утратил силу Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», регламентировавший отношения, связанные непосредственно с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд. На смену ему пришел Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». В то же время практика его применения показывает, что все еще

остались проблемы административно-правового регулирования оказания услуг для нужд муниципалитетов.

Рассмотрим практику применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ на примере комитета по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи г. Барнаула.

Объектом рассмотрения выступают общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением закупок товаров, работ и услуг для муниципальных нужд комитетом по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи г. Барнаула.

Предмет – нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере оказания муниципальных услуг для муниципальных нужд в г. Барнаул Алтайского края.

Муниципальным заказчиком в рассматриваемых правоотношениях выступает муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение. При этом заказчик действует от имени муниципального образования и осуществляет закупки для муниципальных нужд.

Во исполнение поручения Президента РФ Федеральному Собранию РФ Министерством экономического развития РФ для реализации целей повышения качества публичных закупок был разработан новый Федеральный закон. Так появился Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения и муниципальных нужд», вступивший в силу с 01 января 2014 г. (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ).

В российской практике публичных закупок на протяжении последнего десятилетия уделяется особое внимание проблеме повышения качества поставок продукции для муниципальных нужд. Решение вопросов улучшения качества продукции, поставляемой для муниципальных нужд, напрямую связано с повышением результативности проведения электронных аукционов как основного способа публичных закупок в нашей стране. Однако анализ соответствующих положений Федерального закона № 44-ФЗ показывает, что практически не изменилась сама процедура проведения электронного аукциона и она пока не способна решить обозначенную проблему.

Комитет по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула (далее – Комитет) является органом местного самоуправления, который наделен определенными властными полномочиями на территории города Барнаула по решению вопросов местного значения в сфере организации дорожной деятельности, безопасности дорожного движения, благоустройства, транспорта и связи.

В соответствии п. 3.1. Положения Комитет по направлениям своей деятельности осуществляет полномочия муниципального заказчика по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в пределах ассигнований, предусмотренных в бюджете города Барнаул на

эти цели, п. 4.1. названного Положения Комитет для осуществления своих функций и обязанностей наделяется правом в установленном законом порядке заключать муниципальные контракты, договоры, соглашения в пределах своей компетенции и принимать непосредственное участие в их реализации. Также в силу п. 5.4.12 данного Положения Председатель Комитета подписывает муниципальные контракты, относящиеся к компетенции Комитета.

Заключение контракта является конечным этапом определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Если в каком-либо случае контракт расторгается, признается незаключенным либо не подписывается участником закупки, процедура определения поставщика (подрядчика, исполнителя) начинается снова с начального этапа (за исключением случаев, предусмотренных упомянутым Законом). Следует отметить, что любые действия, предшествующие размещению извещения (направления приглашения принять участие в определении), либо следующие после заключения контракта, не являются действиями по определению поставщика (подрядчика, исполнителя).

Классификация способов определения поставщиков в ФЗ № 44 предполагает, что заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются:

- 1) конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);
- 2) аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион);
- 3) запрос котировок;
- 4) запрос предложений.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Так, согласно результатам осуществления муниципальных закупок товаров, работ, услуг для нужд г. Барнаула за 12 месяцев 2016 года Комитетом было осуществлено закупок на 687585 тыс. руб. с применением конкурентных способов определения исполнителей муниципального заказа, из них:

- 1) с помощью открытого конкурса на сумму 240827 тыс. руб.;
- 2) посредством аукциона в электронной форме на сумму 446758 тыс. руб.

Всего за 2016 год Комитетом было проведено 97 процедур определения исполнителей, из них 54 процедуры состоялись, 43 – не состоялись, в том числе 6 из них не состоялись по причине, что не было подано ни од-

ной заявки. Из состоявшихся 54 процедур имело место 9 открытых конкурсов и 45 аукционов в электронной форме. Также применялись 2 процедуры запроса котировок и 1 процедура запроса предложений, однако они не состоялись по причине того, что была допущена только одна заявка, что исключает применение конкурентного способа определения исполнителя.

Основания заключения муниципального контракта определяются в основном нормами ГК РФ и Федеральным законом № 44-ФЗ.

Так, за 6 месяцев 2016 года Комитетом было заключено 538 муниципальных договоров (контрактов), из них 526 – с участниками, зарегистрированными в Алтайском крае. Сумма цен контрактов, заключенных по результатам состоявшихся процедур и закупок, составила 637349 тыс. руб., в том числе с участниками, зарегистрированными в Алтайском крае, – 566159 тыс. руб.

Заключение муниципального контракта можно разбить на следующие этапы:

- 1) составление проекта муниципального контракта;
- 2) подписание проекта муниципального контракта стороной, его получившей;
- 3) возврат одного экземпляра муниципального контракта другой стороне;
- 4) урегулирование разногласий по вопросам о заключении муниципального контракта (при их наличии);
- 5) понуждение к заключению муниципального контракта в случае необоснованного уклонения одной из сторон от его заключения.

Разногласия по поводу муниципального контракта должны оформляться в виде протокола разногласий, представляющего собой документ, содержащий перечень разногласий и возможные варианты их разрешения. Содержащиеся в протоколе разногласия могут быть приняты противоположной стороной, то есть, соответственно, урегулированы либо отклонены.

Согласно Отчету о предоставлении приоритета в закупках товаров (работ, услуг) организациям инвалидов, учреждениям и предприятиям уголовно-исправительной системы за 2016 году Комитетом было заключено 3 муниципальных контракта с названной группой субъектов (исполнителей).

Так, был заключен контракт на предмет поставки скамеек в целях организации проведения общегородских мероприятий, № закупки на zakupki.gov – № 0317300301916000160. Начальная максимальная цена контракта составила 299200 руб., размер предоставленных преимуществ 15%, подано 18 заявок, допущено 17. Стоимость контрактов, заключенных с поставщиками – организациями инвалидов по результатам закупок, на которые предоставлялся приоритет составила 137008 руб.

Далее был заключен контракт на предмет поставки садово-парковых диванов, № закупки на zakupki.gov – № 0317300301916000722. Начальная максимальная цена контракта составила 598300 руб., размер предоставленных преимуществ – 15%, подано 5 заявок, допущено 5. Стоимость контрактов, заключенных с поставщиками – организациями инвалидов по результатам закупок, на которые предоставлялся приоритет составила 430766 руб.

И, наконец, был заключен контракт на предмет поставки сервера для монтажа в стойку, № закупки на zakupki.gov – № 0317300301916000912. Начальная максимальная цена контракта составила 498000 руб., размер предоставленных преимуществ 15%, подано 2 заявки, допущено – 2. Стоимость контрактов, заключенных с поставщиками – организациями инвалидов по результатам закупок, на которые предоставлялся приоритет, составила 430766 руб. Среди перечисленных муниципальных контрактов случае их расторжения не имелось.

Не менее интересным является и определение сущности добросовестности в том же ФЗ-44. Согласно вновь принятым положениям об антидемпинговых мерах в процессе заключения рассматриваемых контрактов, «добросовестность», по сути, становится дополнительным признаком при выборе контрагента.

Так, согласно Отчету о закупках товаров (работ, услуг), при проведении которых применялись антидемпинговые меры, за 2016 год Комитетом были проведены следующие закупки:

1) закупка на предмет выполнения работ по демонтажу новогоднего снежного городка на пл. Сахарова и работ, связанных с организацией празднования Крещения в г. Барнауле. Номер закупки на zakupki.gov (номер извещения) № 0317300301915001308. Начальная (максимальная) цена контракта 1865232 руб. Подано 2 заявки, допущено также 2 заявки. Цена контракта, предложенная участником, в отношении которого были применены антидемпинговые меры, составила 1137791,52 руб., что составило 39% снижения начальной (максимальной) цены контракта. Способ подтверждения добросовестности поставщика (подрядчика, исполнителя) (обеспечение исполнения контракта / информация, подтверждающая добросовестность) – платежное поручение № 6 от 15.01.2016 года, сумма обеспечения исполнения контракта, в случае предоставления 1,5 размера обеспечения исполнения контракта – 839354,4 руб., цена заключенного контракта – 1137791,52 руб.;

2) закупка на предмет реконструкции автомобильной дороги по ул. Просторной (устройство тротуара) в г. Барнауле. Номер закупки на zakupki.gov (номер извещения) № 0317300301916000038. Начальная (максимальная) цена контракта 4185084,2 руб. Подано 6 заявок, допущено также 6 заявок. Цена контракта, предложенная участником, в отношении которого были применены антидемпинговые меры, составила 2259945

руб., что составило 46 % снижения начальной (максимальной) цены контракта. Способ подтверждения добросовестности исполнителя – банковская гарантия 2307/16/МСБ от 15.03.2016 года, сумма обеспечения исполнения контракта, в случае предоставления 1,5 размера обеспечения исполнения контракта – 941643,95 руб., цена заключенного контракта – 2259945 руб.

В целом, договор поставки товаров для муниципальных нужд является тесно связанным с муниципальным контрактом на поставку товаров для муниципальных нужд в том смысле, что первый довольно жестко обусловлен вторым. Указанное вытекает из того, что договор поставки товаров для муниципальных нужд всегда заключается в соответствии с муниципальным контрактом на поставку товаров для муниципальных нужд, который во многом обуславливает его содержание. Исполнение обязательств по муниципальному контракту на поставку товаров для муниципальных нужд и договору поставки товаров для муниципальных нужд всегда носит встречный характер. Односторонний отказ от исполнения договора поставки (полностью или частично) или одностороннее его изменение допускаются в случае существенного нарушения договора одной из сторон.

Принятие нового закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», подробно регламентирующего процедуры муниципальных закупок, стало серьезным шагом, направленным не только на тщательное регулирование осуществления таких закупок, но и на контроль за их законностью, целесообразностью, обоснованностью и эффективностью.

Комитет по дорожному хозяйству, благоустройству, транспорту и связи города Барнаула в соответствии с Положением о его деятельности от 28 марта 2014 года обладает полномочиями муниципального заказчика по закупке товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд в рамках его компетенции в пределах ассигнований, предусмотренных бюджетом города.

В 2016 году закупок у единственного поставщика в соответствии с положениями Федерального закона № 44-ФЗ Комитетом было проведено 97 процедур определения исполнителей посредством конкурентных способов. Наиболее часто применялась такая процедура как аукцион в электронной форме.

В заключение необходимо сказать, что при разрешении проблем в сфере регулирования поставки товаров для муниципальных нужд необходимо совершенствовать правовое регулирование сферы муниципальных закупок. В том числе необходимо уделять пристальное внимание к реализации Федерального закона № 44-ФЗ на практике и выявлять недостатки его положений.

О некоторых аспектах реформы контрольно-надзорной деятельности

Реформа контрольной и надзорной деятельности началась практически с начала 2017 года. Эта сфера Правительством России была выделена в отдельную приоритетную программу. Основным вектором программы является снижение давления на бизнес со стороны контрольно-надзорных органов, таким образом, с 2018 года все плановые проверки должны проводиться исключительно исходя из категорий рисков (рискоориентированный подход). По таким категориям, в свою очередь, должны быть распределены все поднадзорные объекты, кроме того, по поручению Президента РФ количество внеплановых проверок, должно быть сведено до 30% от плановых. Сейчас во всех ведущих надзорных ведомствах проводятся ежеквартальные публичные слушания по реализации реформы.

В Алтайском крае принят План мероприятий («Дорожная карта»), направленных на достижение показателей целевой модели по направлению «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», он утвержден протоколом (№ 2) заседания регионального организационного штаба по внедрению в Алтайском крае «дорожных карт» по улучшению инвестиционного климата от 20 февраля 2017 г.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования обладает обширным кругом полномочий в сфере природопользования.

В том числе, в сфере контроль и надзор:

- в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения, а также среды их обитания;
- в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;
- за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов) и т. д.

В первом полугодии 2017 года Управлением Росприроднадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай было проведено 140 проверок, в том числе 24 плановых и 116 внеплановых. Кроме того, было проведено 178 проверок по предлицензионному контролю. Необходимо отметить, что жалоб на данный надзорный орган со стороны природопользователей не поступало.

Вместе с тем количество проведенных контрольно-надзорных мероприятий не в полной мере отражает реальность происходящего.

По результатам анализа контрольно-надзорной деятельности можно выделить следующие актуальные вопросы в сфере компетенции Росприроднадзора, которые требуют незамедлительного решения:

1. Так, в настоящее время юридические лица избегают надзорных мероприятий, путем ликвидации либо реорганизации и образования новых юридических лиц. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», определяет основания для включения плановой проверки в ежегодный график: истечение трех лет со дня государственной регистрации юридического лица или окончания проведения последней плановой проверки. На сегодняшний день проверить опасный производственный объект можно в общем порядке, т.е. планово 1 раз в 3 года, либо внепланово, для чего требуется основание и согласование с прокуратурой. Однако на таких объектах требуется непрерывный контроль.

2. Также остро стоит вопрос о непрерывном мониторинге состояния окружающей среды, поскольку с результатами производственного экологического контроля, инспектор может ознакомиться только в рамках надзорных мероприятий, так как до сих пор отсутствует порядок, определяющий объем и периодичность представления этих результатов в надзорный орган.

3. На сегодняшний день остается нерешенной одна из основных проблем контрольно-надзорных органов, проблема недостаточной численности и объема финансирования, необходимого для охвата контрольно-надзорными мероприятиями объектов природопользования расположенных на обширной территории.

Одной из важных задач Управления Росприроднадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай является профилактика правонарушений, проведении встреч с предпринимателями и информировании бизнеса в части действующего законодательства и принимаемых нормативных правовых актов. С целью формирования благоприятного делового климата, информирования бизнес-сообщества и реальной оценки ситуации на местах, Управлением проводятся различные мероприятия, в том числе участие в совещательных органах, совместные выездные встречи и приемы природопользователей, с постоянным участием представителей прокуратуры края, Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю, ГУ МЧС, Управления Росреестра, и региональных ведомств, представителей краевого депутатского корпуса, руководителей органов муниципальной власти.

Огромная работа проводится Управлением во взаимодействии с прокуратурой Алтайского края, например, в порядке совместного приема с руководством прокуратуры края по обращениям предпринимателей, общих заседаний советов при прокуратуре края и Уполномоченном.

Кстати, проводимые выездные мероприятия с участием представителей названных ведомств позволили исключить существенные конфликты бизнеса с надзорными органами. Такая практика позволяет не только донести информацию о механизмах защиты прав и законных интересов

предпринимателей, разобрать и максимально на месте устранить излишние барьеры, но и помогает получить реальную картину на муниципальном уровне, т.е. обратную связь.

В настоящее время актуальным для предпринимателей становятся уже не столько административные барьеры, хотя эту работу надо продолжать, сколько экономическая политика государства. В условиях экономического спада бизнес волнует рост тарифов и услуг, слабый доступ к банковским продуктам, несовершенная налоговая политика и финансовая нагрузка по социальным фондам. Для малого бизнеса также серьезными остаются вопросы конкуренции со стороны крупных компаний и теневого бизнеса, а для производственного, особенно сельхоз товаропроизводителей, важна кооперация и налаженный сбыт продукции.

В ближайшее время государство переходит на цифровую экономику, и важно, чтобы бизнес гармонично вписался в проводимые реформы. Планируется большая административная реформа. В первую очередь, в контрольно-надзорной деятельности будет полностью внедрен рискоориентированный подход с обязательным электронным сопровождением. И здесь очень важно своевременно и качественно донести до каждого предпринимателя принятые изменения в нормативной правовой базе, ответить на вопросы по практическому применению и инициировать совершенствование законодательства.

Е.В. Ваймер

Особенности налогообложения доходов, полученных физическими лицами от реализации ценных бумаг, а также долей участия в уставном капитале организаций

Как указано в пп. 5 п. 1 ст. 208 и пп. 5 п. 3 ст. 208 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ, Кодекс) доходы от реализации акций или иных ценных бумаг, а также долей участия в уставном капитале организаций подлежат налогообложению¹.

Налогообложение доходов, полученных физическими лицами от продажи ценных бумаг и долей участия в уставном капитале организаций, имеет ряд особенностей по сравнению с иными способами получения доходов. Эти особенности проявляются в определении налоговой базы, способов, времени приобретения и реализации ценных бумаг, а также порядка исчисления и уплаты суммы налога.

Так, налоговой базой при налогообложении доходов от реализации ценных бумаг признается финансовый результат. Пунктами 12 и 14 ст.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 03.04.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

214.1 Кодекса установлено, что финансовый результат (налоговая база)¹ по операциям с ценными бумагами и по операциям с финансовыми инструментами срочных сделок определяется как доходы от операций за вычетом соответствующих расходов.

При этом, согласно п. 7 ст. 214.1 НК РФ доходами по операциям с ценными бумагами признаются доходы от реализации (погашения) ценных бумаг, полученные в налоговом периоде. В свою очередь, расходами по операциям с ценными бумагами признаются документально подтвержденные и фактически осуществленные налогоплательщиком расходы, связанные с приобретением, реализацией, хранением и погашением ценных бумаг (п. 10 ст. 214.1 НК РФ). В соответствии с п. 12 ст. 214.1 Кодекса финансовый результат определяется по каждой операции или по каждой совокупности операций. При этом убытком по операциям с ценными бумагами признается отрицательный финансовый результат по каждой совокупности операций с ценными бумагами.

Следовательно, налогообложению подлежит только положительный финансовый результат. К слову сказать, к вычету принимаются все фактически произведенные расходы независимо от статуса налогоплательщика – налогового резидента или нерезидента (п. 4 ст. 210, п. 3 ст. 224 НК РФ).

В соответствии с абз. 3 пункта 13 статьи 214.1 НК РФ при реализации ценных бумаг расходы в виде стоимости приобретения ценных бумаг признаются по стоимости первых по времени приобретения (ФИФО). Такой метод учета расходов по приобретению ценных бумаг с 1 января 2010 года является обязательным. До 1 января 2010 года специальных положений, устанавливавших порядок учета расходов налогоплательщика при реализации ценных бумаг, в НК РФ не содержалось, и налогоплательщик был вправе самостоятельно определять метод определения расходов по приобретению ценных бумаг².

НК РФ не устанавливает точный перечень подтверждающих документов. Однако очевидно, что эти документы должны свидетельствовать о факте несения расходов, а также подтверждать их непосредственную связь с проданными ценными бумагами. К примеру, это могут быть платежные поручения, приходно-расходные кассовые ордера, квитанции, выписки о движении средств по брокерскому счету, заверенные печатью кредитной организации, расписки покупателя о получении денежных средств и т.д.,

¹ Об НДФЛ при продаже ценных бумаг, полученных в результате раздела совместно нажитого имущества: Письмо Минфина России от 08 декабря 2016 г. № 03-04-05/73358 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

² О расчете налоговой базы по НДФЛ при реализации ценных бумаг: Письмо УФНС РФ по г. Москве от 30 ноября 2010 г. № 20-14/4/125204 // Московский налоговый курьер. – 2011. – № 3-4.

документы, подтверждающие факт перехода права собственности гражданина на соответствующие ценные бумаги, а также брокерские отчеты¹.

Весьма интересны случаи, прокомментированные финансовым ведомством и ставшие методическим руководством при определении расходов при налогообложении доходов, полученных от реализации ценных бумаг.

Так, в случае если организацией-эмитентом был осуществлен обмен (конвертация) акций, при реализации акций, полученных налогоплательщиком в результате обмена (конвертации), в качестве документально подтвержденных расходов налогоплательщика признаются расходы по приобретению акций, которыми владел налогоплательщик до их обмена (конвертации). Или если физическим лицом ценные бумаги были получены в собственность на безвозмездной основе (в порядке дарения не близким родственником), то при налогообложении доходов при реализации ценных бумаг в качестве документально подтвержденных расходов учитывается сумма, сумма налога, исчисленного в соответствии с п. 4 ст. 212 Кодекса, в случае если данный налог был фактически уплачен в бюджет².

Кроме того, в соответствии с абз. 9 п. 13 ст. 214.1 Кодекса, если при получении налогоплательщиком ценных бумаг в порядке дарения близкому родственнику или наследования (как известно, налог в соответствии с п. п. 18 и 18.1 ст. 217 Кодекса не взимается), учитываются также документально подтвержденные расходы дарителя (наследодателя) на приобретение этих ценных бумаг.

Как официально разъясняет Министерство финансов РФ, если оплата расходов по приобретению ценных бумаг была произведена за счет общей собственности супругов, то оба супруга могут считаться участвующими в расходах по их приобретению. В случае раздела по решению суда совместно нажитого имущества, в том числе портфеля ценных бумаг, при последующей реализации ценных бумаг каждый из бывших супругов вправе претендовать на получение вычета соответствующей части документально подтвержденных расходов, предусмотренных п. 10 ст. 214.1 Кодекса³.

Порядок исчисления и уплаты налога на доходы физического лица от реализации ценных бумаг зависит от способа их продажи: самостоятельно налогоплательщик исчисляет и уплачивает налог или через налогового агента.

¹ Как воспользоваться вычетом по расходам при продаже ценных бумаг // Электронный журнал «Азбука права». – 22.02.2017.

² Об учете при исчислении НДФЛ по операциям реализации (погашения) ценных бумаг расходов на их приобретение: Письмо Минфина России от 23 июня 2016 г. № 03-04-05/36675 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

³ Об НДФЛ при продаже ценных бумаг, полученных в результате раздела совместно нажитого имущества: Письмо Минфина России от 08 декабря 2016 г. № 03-04-05/73358 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

В случае самостоятельной реализации ценных бумаг налогоплательщик рассчитывает налоговую базу, исходя из совокупных и подтвержденных документами расходов на приобретение акций и суммы дохода от продажи. Полученный таким образом доход подлежит декларированию до 30 апреля следующего года, а налог – уплате в бюджет до 15 июля.

Если операции с ценными бумагами в интересах налогоплательщика осуществляет доверительный управляющий, депозитарий или брокер на основании договора доверительного управления, депозитарного договора, договора на брокерское обслуживание, договора поручения, договора комиссии или агентского договора, то такие лица являются налоговыми агентами. В таком случае налоговый агент обязан исчислить, удержать и перечислить удержанный у налогоплательщика налог не позднее одного месяца с даты окончания налогового периода, с даты истечения срока действия последнего договора, заключенного налогоплательщиком с налоговым агентом, при наличии которого последний осуществляет исчисление суммы налога, или с даты выплаты денежных средств (передачи ценных бумаг).

Если налоговый агент исчислил налоговую базу и сумму налога, но не удержал налог, он направляет в налоговый орган сообщение о невозможности удержания налога и указывает сумму неуплаченного налога. В свою очередь, налоговый орган направит налогоплательщику налоговое уведомление, на основании которого он обязан самостоятельно уплатить налог не позднее 1 декабря года, следующего за истекшим налоговым периодом (годом) без предоставления налоговой декларации.

Необходимо отметить, что начиная с 01 января 2015 года физические лица – налогоплательщики получили возможность снижения налоговой нагрузки по налогу на доходы физических лиц в отношении доходов по операциям на финансовом рынке с использованием индивидуальных инвестиционных счетов. Такая возможность обусловлена включением в главу 23 НК РФ «Налог на доходы физических лиц» положений об инвестиционных налоговых вычетах, предоставляемых налогоплательщикам в соответствии со ст. 219.1 НК РФ.

Как подчеркивает финансовое ведомство, введение индивидуальных инвестиционных счетов и указанных налоговых вычетов преследовало цель повышения вовлеченности населения в финансовый рынок, создания нового инструмента формирования личных сбережений граждан. Инвестиционные налоговые вычеты, как и другие налоговые вычеты и освобождения от обложения налогом на доходы физических лиц, рассчитаны на

добросовестных налогоплательщиков, не злоупотребляющих правом на их получение¹.

НК РФ в п. 17.2 ст. 217 предусматривает случаи освобождения от налогообложения доходы, получаемые от реализации (погашения) долей участия в уставном капитале российских организаций, а также акций, указанных в п. 2 ст. 284.2 НК РФ, при условии, что на дату реализации (погашения) таких акций (долей участия) они непрерывно принадлежали налогоплательщику на праве собственности или ином вещном праве более пяти лет, а также от реализации (погашения) акций, облигаций российских организаций, инвестиционных паев, соответствующих требованиям ст. 284.2.1 Кодекса, при условии, что на дату их реализации (погашения) они непрерывно принадлежали налогоплательщику на праве собственности или ином вещном праве более одного года.

Министерство финансов РФ указывает на то, что ст. 284.2.1 применяется в отношении акций российских организаций, предусмотренных пп. 1 и 2 п. 1 ст. 284.2.1 и приобретенных налогоплательщиком с 1 января 2011 года, за исключением акций российских организаций, реализованных налогоплательщиком до дня вступления в силу Федерального закона от 29 декабря 2015 года № 396-ФЗ². Также следует учесть то, что положения этой статьи применяются до 31 декабря 2022 года включительно.

А.В. Головинов

Идеологическое многообразие и принцип многопартийности

Для выяснения сущности идеологического многообразия важное значение приобретает определение наиболее простых и действенных способов его реализации. К таким эффективным способам реализации идеологического многообразия относится многопартийная система. Как известно, принцип многопартийности с одной стороны выступает гарантией реализации действия норм об идеологическом многообразии, а с другой политические партии – одни из основных субъектов конституционного права, реализующего право на идеологическое многообразие. Поэтому рассмотрение реализации принципа идеологического многообразия в законодательстве о политических партиях приобретает для нашего исследования особую значимость.

¹ Об инвестиционном вычете по НДФЛ: Письмо Минфина России от 30 ноября 2016г. № 03-04-05/70979 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

² Об НДФЛ с доходов от продажи ценных бумаг, учитываемых на ИИС: Письмо Минфина России от 13 января 2017г. № 03-04-06/1060 // Документ опубликован не был. Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

Собственно, политические партии предназначены выполнять мировоззренческую и идеологическую функцию. Роль партий очень велика в процессе посредничества между гражданским обществом и государством, так как они научно обобщают, систематизируют, обосновывают, оформляют интересы населения в виде заявлений, политических программ, доктрин и доносят их до власти. В конечном счете, представители победивших на выборах партий, войдя во власть, прилагают усилия к реализации партийных программ в ходе законотворческой деятельности, инициируя законопроекты¹.

Сама постановка вопроса об исследовании принципа идеологического многообразия во взаимосвязи с принципом многопартийности в отечественной юридической науке не нова. Однако эта взаимосвязь часто сводится к отождествлению данных принципов. Представляется наиболее адекватной позиция А.С. Фролова, который, ссылаясь на позиции Конституционного суда РФ, приходит к выводу о том, что принцип идеологического многообразия наряду с принципом многопартийности служит гарантией обеспечения свободы создания и деятельности политических партий, наличие которых необходимо для надлежащего функционирования представительной демократии в Российской Федерации².

По мнению В.А. Лебедева, обсуждение проблем идеологического многообразия и многопартийности через призму критериев современного демократического государства предполагает ответ на вопрос о демократичности российской партийной системы. Из самого факта закрепления в ч. 3 ст. 13 Конституции РФ идеологического многообразия и многопартийности явствует стремление к созданию таких политических партий, которые представляли бы различные социальные группы и позволяли бы говорить о демократичности политической системы в целом.

Можно согласиться с современным исследователем, что многопартийность необходима, прежде всего, для государства. Если партийная система неэффективна, то возникновение и углубление противоречий между обществом и государством неизбежны, а это, в свою очередь, способно поставить под угрозу само существование государственных институтов³.

Подобной позиции придерживается В.В. Невинский, считая, что политические партии выступают основными проводниками различных современных идеологических течений, наполняющих векторы и содержание

¹ Ерыгина В.И. Многопартийность как одна из правовых гарантий свободы общественного мнения // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3.

² См.: Фролов С.А. Реализация конституционного принципа политического многообразия в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011. – С. 17.

³ Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 2-5.

функционирования государственного механизма¹. При этом именно государство может реформировать правовой статус политических партий. Но в соответствии с нормами Конституции РФ государство в России не имеет прав регулировать количество партий, но оно обязано гарантировать возможность создания партий и их деятельность. Порядок создания политических партий, финансирования государством их деятельности в избирательных кампаниях устанавливается законом Российской Федерации. В то же время государственные органы не вправе вмешиваться во внутреннюю жизнь политических партий.

Выражая политическую волю своих членов, партии участвуют в формировании органов государственной власти и управления, осуществляют власть через своих представителей, которые избираются в законодательные и иные представительные органы власти. В соответствии с федеральным законодательством политические партии обязаны ежегодно отчитываться о своих доходах. При этом они не имеют права на получение финансовой и иной материальной помощи от иностранных граждан, государств и организаций.

Политические партии обладают правом выдвижения кандидатов в депутаты и на иные выборные должности, в том числе единым списком, проводить предвыборную агитацию, образовывать фракции из своих сторонников в представительных органах. Равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований к ним со стороны государства.

В субъектах федерации регулирование принципа многопартийности содержится, как правило, в основных законах этих субъектов. Так, в Алтайском крае реализация идеологического многообразия посредством в том числе и многопартийности регламентируется статьей 14 Устава Алтайского края от 5 июня 1995 года № 3-ЗС.

В соответствии с п. 3 ст. 14 Устава Алтайского края определено, что гражданам Российской Федерации на территории Алтайского края гарантируется свобода образования политических партий, экономических, культурных, религиозных и иных общественных объединений, профессиональных союзов, движений, организация и деятельность которых осуществляются на основе федеральных законов. Иностранцы граждане и лица без гражданства на территории Алтайского края могут принимать участие в деятельности общественных объединений в соответствии с федеральным законом².

¹ Невинский В.В. Рецензия на книгу Б.С. Крылов «Проблемы влияния идеологии на общество и государство: научно-публицистическое издание: М, 2013». // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 5. – С. 122.

² См.: Устав (Основной Закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // Алтайская правда. – 1999. – 20 нояб.

Также на территории Алтайского края действует специальный закон Алтайского края от 13 июля 2010 года № 69-ЗС «О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом»¹. Как отмечает в интервью газете «Алтайская правда» председатель Избирательной комиссии Алтайского края И.Л. Акимова: «Закон вводит в рамки правового поля и предусматривает специальные механизмы обеспечения равного освещения на региональном теле- и радиоканале и выравнивания пропорции, если она нарушена»².

Все это позволяет реализовать принцип идеологического многообразия, наиболее просто выраженного в многопартийности и закрепленного в законодательстве о политических партиях.

Однако не все так просто, поскольку многопартийность неправильно сводить только к наличию нескольких партий. Кстати, в России по состоянию на май 2015 года, по официальным данным Министерства юстиции, действуют 76 партий. Казалось бы, данное обстоятельство можно считать показателем плодотворной реализации норм, регулирующих отношения в сфере деятельности политических партий.

Но необходимо согласиться с В.А. Лебедевым о том, что развитие и укрепление конституционных основ организации и деятельности различных политических партий в нашей стране должны служить, прежде всего, препятствием установлению господства власти одной партии или одного лица с превознесением своей собственной идеологии в ранг государственно-обязательной, безальтернативной. При этом государство, реформируя и совершенствуя правовой статус партий, должно иметь в виду, что многопартийность отнюдь не сводится к наличию нескольких зарегистрированных политических партий³.

На этот счет интересны предложения И.В. Михайленко. Современный исследователь предлагает, что для гарантий реализации конституционных принципов идеологического многообразия и многопартийности, как условия развития российской партийной системы, объективно необходимо, во-первых, продолжить позитивное направление законодательных изменений избирательных правоотношений, которые способствуют обеспечению кон-

¹ См.: О гарантиях равенства политических партий, представленных в Алтайском краевом Законодательном Собрании, при освещении их деятельности региональными телеканалом и радиоканалом: Закон Алтайского края от 13 июля 2010 года № 69-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. – 2013. – № 209. – С. 56.

² «Закон предоставляет партиям...» // Алтайская правда. – 2011. – 20 апреля. – С. 3.

³ См.: Лебедев В.А. Идеологическое многообразие и российская многопартийность: размышление о судьбе статьи 13 Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 2-5.

ституционного принципа идеологического и политического многообразия¹.

Как нам представляется, к этому стоит добавить, что одним из самых значительных изъянов российской партийной системы выступает наличие доминантной партии, включающей в себя представителей законодательной и исполнительной власти. И все это при отсутствии оппозиции. Следствием данной ситуации является численное превосходство какой-либо одной партии в парламенте. Так, по состоянию на 2015 год в Государственной Думе Федерального Собрания РФ фракция партии «Единая Россия» включает в себя 351 депутата, а это 70,00% от общего числа депутатов. Таким образом, реализация принципа идеологического многообразия в Российской Федерации через многопартийность затрудняется из-за отсутствия законодательного регулирования распределения депутатских мандатов.

На сегодня можно согласиться с И.В. Михайленко о необходимости изменений в законодательстве о формировании российского парламента, в котором необходимо установить правовые препятствия для образования парламентских фракций численностью более 226 человек².

Представляется очевидным, что Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³, благоприятствует большим «сильным» партиям в ущерб «малым», обреченным на заниженное представительство.

Можно согласиться с Н.В. Бобраковой в том, что в нашей стране складываются неблагоприятные условия для законодательного регулирования политической оппозиции. Так, нельзя забывать о наследии прошлого: отсутствие длительного опыта многопартийности, цивилизованной политической борьбы⁴.

С точки зрения практических рекомендаций нам представляется, что необходимо принятие в Российской Федерации специального законодательства, регулирующего оппозиционную деятельность.

Примечательно, что определенным странам, таким как Англия и Соединенные Штаты Америки известен опыт правового оформления инсти-

¹ См.: Михайленко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саранск, 2011. – С. 12.

² См.: Михайленко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саранск, 2011. – С. 11.

³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22.02.2014 №20-ФЗ (ред. от 24.11.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 8. – Ст. 740.

⁴ Бобракова Н.В. К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 146.

туда оппозиции. В России неоднократно предпринимались попытки введения в правовое поле оппозиционной деятельности, однако законопроект был отклонен Президентом Российской Федерации¹.

В то же время абсолютизировать и идеализировать институт оппозиции в проблематике реализации идеологического многообразия нельзя. Это может также привести и к неблагоприятным последствиям. Стоит согласиться с современным исследователем о том, что оппозицию не надо наделять правовым статусом и тем более пытаться его закрепить законодательно, необходимо лишь расширить и урегулировать механизмы оппозиционной деятельности как одной из форм реализации права на идеологическое многообразие². В этом ключе интересна позиция С.В. Васильевой о том, что наделенная специальным конституционно-правовым статусом оппозиция ограничивает принцип политического многообразия и многопартийности³. Причем положительная роль конституционно-правового регулирования оппозиционной деятельности будет достигнута при условии, если мы не будем воспринимать формулу «оппозиция против власти». По мнению К.А. Кононова, «оппозиция не может трактоваться как субъект противостоящий властвующему, скорее как субъект участвующий в осуществлении власти, предлагающий альтернативные решения и контролирующий»⁴. Кроме того, нужно учитывать, что оппозиционность всегда относительна.

Итак, можно констатировать следующее.

Во-первых, значимую роль в реализации принципа идеологического многообразия в РФ играет законодательство о политических партиях.

Во-вторых, последовательно трансформируя нормативно-правовую базу, регулирующую создание и деятельность политических партий по направлению изменений в избирательных правоотношениях, законодательного регулирования метода распределения депутатских мандатов, а также урегулировав правовой механизм оппозиционной деятельности, можно расширить пределы всесторонней государственно-правовой реализации идеологического многообразия в Российской Федерации.

¹ Проект Федерального закона № 96008902-2 «О правовых гарантиях оппозиционной деятельности в Российской Федерации»: внесен депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Зоркальцевым // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Бобракова Н.В. К вопросу об определении и конституционном закреплении политической оппозиции как правового института // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1 (31). – С. 146.

³ Васильева С.В. Конституционно-правовые гарантии оппозиционной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 2. – С. 87.

⁴ Кононов К.А. Противник официальных идей и позиций должен иметь свое место на политической арене // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 11. – С. 11.

Ю.В. Головинова

Статус и значение женщин в политической элите Советского государства

В последние два десятилетия проблемы региональной партийно-государственной элиты как особой социальной группы советского периода отечественной политической истории привлекают пристальное внимание исследователей. Как правило, при сравнительном анализе политических трансформаций, итоговым результатом которых является современное российское государство, чаще всего ученые рассматривают периоды «перестройки», реже «позднего сталинизма» и «хрущевской оттепели». Однако редко обращаются к 1930-м гг. – эпохе становления режима коммунистов в его «классическом», сталинском виде. Поэтому чтобы глубже понять суть данной государственности, следует обратиться к анализу коренных оснований советской политической системы, утвердившейся к концу 1930-х гг. Ведь именно в это время в Советском Союзе формировалась особая, номенклатурная разновидность властвующей элиты.

В сфере политического управления во все времена женщин было немного. Можно констатировать, что и партийная элита края в основном состояла из мужчин. Начиная с 1938 по 1945 г. в краевом партийном и административном руководстве женщин не было вообще, на городском уровне женщины занимали максимум должности заведующих отделами. В той или иной мере это шло вразрез с официальной советской пропагандой, уделявшей со второй половины 1930-х гг. особое внимание женскому представительству в управленческих структурах. Еще В.И. Ленин указывал на то, что вовлечь в дело строительства нового социалистического общества широкие массы нельзя без того, чтобы не втянуть в политику женщин¹. Полное и подлинное равноправие женщин с мужчинами, закрепленное в новой Конституции 1936 г., способствовало дальнейшему возрастанию их роли как на производстве, так и в общественной жизни. Женщины выдвигались на руководящую хозяйственную, советскую, колхозную и кооперативную работу. Своеобразие обстановки в предвоенные годы повлияло на направленность данного процесса. Особое внимание стало уделяться овладению мужскими профессиями. Это имело большое народное хозяйственное и оборонное значение, так как являлось одним из путей решения проблемы рабочей силы, особенно на случай возможной войны. Так, если до войны в крае было 2 тыс. женщин-механизаторов, то осенью 1941 г. – уже более 18 тыс.² Однако и в сфере сельского хозяйства в крае недостаточно часто выдвигали женщин на руководящую работу. К началу

¹ Больше внимания идейному росту женщин // Алтайская правда. – 1939. – № 20. – 26 января. С. 2.

² История Сибири. – Л., 1969. – Т. 5. – С. 298.

1943 г. из 4600 колхозов только 283 руководили женщины. К концу 1943 г. число женщин – председателей колхозов возросло до 303.

Основной спектр участия слабого пола в социально-политической жизни страны и региона был сосредоточен на проведении массовых политических кампаний. В целом женщины самым активным образом вовлекались лишь в общественное производство. Единственной формой их политического участия в жизни края, хотя и совсем непродолжительное время, оставались только делегатские собрания, которые уже в конце 1930-х годов государство окончательно свернуло.

Ситуация незначительно улучшилась к 1940-м гг. Так, на уровне 1-х секретарей районных партийных организаций в 1940 году были 2 женщины, в 1941 г. – 1, с 1943 по 1945 год женщин не было вообще¹. Среди вторых и третьих секретарей районов края в 1943 году числилось 7 женщин², в 1945 г. – 13³.

Также позитивно можно расценивать то, что по итогам выборов 1940 года в районные комитеты партии по всему краю, в том числе и в Ойротской области, 6 женщин заняли должности, хоть каким-то образом относящиеся к непосредственному управлению. Так, первым секретарем была избрана женщина в Локтевском РК, вторыми секретарями – в Волчихинском и Тальменском РК, секретарями по кадрам – в Топчихинском РК, Ойрот-Туринском РК и Ойротском обкоме⁴.

Таким образом, доля женщин среди партийной элиты края до 1945 г. оставалась невелика. Более того, в 1938-1945 гг. также отмечался слабый рост партийных рядов в целом за счет женщин, удельный вес которых в краевой партийной организации на 1 января 1941 г. составлял 15,1%⁵.

Такая же ситуация наблюдалась и в других регионах Сибири. К 1946 г. среди не только партийных, но и советских руководителей Алтайского края, Новосибирской, Омской и Томской областей не было ни одной женщины. В последующие годы ситуация с представительством женщин во властных структурах немного улучшилась, хотя эти изменения нельзя назвать радикальными.

На IV краевой партийной конференции, проходившей 5-7 марта 1948 г., отмечалось недостаточное выдвижение кадров на руководящую работу из числа женщин. Приводились данные о том, что среди руководящих работников всех специальностей женщины составляли 41,4%, но это за счет работников здравоохранения, науки и искусства. Зато мало женщин работало в партийных органах – 12,6% к числу всех работников партийного аппарата. «Среди руководящих работников, выдвинутых и назначенных

¹ ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 82. Л. 16–41.

² ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 211. Л. 155.

³ ГААК. Ф. П-1. Оп. 18. Д. 564. Л. 73–76.

⁴ ГААК. Ф. П-1. Оп. 1. Д. 407. Л. 11, 13, 40, 54, 65, 67.

⁵ Очерки истории Алтайского края. Барнаул, 1987. – С. 332.

в 1947 году, количество женщин составило всего 4,8%, что является ненормальным», – звучало в отчете о работе с кадрами на конференции¹.

В крае наблюдался рост числа женщин на руководящей работе в период 1949-1950 гг. На региональном уровне по-прежнему женщины присутствовали в качестве максимум заведующих секторами и инструкторов. Однако с 1949 г. женщины появляются в руководящих должностных группах на уровне первых секретарей городского комитета партии и первого и второго секретарей горрайкомов партии (Железнодорожного и Центрального районов Барнаула соответственно)².

В 1948 г. на уровне третьих секретарей райкомов партии присутствовали 4 женщины (5,4% от общего числа третьих секретарей), в 1951 году их было уже 5 (6,4%)³. С 1950 г. появляются женщины среди первых, вторых, третьих секретарей городских комитетов партии края: секретарь Барнаульского горкома партии Е.В. Заруцкая, первый секретарь Каменского горкома М.С. Краскова и второй секретарь Бийского горкома М.М. Жильцова, что составило 13,6% в этих должностных группах⁴.

Еще более незначительным число женщин на руководящей партийной работе в изучаемый период было в Ойротской – Горно-Алтайской автономной области, в основном на уровне секретарей районных комитетов партии. Данная проблема обсуждалась на краевом уровне. На XXIV пленуме крайкома ВКП(б) в 1947 г. говорилось о неудачах в работе Ойротского обкома в вопросе замещения руководящих должностей женщинами. На пленуме отмечалось, что пережитки старого родового быта сказывались в отношении женщин, это являлось одной из причин малого их числа на руководящей работе. Говорилось о том, что они присутствовали лишь на уровне председателей сельсоветов, и то их быстро заменяли⁵. Тем не менее стоит отметить, что в Горно-Алтайской области с 1951 по 1952 г. женщина появляется в должностной группе заведующих отделами на уровне обкома партии⁶.

К концу рассматриваемого периода – в 1955 г. на краевом уровне женщины отсутствовали; на городском уровне они были только в должностных группах вторых и третьих секретарей городских комитетов (всего 2 – это 9,5%); на уровне районных комитетов и городских районных комитетов в должностных группах первого, второго, третьего секретарей женщин было всего 5 (2,3%)⁷. Возможно, данная ситуация была связана не столько с политикой Советского государства, сколько с выбором самими женщи-

¹ ГААК. Ф. П-1. Оп. 80. Д. 1. Л. 124–125.

² ГААК. Ф. П-1. Оп. 88. Д. 175. Л. 8–9.

³ ГААК. Ф. П-1. Оп. 82. Д. 101. Л. 13–14.

⁴ ГААК. Ф. П-1. Оп. 88. Д. 157. Л. 244–253.

⁵ ГААК. Ф. П-1. Оп. 76. Д. 193. Л. 20.

⁶ ГААК. Ф. П-1. Оп. 91. Д. 109. Л. 16.

⁷ ГААК. Ф. П-1. Оп. 98. Д. 65. Л. 32, 35, 38, 39, 79.

нами иных сфер профессиональной деятельности: здравоохранения, науки и искусства¹. И сейчас мы наблюдаем вполне подобную ситуацию. По статистическим данным на 2010 г., в политической элите России доля представительства женщин составляла только 4,7%, что вполне совпадает с рассмотренным историческим периодом.

Л.Г. Коновалова

Трансформация законодательства об исполнительном производстве под влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ

В отечественной юриспруденции существует дискуссия о роли и значении решений Конституции РФ для развития правовой системы. Представляется, что конституционно-правовые нормы в интерпретации Конституционного Суда РФ существенным образом повлияли на становление действующего законодательства об исполнительном производстве и его практику применения. Следует отметить важную роль не только постановлений Конституционного Суда РФ, но и определений этого судебного органа, поскольку так называемые «правовые позиции» по вопросам принудительного исполнения содержатся как в постановлениях, так и в определениях Конституционного Суда РФ. Основные акты Конституционного Суда РФ, касающиеся исполнительного производства, можно сгруппировать по нескольким блокам разрешаемых вопросов.

Во-первых, Конституционный Суд РФ неоднократно (хотя и косвенно) указывал на конституционность признания в качестве исполнительных документов не только актов судов, но и актов органов исполнительной власти, а также иных органов. Правовая неопределенность была связана с тем, что согласно ст. 35 Конституции РФ «Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда». В случае же придания актам органов исполнительной власти и актам иных органов силы исполнительных документов, их принудительное исполнение осуществляет Федеральная служба судебных приставов – также орган исполнительной власти без непосредственного участия суда. Соответственно, при буквальном толковании норм Конституции РФ очевидно нарушение ст. 35 Основного закона РФ.

Так, в 2000 г. в Конституционный Суд РФ обратилась гражданка Н.И. Огнева, ссылаясь на противоречие, по ее мнению, Конституции РФ Федерального закона 1997 г. «Об исполнительном производстве», допускавшего проведение судебным приставом-исполнителем ареста и реализации

¹ Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (05 февраля 2014 г.) // Российская газета. – 2014. – 12 февраля.

имущества должника в рамках принудительного исполнения постановления налоговой инспекции по делу об административном правонарушении. Однако, отказывая в данном случае в рассмотрении жалобы Н.И. Огневой, Конституционный Суд РФ указал, что предоставление должностным лицам государственных органов права налагать административные взыскания в виде штрафа и обеспечение их принудительного исполнения судебными приставами-исполнителями не может расцениваться как нарушение конституционных гарантий защиты собственности, закрепленных ст. 35 Конституции РФ, так как в рассматриваемых правоотношениях применяется ст. 46 Конституции РФ, гарантирующая гражданину судебную защиту его прав и свобод, в том числе путем обжалования в суд решений и действий органов государственной власти и должностных лиц¹.

Получается, что в этом случае Конституционный Суд РФ расширительно истолковал нормы ст. 35 Конституции РФ, признав суд потенциальным участником правоотношений, связанных с изъятием имущества граждан в целях принудительного исполнения постановлений органов исполнительной власти о привлечении к административной ответственности. Такой подход органа конституционной юстиции следует признать правильным, поскольку иное решение вопроса повлекло бы за собой необходимость судебного утверждения всех постановлений органов исполнительной власти по делам об административных правонарушениях и необоснованным тратам финансовых средств государства.

Аналогичная мотивировка была дана Конституционным Судом РФ в отношении иных исполнительных документов – постановлений судебных приставов-исполнителей о взыскании исполнительского сбора², а также актов Пенсионного фонда РФ о взыскании недоимки по страховым взносам, пеней и штрафов³.

Соответственно, в действующем Федеральном законе 2007 г. «Об исполнительном производстве» продолжают указываться в качестве исполнительных документов постановления по делам об административных

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2000 г. № 190-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огневой Натальи Ивановны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 6 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2000. – № 6.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыжский»» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3412.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 242-О-П «По жалобе гражданина Саркисяна Сергея Сааковича на нарушение его конституционных прав положениями статей 25 и 25.1 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» и части 1 статьи 12 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 4.

правонарушениях, акты Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, а также акты органов, осуществляющих контрольные функции¹. Кстати, на практике большинство среди всех исполнительных документов, поступающих на исполнение в Службу судебных приставов – это постановления по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, большое значение имеют правовые позиции Конституционного Суда РФ, высказанные в отношении размера и правил наложения исполнительского сбора. Эти правовые позиции содержатся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»», изданном еще в период действия старого Федерального закона 1997 г. «Об исполнительном производстве».

Конституционный Суд РФ в целом признал не противоречащей Конституции РФ возможность установления судебным приставом-исполнителем исполнительского сбора в случае неисполнения исполнительного документа без уважительных причин в срок, установленный для добровольного исполнения указанного документа. Однако орган конституционного правосудия признал не соответствующими Конституции РФ нормы Федерального закона 1997 г. «Об исполнительном производстве», на основании которых из денежной суммы, взысканной судебным приставом-исполнителем с должника, исполнительский сбор оплачивался в первоочередном порядке, а требования взыскателя удовлетворялись в последнюю очередь.

Эти правовые позиции Конституционного Суда РФ учтены при принятии Федерального закона «Об исполнительном производстве» 2007 г. В частности, новый закон сохраняет возможность взыскания исполнительского сбора в прежних размерах при этом в первоочередном порядке удовлетворению подлежат требования взыскателя. Кроме того, в законе учтены пожелания Конституционного Суда РФ относительно предоставления должнику возможности доказывать уважительность причин неисполнения исполнительного документа в срок, предназначенный для добровольного исполнения. Так, согласно ст. 112 Федерального закона «Об исполнительном производстве» исполнительский сбор устанавливается судебным приставом-исполнителем, если должник не представил судебному приставу-исполнителю доказательства того, что исполнение было невозможным вследствие непреодолимой силы, то есть чрезвычайных и непредотврати-

¹ См.: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. (ред. от 28 декабря 2016 г.) № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

мых при данных условиях обстоятельств. Постановление судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора утверждается старшим судебным приставом. При отсутствии установленных Гражданским кодексом РФ оснований ответственности за нарушение обязательства суд вправе освободить должника от взыскания исполнительского сбора. Должник вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании постановления судебного пристава-исполнителя о взыскании исполнительского сбора, с иском об отсрочке или о рассрочке его взыскания, об уменьшении его размера или освобождении от взыскания исполнительского сбора¹.

Также Конституционный Суд РФ в рассматриваемом постановлении указал, что установленный в законе семипроцентный размер исполнительского сбора представляет собой лишь допустимый его максимум, верхнюю границу, и с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств может быть снижен правоприменителем².

В этой части правоприменительная практика после принятия постановления Конституционного Суда РФ складывалась достаточно интересным способом. Каких-либо изменений в старый Федеральный закон «Об исполнительном производстве» о понижении суммы исполнительского сбора внесено не было, а в службе судебных приставов действовали внутренние указания о необходимости исчисления именно семи процентов исполнительского сбора. Однако грамотные в правовом отношении должники с успехом обжаловали в судах соответствующие постановления судебных приставов-исполнителей. По факту с учетом обстоятельств дела принимались решения судов о снижении размера исполнительского сбора до трех-одного процента от суммы взыскания.

Принятый в 2007 г. новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве» учел и постановление Конституционного Суда РФ, и интересы государственной казны. Так, в законе указано, что исполнительский сбор устанавливается в размере семи процентов от подлежащей взысканию суммы или стоимости взыскиваемого имущества, но не менее пятисот рублей с должника-гражданина и пяти тысяч рублей с должника-организации. Должнику предоставлено право обратиться в суд с заявлением об уменьшении его размера или освобождении от взыскания исполни-

¹ См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыский»» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3412.

тельного сбора. А суд полномочен с учетом степени вины должника в неисполнении в срок исполнительного документа, имущественного положения должника, иных существенных обстоятельств отсрочить или рассрочить взыскание исполнительского сбора, а также уменьшить его размер, но не более чем на одну четверть от установленного в законе размера¹.

В развитие указанных законоположений уже сформировалась достаточно жесткая судебная практика: в случае, если имущественное положение должника позволяет ему уплатить долг кредитору, размер исполнительского сбора не может быть снижен судом².

Кроме того, вызывает интерес высказанные в рассматриваемом Постановлении соображения Конституционного Суда РФ о правовой природе исполнительского сбора. Дело в том, что в юридической науке до настоящего времени не утихают споры о том, является ли исполнительский сбор государственной пошлиной, налогом, административным наказанием или мерой особой процессуальной ответственности³. Не прояснил ситуацию и новый Федеральный закон «Об исполнительном производстве», в котором исполнительский сбор определяется как денежное взыскание, налагаемое на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный для добровольного исполнения исполнительного документа.

Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что исполнительскому сбору как штрафной санкции присущи признаки административной штрафной санкции: он имеет фиксированное, денежное выражение, взыскивается принудительно, оформляется постановлением уполномоченного должностного лица, взимается в случае совершения правонарушения, а также зачисляется в бюджет и во внебюджетный фонд, средства которых находятся в государственной собственности⁴. Такое неосторожное высказывание Конституционного Суда РФ имело далеко идущие последствия. В частности, некоторые граждане из такой аргументации Конституционного

¹ См.: Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 41. – Ст. 4849.

² См.: Постановление апелляционной инстанции Арбитражного суда Алтайского края от 08 ноября 2010 № А03-10918/06-33 // СПС «КонсультантПлюс»; Решение Арбитражного суда Алтайского края от 05 сентября 2010 № А03-10918/06-33 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Каганцов Я.М. К вопросу о правовой природе исполнительского сбора // Арбитражный и гражданский процесс. 2002. № 4; Белоусов Л.В. Спорная корректировка исполнительского сбора // СПС «КонсультантПлюс». – 2009.

⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыский»» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 32. – Ст. 3412.

Суда РФ заключили, что исполнительский сбор следует рассматривать как административное наказание и, соответственно, применять к его установлению правила наложения административных наказаний, включая срок давности привлечения к административной ответственности. Однако арбитражные суды и суды общей юрисдикции не распространяют на исполнительский сбор правила наложения административных наказаний, ссылаясь на Кодекс РФ об административных правонарушениях, в котором среди административных наказаний не назван исполнительский сбор¹.

Вместе с тем правоприменители учитывают мнение Конституционного Суда РФ в части административно-правовой природы исполнительского сбора при установлении срока исполнения такого исполнительного документа как постановление о взыскании исполнительского сбора.

Дело в том, что Федеральным законом «Об исполнительном производстве» не установлен срок, по истечении которого судебный пристав-исполнитель не вправе возбуждать исполнительное производство на основании постановления о взыскании исполнительского сбора. Однако суды, как правило, распространяют на постановление о взыскании исполнительского сбора такой же срок давности исполнения, как и на постановления по делам об административных правонарушениях (с 2011 г. – два года со дня, когда окончено основное исполнительное производство)². Аналогичный подход отражен и в Методических рекомендациях по порядку взыскания исполнительского сбора № 01-8, утвержденных Приказом Федеральной службы судебных приставов 23 декабря 2010 г.³

В-третьих, важными для практики являются правовые позиции Конституционного Суда РФ в отношении имущества граждан, на которое нельзя обратить взыскание. Перечень имущества, на которое нельзя обратить взыскание по исполнительным документам, содержится в ст. 446 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ)⁴. При этом данный перечень достаточно давно подвергается критике со стороны научной общественности⁵, поскольку зачастую предоставляет необоснован-

¹ См.: Постановления ФАС Дальневосточного округа от 10 августа 2010 № Ф03-5312/2010, ФАС Западно-Сибирского округа от 05 февраля 2009 г. № Ф04-353/2009(20049-А67-46), ФАС Поволжского округа от 25.08.2009 по делу N А12-3027/2009, Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 сентября 2010 г. по делу № А42-3027/2010 // СПС «Консультант-Плюс».

² См.: Постановления ФАС Волго-Вятского округа от 24 августа 2010 г. по делу № А31-447/2010, ФАС Восточно-Сибирского округа от 14 октября 2009 г. по делу № А10-2691/09 // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. – 2011. – № 2.

⁴ См.: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 2 июля 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; 2013. – № 27. – Ст. 3479.

⁵ См.: Щепалов С. Курьезы статьи 446 ГПК РФ в пользу мошенников и аферистов // Российская юстиция. – 2003. – № 10.

ные преференции для должника и не позволяет в должной мере обеспечить интересы взыскателя. Акты Конституционного Суда РФ в части рассматриваемого вопроса были как раз и направлены на то, чтобы указать законодательно на необходимость уточнения формулировок ст. 446 ГПК РФ.

Так, Конституционный Суд РФ в Постановлении РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна» признал не соответствующим Конституции РФ норму ст. 446 ГПК РФ, закрепляющую недопустимость обращения взыскания на земельные участки, использование которых не связано с осуществлением гражданином-должником предпринимательской деятельности.

Конституционный Суд РФ указал на недопустимость предоставления недобросовестным гражданам-должникам возможности свободно вкладывать денежные средства (включая неосновательно сбереженные вследствие неисполнения своих гражданско-правовых обязательств перед кредиторами) в дорогостоящие земельные участки, приобретать их в неограниченном количестве, с любым целевым назначением (индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство, садоводство, огородничество), в том числе для последующей перепродажи. В то же время, по мнению органа конституционного правосудия, должнику необходимо сохранить право собственности на не используемые для ведения предпринимательской деятельности земельные участки, если результаты их использования являются основным источником существования гражданина-должника и лиц, находящихся у него на иждивении¹.

В настоящее время законодатель изменил формулировку ст. 446 ГПК РФ с учетом позиции Конституционного Суда РФ. В частности, по исполнительным документам теперь не обращается взыскание на находящиеся на праве собственности земельные участки, на которых расположено единственно пригодное для проживания должника и членов его семьи жилое помещение (за исключением предмета ипотеки).

В отношении другого вида имущества, на которое нельзя обратить взыскание – единственно пригодного для проживания должника и членов его семьи жилого помещения, вопрос все еще не решен окончательно. Формулировка ГПК РФ «жилое помещение (его части), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в принадлежащем помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания помещением...» вызывает нарекания представителей

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 30. – Ст. 3988.

юридической науки и практиков, поскольку уравнивает в правовом положении и комнату в коммунальной квартире, и 20-комнатный коттедж. Конституционный Суд РФ в нескольких своих определениях в достаточно мягкой форме рекомендовал законодателю конкретизировать данное регулирование в части, касающейся размеров такого жилого помещения¹, однако законодатель еще не учел пожелание Конституционного Суда РФ. В 2017 г. Минюст России разработал законопроект о лимитации оставляемой за должником жилой площади, который в настоящее время подвергается критике из-за несоответствия в России кадастровой и рыночной стоимости недвижимости, отсутствия в стране маневренного жилищного фонда и проблемами с организацией публичных торгов².

Интересно также то, что Конституционный Суд РФ поддерживает практику обращения взыскания на единственно пригодное для проживания должника и членов его семьи жилое помещение и земельный участок под ним в случае, если эти виды имущества являются предметом ипотеки. Конституционный Суд считает, что законоположения, предоставляющие залогодержателю право обратить взыскание на имущество, заложенное по договору об ипотеке, направлены на обеспечение баланса прав и законных интересов взыскателей и должников и в качестве таковых служат реализацией предписаний Конституции РФ³.

Думается, что вышеназванные акты Конституционного Суда РФ можно отнести к основным в сфере исполнительного производства. Однако вопросы принудительного исполнения отражены и в иных решениях органа конституционной юстиции РФ. Например, Конституционный Суд РФ не усмотрел нарушений Конституции РФ в институте ограничения права

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 04 декабря 2003 г. № 456-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Октябрьского районного суда города Ижевска о проверке конституционности абзацев первого и второго пункта 1 статьи 446 ГПК РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2004. – № 3; Определение Конституционного Суда РФ от 20 октября 2005 г. № 382-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Каширина Бориса Александровича на нарушение его конституционных прав подпунктом 1 пункта 4 статьи 51 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2008 г. № 956-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Митиной Елены Ивановны, Негодовой Светланы Ивановны и Негодовой Татьяны Александровны на нарушение их конституционных прав положениями части первой статьи 446 ГПК РФ, абзаца четвертого статьи 411 Гражданского кодекса РФ и пункта 1 статьи 116 Семейного кодекса РФ» // СПС «КонсультантПлюс».

² Взыскание единственного жилья: почему реализация законопроекта Минюста оказалась под вопросом // <http://zapravazemschikov.ru/smi/2017-01-31>.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16 декабря 2010 г. № 1589-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Исмукова Льва Владимировича на нарушение его конституционных прав статьей 50 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» и Федеральным законом «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса РФ»» // СПС «КонсультантПлюс».

должника на выезд за пределы РФ¹, а также в возможности взыскателя направлять исполнительный документ о взыскании денежных средств непосредственно в банк или иную кредитную организацию², указал, что нормы Федерального закона «Об исполнительном производстве», касающиеся возможности назначения хранителя арестованного имущества необходимо трактовать таким образом, что обязанность по хранению арестованного имущества может быть принята хранителем только добровольно³. В 2016 г. Конституционный Суд подтвердил неотносимость вознаграждения адвоката к оплате труда лиц, работающих по трудовому договору в части определения очередности удовлетворения требований взыскателей в ходе исполнительного производства⁴, однако признал не соответствующими Конституции РФ ст. 21, 22 и 26 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в той мере, в какой эти положения в их взаимосвязи позволяют – при неоднократном прерывании срока предъявления исполнительного документа к исполнению предъявлением исполнительного документа к исполнению с последующим возвращением взыскателю на основании его заявления – всякий раз исчислять течение этого срока заново с момента возвращения исполнительного документа по данному основанию взыскателю и продлевать его тем самым на неопределенно длительное время⁵.

В целом можно заключить, что роль актов Конституционного Суда РФ для развития эффективного исполнительного производства в России трудно переоценить.

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 февраля 2005 г. № 291-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Хлюстова Вячеслава Игоревича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ»» // *Собрание законодательства РФ*. – 2005. – № 7. – Ст. 2314.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2005 г. № 532-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Акционерный коммерческий банк «Энергобанк» на нарушение конституционных прав и свобод статьями 6 и 91 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 354-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Копылова Андрея Андреевича на нарушение его конституционных прав положением пункта 1 статьи 53 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 ноября 2016 г. № 2508-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Парфенова Вячеслава Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 111 Федерального закона «Об исполнительном производстве»» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 21, части 2 статьи 22 и части 4 статьи 46 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с жалобой гражданина М.Л. Ростовцева» // *Собрание законодательства РФ*. – 2016. – № 12. – Ст. 1707.

М.В. Титаренко

К вопросу о проблеме привлечения юридических лиц к административной ответственности

Данное исследование посвящено теме проблем привлечения юридических лиц к административной ответственности. Статья представляет собой изложение, описание и анализ тех моментов, когда возникают сложные ситуации относительно привлечения того или иного юридического лица к ответственности.

Наиболее важным представляется обратить внимание на то, что сейчас глава 2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит понятия «административная ответственность».

Обратим внимание на то, что данная ответственность в научном плане – это достаточно многомерное и сложное понятие.

Один из авторов, занимающихся данной проблематикой, а именно А.Б. Агапов, закрепляет, что административная ответственность направлена на ограничение имущественных (неимущественных) прав нарушителя.

Для сравнения приведем позицию А.Б. Панова, который дает более широкое определение данного понятия. С одной стороны, он соглашается с вышеизложенной позицией относительно ограничения имущественных (неимущественных) прав нарушителя, но, с другой стороны, что является немаловажным, добавляет следующее: «Административная ответственность, являясь самостоятельным видом юридической ответственности и видом государственного принуждения, представляет собой в реализуемой законом об административных правонарушениях процессуальной форме такое правовое состояние физического и юридического лица, при котором оно претерпевает неблагоприятные последствия морального, личного, имущественного и организационного характера в результате осуждения совершенного им правонарушения»¹. Отсюда следует, что помимо ограничения имущественных (неимущественных) прав нарушителя, присутствует и нарушение морального, личного и организационного характера.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод, что административная ответственность является видом административного принуждения и реализуется посредством применения санкций к правонарушителю, предусмотренных нормами Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законов субъектов РФ об административных правонарушениях.

В настоящее время создается огромное количество юридических лиц с различной организационно-правовой формой. Одной из основных предпосылок такого появления является и влечет за собой большое количество

¹ Панов А.Б. Административная ответственность юридических лиц: монография. – М., 2014. – С. 6.

правонарушений, которые совершаются данными лицами. При этом, как правило, это правонарушения в сфере промышленности, строительстве, нарушение налогового, земельного, водного, лесного законодательства и т.д.

Трудность, перед которой стоит исследователь, заключается в том, что сейчас возможность признания юридического лица виновным в совершении административного правонарушения, а также вина данного лица понимается неоднозначно.

Анализ науки современного административного права свидетельствует о том, что по настоящее время в ней всегда существовало две позиции относительно вины юридических лиц. С одной точки зрения, вина юридического лица – это вина того государственного органа, который будет осуществлять назначение административного наказания юридическому лицу, так называемая объективная вина. С другой – вина юридического лица представляет собой вину конкретных должных лиц юридического лица за совершенное правонарушение.

В настоящее время стоит обратить внимание на то, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а именно статья 2.10, закрепляет, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных Особенной частью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

В этой связи мы вспоминаем, для того чтобы лицо было признано виновным в совершении административного правонарушения, а именно в совершении противоправного и виновного действия (бездействия), влекущего за собой административную ответственность, данному действию должны соответствовать следующие признаки, а именно: антиобщественность, противоправность, виновность и наказуемость.

Следует отметить, что по смыслу ч. 2 ст. 2.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, чтобы юридическое лицо признать виновным в совершении административного правонарушения, оно должно не исполнить возложенную на него определенную обязанность. Но важно учитывать, что данное лицо могло выполнить эту обязанность, но им не были предприняты все необходимые меры по его осуществлению.

В данном случае имеет место тот факт, что при вступлении в правоотношения юридическое лицо должно гарантировать выполнение своих прав и обязанностей. Следовательно, при доказывании вины юридического лица проблемой является установление всей совокупности обстоятельств по делу.

Теоретические и практические расчеты свидетельствуют о том, что установление вины юридического лица является весьма проблематичным,

так как она представляет собой внутреннее, психическое отношение лица к совершенному деянию и последствиям. Исходя из сложившейся проблемы, вина лица в совершении административного правонарушения должна пониматься через осознание вины должностных (физических) лиц, которые осуществляют определенную деятельность от имени данного лица.

Таким образом, вину юридического лица можно установить, приравняв ее к психологическому отношению к содеянному коллектива данного юридического лица.

В то же время важно отметить, что современное законодательство об административной ответственности юридических лиц содержит некоторые исключения, согласно которым ответственность юридических лиц возможна и без вины. Об этом нам свидетельствует статья 2.10 Кодекса, которая закрепляет ситуации привлечения к административной ответственности юридических лиц при реорганизации (слиянии, преобразовании, разделении, присоединении). Одним словом, все это связано с прекращением деятельности правонарушителя и появлением у него правопреемников, которые начинают нести самостоятельную ответственность.

В настоящее время также остается невыясненным вопрос о нарушении порядка составления протокола, закрепленного в пунктах 3-6 ст. 28.2 КоАП РФ. Выражается это в том, что представитель юридического лица лишается возможности принимать участие при составлении протокола, соответственно, ему не разъясняются права и обязанности, предусмотренные статьей 25.1 КоАП РФ, а это тем самым влечет нарушение прав данного лица и впоследствии может являться одним из оснований для отказа в привлечении юридического лица к административной ответственности или отмене постановления по делу об административных правонарушениях. Необходимость строгого соблюдения правил предоставления законному представителю копии протокола заключается еще и в том, что в нем зачастую указывается время и место рассмотрения дела об административном правонарушении.

Из сказанного следует, что если по итогу не будет вручена копия протокола представителю юридического лица, то оно не будет уведомлено о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении. Так, стоит обратить внимание еще и на тот факт, что несвоевременное направление уполномоченными органами в адрес юридических лиц постановления о привлечении юридического лица к административной ответственности, которые были вынесены несколько месяцев назад, и, соответственно, уже прошел десятидневный срок обжалования таких постановлений. В данной ситуации юридические лица просто не уведомляются о времени и месте рассмотрения дела об административном правонарушении.

В заключение следует сказать, что юридические лица являются особыми субъектами ответственности за административные правонарушения, и привлечь их к административной ответственности бывает не так уж и

просто, все это связано напрямую с теоретической неопределенностью и законодательной несогласованностью в определении вины юридического лица. Кроме того, существует и много сложностей в административно-юрисдикционной деятельности по привлечению юридического лица к административной ответственности.

Ю.А. Михайленко

О субсидиарной ответственности в трудовом праве

Категориальный аппарат гражданского права исторически сложился значительно раньше такового в трудовом праве. Выделившись из «материнской отрасли», трудовое право заимствовало и целый ряд цивилистических конструкций: договор, недействительность, представительство, ущерб. С принятием Трудового кодекса РФ (далее – ТК) в законодательство о труде введены такие понятия, как юридическое лицо, собственник имущества, дееспособность (применительно к работодателю), представитель и другие.

Относительно недавно в ТК появилась и категория субсидиарной ответственности по обязательствам работодателя (принимающей стороны) по договору о предоставлении персонала (ст. 341.5). Кроме того, в случаях, когда нормативными правовыми актами Российской Федерации установлена субсидиарная ответственность собственника имущества, учредителя (участника) по обязательствам юридического лица, то и по обязательствам работодателя, вытекающим из трудовых отношений, указанные лица также отвечают субсидиарно (ст. 20 ТК).

Такая ответственность может быть, в частности, возложена на лиц, уполномоченных выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица (в том числе возможность давать указания ранее перечисленным лицам). Согласно ст. 53.1 ГК РФ, указанные лица обязаны действовать в интересах юридического лица разумно и добросовестно и несут ответственность за убытки, причиненные по их вине юридическому лицу (за исключением членов коллегиального органа, которые голосовали против решения, повлекшего причинение юридическому лицу убытков, или, действуя добросовестно, не принимали участия в голосовании). В случае совместного причинения убытков юридическому лицу указанные лица обязаны возместить убытки солидарно (п. 4 ст. 53.1 ГК РФ).

Заметим, что в ст. 53.1 ГК РФ ответственность не названа субсидиарной, так как лица, выступающие от имени юридического лица или иным образом определяющие его действия, отвечают перед самой организацией за причиненные их действиями убытки, в отдельных федеральных законах в аналогичной ситуации (т.е. в случаях, когда имеется вина указанных лиц

в причинении или невозможности возмещения вреда) используется конструкция субсидиарной ответственности, что дает основание говорить о таковой и в трудовом праве. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью», в случае несостоятельности (банкротства) общества по вине его участников (или других лиц, имеющих право давать обязательные для общества указания либо иным образом определять его действия), на указанных лиц может быть возложена субсидиарная ответственность по обязательствам общества в случае недостаточности его имущества. При банкротстве государственного или муниципального предприятия субсидиарная ответственность по его обязательствам может быть возложена на собственника имущества предприятия в случаях, когда несостоятельность вызвана собственником имущества (ст. 7 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹).

Таким образом, заинтересованные лица должны доказать, что банкротство юридического лица наступило именно вследствие действий собственника имущества (участника и т.п.), а также наличия причинно-следственной связи между действиями ответчика и наступившим банкротством организации. На это указал, в частности, Свердловский областной суд, отказав в иске о взыскании задолженности по заработной плате с единственного участника ООО «ШРЭП»².

Для возложения субсидиарной ответственности на учредителя (собственника имущества) учреждений, а также казенных предприятий по обязательствам указанных юридических лиц достаточно самого факта недостаточности их имущества, на которое в соответствии с законом может быть наложено взыскание. Собственник отвечает по обязательствам казенного и частного учреждений (п. 4 ст. 123.22 и ст. 123.23 ГК РФ) при недостаточности денежных средств, находящихся в распоряжении последних, а также по обязательствам казенного предприятия (п. 6 ст. 113 ГК РФ, п. 3 ст. 7 Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях») при недостаточности его имущества, независимо от оснований их возникновения.

Субсидиарная ответственность собственника бюджетного и автономного учреждения наступает лишь по обязательствам учреждений, связанным с причинением вреда гражданам (п. 5, 6 ст. 123.22 ГК РФ). Однако при оценке обязательств, вытекающих из трудовых отношений, как связанных с причинением вреда в судебной практике нет единства. Так, при

¹ Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 48. – Ст. 4746.

² Апелляционное определение Свердловского областного суда от 12 октября 2016 г. по делу № 33-18141/2016 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=RASVR;n=88146>.

ликвидации ГУ РК «Северо-Западная база авиационной охраны лесов» возникла проблема с ликвидацией задолженности по оплате труда бывшим работникам учреждения. В связи с отсутствием у учреждения денежных средств на счетах и отсутствием иного имущества, на которое может быть обращено взыскание, исполнительные листы были оставлены без удовлетворения. В этой связи работники предъявили иски к Государственному комитету Республики Карелия по транспорту, осуществляющему в отношении указанного юридического лица полномочия учредителя. Суды первой инстанции посчитали, что взысканные в пользу истца суммы связаны с восстановлением нарушенных трудовых прав истца, и такие суммы, в том числе и компенсация морального вреда, не могут рассматриваться как вред, причиненный личности истца или его имуществу в соответствии с п. 1 ст. 1064 ГК РФ¹.

Ошибочность вывода суда относительно требований о компенсации морального вреда очевидна: глава 59 ГК РФ относит моральный вред (физические и нравственные страдания) к обязательствам, связанным с причинением вреда (ст. 1099 ГК РФ). Однако и задолженность по заработной плате Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Республики Карелия посчитала обязательством, связанным с причинением вреда гражданам. При этом суд апелляционной инстанции указал следующее: истцу денежные выплаты, предусмотренные трудовым законодательством, не выплачены и присуждены вступившими в законную силу решениями суда, они входят в состав имущества истца, и их утрата (невыплата) в силу ст. 15 ГК РФ представляет собой убытки в виде реального ущерба, причиненного гражданину. Следовательно, при недостаточности у ликвидируемого бюджетного учреждения имущества, на которое может быть обращено взыскание, для исполнения решений суда о присужденных истцу выплатах, на собственника имущества учреждения должна быть возложена субсидиарная ответственность по обязательствам учреждения в соответствии с п. 5 ст. 123.22 ГК РФ².

Помимо категории субсидиарной ответственности, Трудовой кодекс оперирует понятием «дополнительная ответственность» по обязательст-

¹ См.: Апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 10 мая 2016 г. по делу № 33-1256/2016 [Электронный ресурс]. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1544767>

² См.: Апелляционные определения Верховного суда Республики Карелия от 10 мая 2016 г. по делу № 33-1256/2016; от 9 августа 2016 г. по делу № 33-3251/2016

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1626092>; от 16 августа 2016 г. по делу № 33-3120/2016 [Электронный ресурс]. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1626086>; от 30.08.2016 по делу № 33-3488/2016; от 30 августа 2016 г. по делу № 33-3488/2016 [Электронный ресурс]. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1631488>; от 16.09.2016 по делу № 33-3653/2016 [Электронный ресурс]. – URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1637246>.

вам, вытекающим из трудовых отношений, включая обязательства по выплате заработной платы. Она установлена для законных представителей (родителей, опекунов, попечителей), выступающих в качестве работодателей физических лиц, не обладающих в полном объеме гражданской дееспособностью. Речь идет о несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, о лицах, признанных судом недееспособными либо ограниченными в дееспособности (части 8-10 ст. 20 ТК).

Примечательно, что в отношении ответственности по обязательствам законных представителей физических лиц, не обладающих в полной мере гражданской дееспособностью, трудовое законодательство говорит о «дополнительной» ответственности, тогда как Гражданский кодекс решает этот вопрос по-разному для каждой категории граждан. Так, лица, ограниченные в дееспособности, самостоятельно несут имущественную ответственность по совершенным им сделкам и за причиненный ими вред (ст. 30, ст. 1077 ГК). За вред, причиненный гражданином, признанным недееспособным, несет ответственность его опекун, который совершает от имени подопечного все сделки и несет по ним имущественную ответственность (ст. 1076, ст. 29). Несовершеннолетние (старше четырнадцати лет) самостоятельно несут имущественную ответственность по сделкам, а за причиненный ими вред в части недостаточности средств отвечают родители или попечители (ст. 26, ст. 1074 ГК). Таким образом, о дополнительной ответственности законных представителей можно говорить лишь в последнем случае.

К.О. Попов

Злоупотребления в сфере интеллектуальной собственности

Вопрос о случаях и способах нарушения прав является одним из самых насущных и сложных в современности, в том числе и в сфере интеллектуальной собственности. Учитывая, в частности, специфику объектов промышленной собственности и средств индивидуализации, нарушение прав на такие объекты, может привести к многомиллионным убыткам граждан и юридических лиц. В силу определенных особенностей ранее существовавшего правового регулирования и несколько запаздывающего экономического развития, в сравнении с зарубежными странами, данную проблему можно вообще считать относительно новой для России. Так, Россия находится на 115-м месте в мире по уровню защиты авторских прав и по оценкам экспертов, величина защищенной интеллектуальной собственности в России составляет около 1%¹.

¹ Виговский Е.В. Рейдерство в сфере нематериальных активов // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – 2009. – № 3. – С. 97.

В рамках данной статьи предлагается рассмотреть правовые проблемы, встречающиеся в патентном праве, а также в сфере прав на товарные знаки. Одна из первых проблем в сфере интеллектуальной собственности, появившихся в России в 90-х годах XX века, но до сих пор не потерявшая свою актуальность, является проблема так называемого «патентного рейдерства», или «патентный троллинг», говоря более современным языком. Предпосылку для деятельности «патентных троллей» создает в целом низкая правовая охрана интеллектуальной собственности, не всегда действенные способы защиты, проблемы, возникающие в правоприменении, а также иногда невысокий уровень юридической грамотности лиц, являющихся потерпевшими от таких нарушений.

Способов, с помощью которых действуют «патентные тролли», достаточно много, но среди основных можно выделить: изучение рынка сбыта и ассортимента выпускаемых товаров фирм с целью отыскания реализуемых незапатентованных товаров и получения на них патентов; использование момента истечения срока действия патента с целью оформить патент на себя раньше, чем это сделает предыдущий владелец; оформление патентов на объекты по развивающимся направлениям науки и техники. Отдельно следует выделить такой способ, как «патентная софистика», который ярко проиллюстрировал В.В. Помазанов в своей статье, показав на примерах, что если придумать остроумную широкую словесную формулировку для описания даже одного из существенных признаков уже когда-либо запатентованного объекта и представить его в качестве отличительного признака, то с большой долей вероятности патент будет получен¹. А дальше уже дело техники, однако применение указанных выше способов, а также многих других практически всегда происходит с целью либо получения материальной выгоды от потерпевших, либо для недобросовестной конкуренции.

Нельзя не согласиться с мнением авторов, исследующих проблемы «патентного троллинга», в том, что формально такие действия являются законными, более того, с юридической стороны являются неуязвимыми, поскольку такие компании являются лишь держателями патентов². В связи с этим в науке предлагаются варианты совершенствования законодательства в сфере патентования, некоторые из них, на наш взгляд, весьма спорны. Например, спорно предложение Е.В. Даровских о повышении патентных пошлин, однако автор самостоятельно сразу же отмечает, что такое повышение может ограничить возможность патентования малобюджетными субъектами. Также, на наш взгляд, спорно положение о необходимости закрепления обязанности использовать патент. Так как решение о возмож-

¹ Помазанов В.В. Патентный троллинг: теперь и в России // Инициативы XXI века. – 2013. – № 13. – С. 41.

² Даровских Е.В. К вопросу о патентном рейдерстве // Вестник МГЭИ. – 2015. – № 2. – С. 19.

ности использования либо неиспользования решается непосредственно субъектом (например, не всегда имеется возможность сразу же после получения патента запустить товар в промышленное производство), и закрепления такого рода обязанности может сказаться на финансовом благополучии субъектов, либо расходиться с их бизнес-планированием.

Права на второй предложенный нами к рассмотрению в рамках статьи объект – товарный знак, права могут нарушаться схожим образом. Так, лицо регистрирует за собой права на товарный знак, схожий до степени смешения с товарным знаком, под которым уже выпускается продукция, но права на который не были оформлены надлежащим образом. И далее либо предлагает выкупить права на товарный знак, либо прекратить нарушать права лица, которое зарегистрировало свои права. Однако в данном случае в гражданском законодательстве, а именно в пункте 2 статьи 1512 Гражданского кодекса РФ, прямо закреплена возможность оспаривания зарегистрированного права на товарный знак, в случае установления в действиях лица злоупотребления правом либо акта недобросовестной конкуренции. Более детально данное положение раскрывается в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 5, Пленума ВАС РФ № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации». Примечательно, что аналогичного прямого указания на возможность оспаривания выданного патента не предусмотрено. Однако суды при разрешении данной категории дел изучают, в том числе вопрос о наличии конкурентных отношений между участниками спора. Но, как справедливо отмечают исследователи, недобросовестное лицо обычно занимается иными видами деятельности, вследствие чего возникают проблемы при оспаривании регистрации товарного знака. Тем не менее если суд исследует обстоятельства через призму злоупотребления правом, то он устанавливает факт неиспользования товарного знака правообладателем, цель регистрации товарного знака, реальное намерение правообладателя его использовать, причины неиспользования, знание правообладателя об использовании товарного знака иными лицами до его регистрации и иные.

Таким образом, думается, что институт защиты от недобросовестной конкуренции стоит считать главным правовым механизмом защиты интеллектуальных прав в сфере рыночных отношений. И вполне возможно распространять данный институт не только на сферу средств индивидуализации юридических лиц, но и на случаи злоупотребления в сфере патентного права.

«Балкон» и «балконная плита» как пример правовых коллизий жилищного законодательства

В рамках проводимых совещаний между органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами, неоднократно поднимался один серьезный вопрос: «Кто осуществляет уборку снега в зимний период времени с балконов, обслуживающих одну квартиру?». Правовая неоднозначность урегулирования данного вопроса в жилищном законодательстве порождает массу проблем в реализации полномочий управляющих организаций. Управляющие организации являются заложниками правовых разногласий.

Согласно ч. 5 ст. 15 ЖК РФ, «Общая площадь жилого помещения состоит из суммы площади всех частей такого помещения, включая площадь помещений вспомогательного использования, предназначенных для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с их проживанием в жилом помещении, за исключением балконов, лоджий, веранд и террас». Комментарии юристов-цивилистов сходятся во мнении¹, что данный перечень исключений, сформулированный в статье 15 ЖК РФ, императивен, исчерпывающ, и никаким иным федеральным законом, другим правовым актом или договором изменению или дополнению не подлежит. Таким образом, мы можем сделать вывод, что балконы входят в общее имущество многоквартирного дома. Однако неоднозначно прописано в статье 36 ЖК РФ: «Собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в многоквартирном доме, а именно:

1) помещения в данном доме, не являющиеся частями квартир и предназначенные для обслуживания более одного помещения в данном доме, в том числе межквартирные лестничные площадки, лестницы, лифты, лифтовые и иные шахты, коридоры, технические этажи, чердаки, подвалы, в которых имеются инженерные коммуникации, иное обслуживающее более одного помещения в данном доме оборудование (технические подвалы);

3) крыши, ограждающие несущие и ненесущие конструкции данного дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование, находящееся в данном доме за пределами или внутри помещений и обслуживающее более одного помещения».

¹ Жилищный кодекс Российской Федерации. Постатейный научно-практический комментарий (под общ. ред. председателя Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству, председателя Ассоциации юристов России, д-ра юрид. наук, профессора, заслуж. юриста РФ П.В. Крашенинникова). – М.: Библиотечка РГ, 2013.

Согласно приложению № 3 к Методическим рекомендациям по защите прав участников реконструкции жилых домов различных форм собственности, утвержденным приказом Госстроя России от 10 ноября 1998 г. № 8, «балкон – это выступающая из плоскости стены фасада огражденная площадка, служащая для отдыха в летнее время. И это место предназначено для отдыха отдельной семьи».

Подобные вопросы возникают у граждан из-за непонимания различий между понятием «балконная плита» и, собственно, «балкон».

Балконная плита представляет собой внешнюю ограждающую конструкцию, которая в силу закона является общей собственностью всех собственников помещений многоквартирного дома.

Об этом прямо указано в Постановлении Правительства РФ от 13.08.2006 № 491, согласно п. 2 которого, в состав общего имущества включаются ограждающие несущие конструкции многоквартирного дома (включая фундаменты, несущие стены, плиты перекрытий, балконные и иные плиты, несущие колонны и иные ограждающие несущие конструкции). Существует позиция Верховного Суда РФ в Определении, которого от 17 января 2012 г. № КАС11-789 «балконная плита относится к общему имуществу собственников квартир в многоквартирном доме».

Так, в определении¹ указано, что «оборудование, находящееся в многоквартирном доме, может быть отнесено к общему имуществу только в случае, если оно обслуживает более одного помещения. Балконные плиты, отнесенные к ограждающим несущим конструкциям, включаются в состав общего имущества как конструктивные части здания, обеспечивающие его прочность и устойчивость». С учетом технических особенностей этих конструкций балконные плиты отвечают основному признаку общего имущества как предназначенного для обслуживания нескольких или всех помещений в доме.

Суд обоснованно признал, что подпункт «в» пункта 2 Правил, в части, предусматривающей включение в состав общего имущества балконных плит, не противоречит вышеназванным пункту 1 статьи 290 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункту 3 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, которыми установлено, что ограждающие несущие конструкции, к которым отнесены балконные плиты, являются общим имуществом собственников квартир в многоквартирном доме. Приведенными нормами не предусмотрено, что ограждающие конструкции, к которым отнесены балконные плиты, должны быть предназначены для обслуживания всех или нескольких помещений в многоквартирном доме. Остался открытым вопрос: «Кто должен осуществлять текущее, ежедневное содержание? Кто должен убирать балкон?».

¹ Определение Верховного Суда РФ от 17 января 2012 г. № КАС11-789.

Для ответа на этот вопрос следует провести аналогии с собственностью на жилое помещение – квартиру. Кто является собственником квартиры...? Рассмотрим пример: несущая стена квартиры является одновременно стеной квартиры соседа, а плиты перекрытий, являющиеся полом и потолком, являются одновременно потолком и полом для квартир соседей, проживающих этажом ниже и этажом выше. Таким образом, плиты перекрытий, несущие стены являются в общей долевой собственности, потому как обслуживают более одного помещения в доме.

Получается, что собственники не являются единоличным собственником ни несущих стен, ни плит перекрытий, служащих полом и потолком квартир. Что же остается в собственности?

Фактически собственники являются собственниками трехмерного пространства, заключенного в стенах квартиры, которая, по сути, является структурной частью многоквартирного дома. Однозначного ответа на поставленные вопросы нет. В противном случае собственность же на квартиру – это юридическая фикция, призванная обеспечить определенность для населения без погружения в сложные материи, простоту в понимании. И собственники останутся собственниками элементов декора, отделки жилого помещения – обои, подвесные потолки, паркет и т.п. Управляющие организации считают, что аналогичным образом дело обстоит с балконами. Балконная плита – общая долевая собственность собственников квартир в силу закона. Однако это не значит, что внутреннее пространство балкона с элементами отделки также является общей собственностью. Из этого следует, что собственники должны нести бремя текущего содержания балкона, а именно уборки снега в зимний период времени, уборки пыли в летний, и так далее.

Апелляционное определение Московского городского суда от 26.02.2013 по делу № 11-6290 содержит следующее пояснение: «Плиты балконов, входящих в план квартиры по обмеру БТИ, а также внешняя стена, к которой данные балконы примыкают, относятся к общему имуществу многоквартирного дома и, соответственно, принадлежат собственникам помещений на праве общей долевой собственности, а перила, окна, двери указанных балконов являются частью данного жилого помещения, то есть объектом индивидуальной собственности». Эту же позицию подтверждают примеры судебной практики (Обзор судебной практики по гражданским делам по материалам апелляционной инстанции и делам об административных правонарушениях Саратовского областного суда за первое полугодие 2014 г., Апелляционное определение СК по гражданским делам Тверского областного суда от 24 марта 2016 г. по делу № 33-928/2016, Апелляционное определение СК по гражданским делам Ростовского областного суда от 15 марта 2016 г. по делу № 33-4038/2016).

Кроме того, во многих подзаконных актах есть определенные противоречия, так например, в Инструкции о проведении учета жилищного

фонда в Российской Федерации,¹ в Строительных правилах 54.13330.2011 «Здания жилые многоквартирные», в Приказе Федеральной службы государственной статистики от 11 марта 2009г. № 37 «Об утверждении Методологических положений по системе статистических показателей, разрабатываемых в статистике строительства и инвестиций в основной капитал», также в Приказе Минстроя России от 25.11.2016 № 854/пр. «Об установлении понижающих коэффициентов для расчета площади лоджии, веранды, балкона, террасы, используемой при расчете общей приведенной площади жилого помещения»: «3.37. Общая площадь квартиры определяется как сумма площадей ее помещений, встроенных шкафов, а также площадей лоджий, балконов, веранд, террас и холодных кладовых, подсчитываемых со следующими понижающими коэффициентами: для лоджий – 0.5, для балконов и террас – 0.3, для веранд и холодных кладовых – 1.0.» Таким образом, мы можем сделать вывод, что балконы входят в площадь квартиры и являются индивидуальной собственностью жильцов, а значит они должны самостоятельно следить за его содержанием? Но в то же время Письмо Госстроя РФ от 25 апреля 2001 г. № НМ-2161/3 «О балконах, лоджиях, верандах» закрепляет определения, которые противоречат позиции изложенной в Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации: «- лоджией (остекленной или не остекленной) является помещение, встроенное в жилое многоквартирное здание и имеющее ограниченную глубину, взаимосвязанную с освещением помещения, к которому она примыкает; - остекленный балкон, как и лоджия, является частью многоэтажного жилого дома и имеет ограниченную глубину, взаимосвязанную с освещением помещения, к которому он примыкает».

При таком многообразии законов и подзаконных нормативных актов, которые не дают четкого ответа на вопрос: «кто собственник балкона???»», для управляющих организаций создает реальную проблему в части обслуживания балконов.

В соответствии с подпунктом «в» пункта 2 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме и правил изменения размера платы за содержание и ремонт жилого помещения в случае оказания услуг и выполнения работ по управлению, содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 491: «В состав общего имущества, принадлежащего на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме, включаются ограждающие несущие конструкции многоквартирного дома (включая фундаменты, несущие стены, плиты перекрытий, балконные и иные плиты, несущие колонны и иные ограждающие несущие кон-

¹ Приказ Минземстроя РФ от 4 августа 1998 г. № 37.

струкции)». Подпунктом 4.2.4.2 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 27 сентября 2003 г. № 170, предусмотрено, что балконы отнесены к несущим конструкциям. А это значит, что положения данных актов обязывают управляющие организации, как организации, осуществляющие эксплуатацию жилищного фонда, следить за текущим содержанием балконов. Многообразие подзаконных актов, порождающих правовые коллизии, создает для участников жилищных отношений трудности в реализации их прав и обязанностей. Возникает вопрос: «Что значит следить за текущим состоянием общего имущества многоквартирного дома?». Управляющие организации не снимают с себя обязанности при обнаружении дефектов (замокание плит, расшатывание креплений ограждений, отслоение бетона плит, в том числе вышерасположенных балконов, лоджий и козырьков) производить ремонт, но осуществление уборки балкона, балконной плиты – в обязанности управляющих организаций это входит или нет? Позиция управляющих организаций состоит в том, что все работы по содержанию помещений балконов и балконных плит должны выполняться собственниками квартир, но судебная практика по привлечению к ответственности управляющих организаций перед третьими лицами идет по другому пути. И решить эту проблему, скорее всего, возможно будет другими гражданско-правовыми механизмами защиты прав управляющих организаций.

Ф.К. Свободный, Б.Ф. Свободный

Определение основных понятий судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии

Существующая активная практика применения полиграфа при расследовании преступлений привела ряд специалистов к необходимости включения данного вида исследований в существующую классификацию судебных экспертиз.

Так, по мнению Я.В. Комиссаровой, «было бы корректно дополнить класс экспертиз собственно психофизиологической экспертизой, базирующейся на использовании психофизиологического метода детекции лжи»¹.

Авторы настоящей работы полагают, что в отношении судебной психофизиологической экспертизы с использованием полиграфа было бы

¹ Комиссарова Я.В. Проблема становления психофизиологической экспертизы: материалы Междунар. науч. конф. – М., 2002. – С. 89.

корректнее говорить не о новом классе судебных экспертиз, а о новом виде экспертизы, относящейся по своей сущности, объекту, предмету и методам к классу судебных психологических экспертиз (СПЭ).

Действительно, большинство теорий, объясняющих принцип работы полиграфа, в качестве основополагающих (в т.ч. диагностируемых) явлений рассматривают психологические феномены (внимание, эмоции, память, установки, личностный смысл и т.д.), что позволяет по объектно-предметному содержанию отнести опрос с использованием полиграфа в область психологических исследований.

Так, Ю.И. Холодный, объясняя механизмы, лежащие в основе опроса с использованием полиграфа, предложил теоретическую концепцию целенаправленного исследования памяти¹.

С.И. Оглоблин и А.Ю. Молчанов в качестве теоретической основы опроса с использованием полиграфа предлагают теорию «направленной актуализации динамических личностных смыслов сознания»².

Исследование различных психологических феноменов входит в компетенцию психолога, а разрешение вопросов, возникающих перед следствием (судом) при необходимости квалифицированной оценки психических явлений, требует проведения судебной психологической экспертизы (СПЭ).

Существуют несколько широко известных классификаций СПЭ по предмету исследования³, обобщив которые, можно выделить следующие виды СПЭ: СПЭ эмоциональных и иных состояний личности; СПЭ регуляторных способностей личности; СПЭ когнитивных способностей личности; СПЭ коммуникативных способностей личности; СПЭ характеристик мотива; СПЭ индивидуально-психологических особенностей личности; СПЭ воздействия; СПЭ взаимодействия личности и ситуации.

По мнению авторов данной работы, учитывая реалии сегодняшней практики судебных экспертиз, указанную классификацию можно дополнить, включив в нее новый вид экспертизы – судебную психологическую экспертизу информированности личности о расследуемом событии (СПЭ-ИЛ), которая сейчас базируется на проведении исследования с использованием полиграфа.

В рамках данной работы понятие **«информированность личности о расследуемом событии»** определяется как характеристика личности, вы-

¹ Холодный Ю.И. Опрос с использованием полиграфа... // Вестник криминалистики. – 2005. – Вып. 2 (14). – С. 51.

² Оглоблин С.И., Молчанов А.Ю. Инструментальная детекция лжи (проверки на полиграфе): Академический курс. – М., 2004. – С. 410-411.

³ Коченов М.М. Теоретические основы судебно-психологической экспертизы: автореф. ... д-ра психол. наук. – М., 1991. С. 16-17; Сафуанов Ф.С. Судебно-психологическая экспертиза в уголовном процессе: науч.-практич. пособие. – М.: Гардарика, 1998. – С. 22-25.; Сахнова Т.В. Судебная экспертиза. – М., 1999. – С. 297.

ражающаяся в наличии у человека системы объективных знаний и субъективных представлений о конкретном случае, произошедшем в его жизни.

В качестве **предмета** СПЭИЛ выступает исследование качественных и количественных характеристик информированности лица о расследуемом событии, а именно установление фактические данных о наличии или отсутствии у лица информации о деталях расследуемого события; о степени информированности лица о расследуемом событии, о месте, времени и источниках получения лицом первой информации о расследуемом событии.

Общим **объектом** СПЭИЛ является личность во всех ее взаимосвязях со средой, человек как носитель психики (сознания, памяти, информации о расследуемом событии), подлежащей исследованию в процессе экспертизы.

Частными объектами СПЭИЛ являются все материальные носители информации о личности и ее деятельности, исследуя которые, эксперт может получить сведения об особенностях информированности личности о расследуемом событии: материалы дела; видеозапись поведения подэкспертного в ходе исследовательского этапа экспертизы; записи физиологических реакций подэкспертного (полиграммы) и т.п.

Методами СПЭИЛ являются психологический анализ материалов дела, наблюдение; экспертная беседа; психологическое тестирование, экспериментальное психодиагностическое исследование с использованием приборов, регистрирующих моторные, физиологические, нейрофизиологические реакции подэкспертного на предъявляемые ему стимулы. По мере развития данного вида экспертиз вполне вероятно расширение перечня методов СПЭИЛ.

В **компетенцию** СПЭИЛ входит круг вопросов, связанных с информированностью подэкспертного лица о частных признаках расследуемого события.

Поскольку судебная психологическая экспертиза не компетентна решать вопросы правового характера (о правдивости или ложности показаний и т.д.), для соблюдения научных и правовых принципов судебно-психологического исследования правомочным представляется формулирование следующих **вопросов к эксперту**, производящему СПЭИЛ:

- Обладает ли подэкспертный информацией об обстоятельствах (деталях, частных признаках) расследуемого события?
- О каких обстоятельствах (деталях, частных признаках) расследуемого события обладает информацией подэкспертный?
- Когда и из каких источников была получена подэкспертным первая информация об обстоятельствах (деталях, частных признаках) расследуемого события?

На настоящий момент в Новосибирской, Кемеровской областях, в Алтайском крае и Республике Алтай было произведено более 300 СПЭИЛ по

постановлениям о назначении судебной экспертизы, вынесенными дознавателями, следователями, судами. При этом в постановлениях о назначении экспертиз были прямо указаны ее вид – судебная психологическая экспертиза информированности личности о расследуемом событии, а также вышеприведенные вопросы к эксперту. Результаты большинства проведенных СПЭИЛ, оформленные в виде заключений эксперта, были приобщены к материалам соответствующих дел и приняты в качестве источника доказательств.

Авторы выражают надежду, что идеи, высказанные в настоящей статье, будут способствовать дискуссии, плодотворно влияющей на развитие методологии и практики нового вида экспертных исследований – судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии.

А.А. Чесноков

Апогей и закат экономико-правовых институтов Советского государства

Советскую эпоху развития нашего Отечества, вопреки сложившейся традиции, нельзя оценивать однозначно. Существовали периоды, когда механизм государства использовался и в репрессивных целях. Однако материальная и нормативная база, накопленная в СССР, послужила фундаментом для создания современного общества. Нельзя забывать, что большинство элементов правообеспечительной деятельности Российской Федерации сегодня еще значительно уступают уровню советского периода, в частности, в отношении таких важнейших прав личности, как право на труд, отдых, жилище, достойный уровень жизни. Сама Октябрьская революция послужила точкой отсчета для применения совершенно иных во многом идеалистических ценностей, но отвечающих коллективному началу российского самосознания и приемлемых для широких слоев населения. Поэтому объективное ее рассмотрение возможно лишь с учетом конкретной историко-политической, экономической и социальной обстановки. Так, В.Н. Синуков отмечает, что основная суть особенностей «социалистического права» сводится к значительно большей, по сравнению с западными правовыми системами социальной наполненности правового регулирования, «явной “склеенности” права с общественной организацией жизнедеятельности восточно-европейских социумов, акценте в строении права не на отвлеченно-формальных должностованиях, а на фактически гарантирующих «существованиях» конкретных возможностей людей»¹.

¹ Синуков В.Н. Российская правовая система: введение в общую теорию. – Саратов: Полиграфист, 1994. – С. 63.

Поэтому многие ученые того времени определяли, что право (правовой статус личности, права граждан и проч.) не являются самоцелью, а выступают в качестве специфического средства достижения определенного социального результата¹.

С точки зрения же наиболее распространенного сегодня либерального подхода поворотным пунктом, ознаменовавшим переход от тоталитаризма сталинского периода к ограниченным реформам, явилась так называемая «оттепель», во многом связанная с именем Н.С. Хрущева². Постепенный дрейф в сторону увеличения демократизма деятельности государственного аппарата (хотя и в значительной степени декларативного) были объективно обусловлены изменившимися условиями развития страны и ее международного окружения. Эта ситуация определяла и необходимость постоянного приспособления к меняющейся ситуации. В рамках такого «приспособления» неоднократно принимались различного рода «ремонтные» работы государственного механизма и его политическо-социальной системы³.

«Хрущевской оттепели» были свойственны некоторые крайности, волюнтаризм, что не могло не сказаться отрицательно на развитии государственности. Многие законодательные акты реализовывались лишь частично, избирательно.

Следует отметить, что на рубеже 50-60-х гг. существенно обновилось отраслевое законодательство: уголовное, гражданское, процессуальное и т.д. Демократизировались и совершенствовались нормы, защищающие права личности на распоряжение личным имуществом, авторство⁴ и др. Декларировалась возможность обжаловать действия должностных лиц⁵.

Однако в экономике это были шаги назад. Для предприятий был отменен критерий снижения себестоимости, отменены премиальные фонды оплаты труда, упор делался на неснижение показателей. Были введены лимиты на величину вознаграждений за рационализаторские предложения и изобретений. Колхозникам хотя и выдают паспорта, но заставляют продать свой скот колхозам, где он массово гибнет, уменьшаются объемы производимого молока и мяса. В 1963 году начинается дефицит муки,

¹ Бережнов А.Г. Теоретические вопросы генезиса и содержания проблемы прав личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987. – С. 18.

² Бурлацкий Ф.М. Проблемы прав человека в СССР и России. (70-80-е и начало 90-х гг.). – М., 1999. – С. 6.

³ Аникин Л.С. Становление местного самоуправления в Российской Федерации: опыт социологического исследования / под ред. проф. Г.В. Дыльнова. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1997. – С. 76.

⁴ О внесении изменений и дополнений в постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 8 октября 1928 г. «Об авторском праве»: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 31.03.1959 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1959. – № 13. – Ст. 234.

⁵ Основы гражданского законодательства Союза ССР... Ст. 4 п. 3 // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1961. – № 50. – Ст. 525.

круп, товаров первой необходимости, вводятся ограничения на продажу белого хлеба¹. Причина проста – значительное количество товаров выпускалось потребительской кооперацией, а с 1960 года имущество предприятий промкооперации массово изымается государством.

С начала 1960-х гг. значительно снижаются темпы роста экономики, существенно осложняются отношения с Китаем и США. Авторитет Н.С. Хрущева и доверие к новому курсу преобразований, в котором не наблюдается системности, существенно падает².

Реформы Косыгина-Либермана 1965-1970 гг. предполагались как отход от волюнтаристской политики Н.С. Хрущева, возврат к мерам централизованного планирования и материального стимулирования работников. Отправными точками преобразований были Постановление Пленума ЦК КПСС «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усиления экономического стимулирования промышленного производства»³, Постановление СМ СССР «О мерах по дальнейшему улучшению кредитования и расчетов в народном хозяйстве и повышению роли кредита в стимулировании производства»⁴ и ряд других документов. Предполагались: ликвидация территориальных органов управления и планирования (советов народного хозяйства); уменьшение количества директивных показателей деятельности предприятий с нескольких десятков до 9 (объем продукции в оптовых ценах, фонд заработной платы, объемы поставок сырья и проч.), среди которых главными были прибыль и рентабельность; предприятия, с одной стороны, должны были сами определять номенклатуру и ассортимент продукции, осуществлять инвестиции и устанавливать договорные связи, а с другой – нормативы оптовых цен устанавливались на длительный период; закупочные цены на сельскохозяйственную продукцию повышались почти в два раза.

Интересно, что в первую пятилетку наблюдался существенный подъем экономики до 6,1% в год. Высокими темпами росло строительство, гражданское автомобилестроение; объем промышленного производства увеличился в полтора раза⁵. Это произошло за счет ускорения оборота продукции, расширения поставок «наиболее прибыльных товаров»⁶. Однако вскоре по причине исчерпания этих факторов экономический рост прекратился.

¹ См.: Ведута Е. Н. Стратегия и экономическая политика государства. – М.: Академический проспект, 2004. – С. 149.

² Отечественная история (1917-2001 гг.): учебник / отв. ред. проф. И.М. Узнародов. – М., 2002. – С. 317-319, 358.

³ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. – Т. 5. – М., 1968. – С. 640-645.

⁴ СП СССР. – 1967. – № 10. – Ст. 56.

⁵ Павлов В. Поражение. Почему захлебнулась косыгинская реформа. // Родина. – 1995. – № 11. – С. 68-70.

⁶ С малой себестоимостью и высокой нормативной отпускной ценой.

Оценивание эффективности хозяйствующих субъектов по валовому стоимостному показателю привело к массовым завышениям статистики, увеличению процента брака, провоцировался рост цен, использование наиболее затратных способов производства, снижение ассортимента. Нельзя было произвести больше, так как в следующем году за уменьшение показателей могли спросить. Предприятия превратились в обособленных товаропроизводителей, при этом механизмы обратной связи с потребителем оказались утеряны. Это с неизбежностью вызвало критику и сворачивание реформ¹.

Еще одним фундаментальным противоречием стало формальное расширение свободы граждан при неизменности системы управления в целом (по факту декларируемые свободы было просто негде реализовывать). Идеологической предпосылкой преобразований выступила новая программа КПСС, обозначившая тезис о том, что социализм в стране построен и надежно защищен, и теперь следует ускорение социально-экономического развития страны². Предпосылкой реформ выступил доклад Л.И. Брежнева, в котором была озвучена концепция «развитого социалистического общества»³. Он обозначил необходимость принятия конкретных мер по совершенствованию законодательства.

XXIV съезд КПСС уже констатировал факт построения государства развитого социализма. Среди основных направлений развития СССР он указал всестороннее совершенствование и развитие социалистических общественных отношений⁴.

Так, в 1973 г. Президиум Верховного Совета СССР ратифицирует Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах⁵. Подписание Советским Союзом таких международно-правовых актов, как Международный Билль о правах человека 1966 г., Хельсинский заключительный акт 1975 г.⁶ означало признание международно-правовых обязательств по соблюдению прав человека. Это предопределило включение в конституционное законодательство определенных новелл. Так, в Конституции СССР 1977 г., названной «Конституцией развитого социализма», были зафиксированы новые права граждан: право на охрану здоровья (ст. 42), на жилище (ст. 44), право на труд с возможностью выбора профессии,

¹ См.: Андриянов В.И. Косыгин. – М.: Молодая гвардия, 2003. – С. 23.

² Программа Коммунистической партии Советского Союза: принята XXII съездом КПСС. – М., 1976.

³ Чхиквадзе В.М. XXIV съезд КПСС и развитие советской юридической науки // XXIV съезд КПСС и вопросы теории государства и права. – М., 1972. – С. 7-8.

⁴ Брежнев Л.И. О 50-летию Союза Советских Социалистических республик // XXIV съезд КПСС: единство теории и практики. – Вып. 1. М., 1973. – С. 61-65.

⁵ Указ Президиума ВС СССР от 18 сентября 1973 г. № 4812-VIII // Ведомости ВС СССР. – 1973. – № 39.

⁶ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru>.

рода занятий и работы (ст. 40), на свободу творчества (ст. 47), пользование достижениями культуры (ст. 46), право на участие в управлении государственными и общественными делами (ст. 48), а также презумпция невиновности (ст. 160). Существенно расширилась сфера личной свободы индивида, гарантированная неприкосновенностью личности, жилища, тайной переписки, защитой чести и достоинства (ст. 54-57) и др.

Показателем общественной оценки проходивших реформ стало оформление правозащитных движений. Первая открытая правозащитная ассоциация «Инициативная группа защиты прав человека в СССР» образовалась в 1969 г. Его членами-основателями стали А. Сахаров, А. Твердохлебов, В. Чалидзе, а корреспондентами – А. Солженицын и А. Галич¹. Отдельные правозащитные комитеты появлялись и ранее, но они действовали подпольно и их существование заканчивалось, как правило, арестом членов группы. После появления «Инициативной группы по правам человека» начинается движение за право эмиграции советских евреев, этнических немцев, религиозных групп.

К сожалению, ставя вопрос о пересмотре социалистической концепции прав человека, о моральной ответственности государства, добиваясь права беспрепятственно покидать страну, участники движений, возможно, не желая того, расшатывали невидимые, но важные опоры существующей организации жизни, что периодически вызывало ужесточение государственной политики в отношении диссидентов. Как отметил бывший правозащитник О.А. Попов: «Мы целили в КПСС, а попали в Россию»².

Анализ Конституции СССР 1977 г. позволяет выделить следующие декларируемые принципы взаимоотношений социалистического государства и граждан:

- расширение прав и свобод, непрерывное улучшение условий жизни граждан (Преамбула, ст. 15, 20, 39 Конституции СССР 1977 г.);
- равноправие граждан (ст. 34-36, 156);
- сочетание личных и общественных интересов (ст. 39, 50, 59, 65);
- единство прав и обязанностей (ст. 59, 65);
- ответственность личности перед обществом, государством, согражданами (Преамбула, ст. 59, 60, 62, 65).

Поэтому представляется, что отношения между гражданином и государством можно было выразить понятием «забота» со стороны государства и «долг» – со стороны граждан. Что во многом определило специфику государственной защиты прав граждан, которая зачастую сводилась к уз-

¹ Баранов П.П., Рыбак С.В. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод граждан России. – Ростов-н/Д.: РЮИ МВД России, 2001. – С. 32.

² Попов О.А. Защитники прав человека или «агенты глобализма»? (кого защищают, а кого нет российский правозащитники). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.lebed.com/2004/art3623.htm>.

ким вопросам социального обеспечения. Исходя из этого, многие ученые того времени определяли, что право (правовой статус личности, ее права) не является самоцелью, а выступает в качестве специфического средства достижения определенного социального результата¹.

Именно опора на конкретные потребности личности, обеспечивающие достойное существование подавляющему большинству населения, обусловила постулат о приоритете социально-экономических прав над личными и политическими. Эти же причины определили тезис о превосходстве социалистических представлений о правах, гарантированных социалистическим обществом, в противовес их формальному характеру в условиях капитализма.

Государство стремилось к «выравниванию» положения некоторых категорий населения путем установления определенных льгот и преимуществ (для женщин, детей, инвалидов, пенсионеров), т.е. учету в законодательстве естественных и социальных различий². Ограничивался и верхний предел реализации прав личности, лимитировалась заработная плата, предельный размер жилья, в ряде случаев свобода передвижения и др. Поэтому принцип отрицания частной собственности и гарантий ее независимости от государства воспринимался как условие сохранения правового равенства граждан.

В советский период все общественные ресурсы (включая землю, средства производства, социальную сферу) приобрели общественно-служебный характер. Тем самым государство определяло уровень «раздач».

Снова были реализованы вековые законы функционирования «сдаточно-раздаточной системы»: служебная организация труда, публичное сбалансирование потоков сдач и раздач, обратная связь, реализуемая через механизм жалобы³.

Последнее эффективно использовалось в советской системе управления. Одна жалоба могла остаться незамеченной, но, когда их количество достигало некой критической массы, информация шла на следующий уровень, где принимались меры, а при недостаточности компетенции шло накопление сигналов для передачи выше. «Вес» жалобы напрямую зависел от статуса лица, ее подающего. Значительно ускорить процесс могла публикация в СМИ. При этом граждане справедливо полагали, что только правящая партия обладает реальными возможностями решать возникаю-

¹ Бережнов А.Г. Теоретические вопросы генезиса и содержания проблемы прав личности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1987. – С. 18.

² Лукашева Е.А. Социалистическое право и личность. – М., 1987. – С. 88-92.

³ См.: Марданов Р.А. Соотношение права и экономики в Российской модели государственности (теоретико-методологический аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – С. 141.

шие у людей проблемы. Разумеется, многое зависело от личного усмотрения того или иного партийного функционера, от «телефонного права»¹.

Традиционный механизм организации обратной связи при помощи жалоб вполне гармонично дополнялся институтом защиты прав личности. Конечно, коллективные начала выступали базовой ценностью советского общества. Это определило определенную специфику системы защиты прав граждан. Контрольно-надзорными функциями наделялись различные комиссии по законности, добровольные народные дружины и иные общественно-государственные организации. Эти процессы существенно усиливаются в 70-х гг.

В конце 1970-х годов ресурсы реформ Косыгина-Либермана истощаются, снижается эффективность управления народным хозяйством. Это проявляется в снижении темпов экономического развития с 7% в восьмой пятилетке до 2,5% в одиннадцатой². Отмечается технологическое отставание от стран Запада, в сфере вычислительной техники оно характеризуется как «катастрофическое»³. Значительно снижается ассортимент товаров народного потребления, растет себестоимость. Дефицит сельскохозяйственных товаров пытаются решить принудительной отправкой городских жителей на сельскохозяйственные работы. Власть перестает эффективно реагировать на потребности социально-экономического развития.

Поэтому Генеральный секретарь ЦК КПСС Ю.В. Антропов в 1983 году поручает группе работников КПСС, в том числе М.С. Горбачеву и Н.И. Рыжкову разработку принципиальных социально-экономических реформ. Для этого был проведен ряд экспериментов: введение хозрасчета (зависимость заработной платы от прибыли), самостоятельное установление производителем цен на свою продукцию, а с другой стороны – частичная замена управленческого персонала и внедрение административных методов контроля за рабочей дисциплиной.

Смерть Ю.В. Антропова и приход к власти К.У. Черненко приостановили начатые реформы, хотя формально провозглашался курс на «ускорение развития народного хозяйства». В марте 1985 г. Генеральным секретарем ЦК КПСС становится М.С. Горбачев. Он подтверждает свою приверженность реформам. В них входят: обновление и «омоложение» управленческого персонала, расширение гласности, снижение руководящей роли КПСС (выдвижение на руководящие посты беспартийных, проведение альтернативных выборов, расширение внутрипартийной демократии и др.)⁴.

¹ Железнов Б.Л. Механизм государственной защиты основных прав и свобод // Ученые записки Казанского гос. ун-та. – Т. 138. – Казань: Изд-во Казанского ун-та, 2002. – С. 30.

² Волкогонов Д. А. Семь вождей. Галерея лидеров СССР: в 2 кн. – М., 1995. – Кн. 2. – С. 211.

³ Там же.

⁴ См.: Безбородов А., Елисева Н., Шестаков В. Перестройка и крах СССР. 1985-1993. – СПб.: 2010. – С. 115.

Одной из попыток оживить социально-экономические процессы по опыту НЭПа и реформ Косыгина-Либермана стало принятие 19.11.1986 г. Закона СССР «Об индивидуальной трудовой деятельности»¹, Постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 11.06.1987 г. № 665 «О переводе предприятий и организаций народного хозяйства на полный хозрасчет и самофинансирование»², Закона СССР от 26.05.1988 г. «О кооперации в СССР»³ и проч. Это было стратегической ошибкой, так как подобные акты, с одной стороны, расширяли экономическую свободу и должны были стимулировать активность населения, а с другой стороны, государство утрачивало механизмы прямого воздействия на производственные процессы, а рынок как регулятор еще отсутствовал, не были сформированы и социальные институты, неформальные правила, в рамках которых могло бы развиваться предпринимательство. Не было и действенных механизмов, лидера, способного остановить процесс либерализации, зайти он слишком далеко. Кооперативы же, несмотря на разрешение заниматься любыми незапрещенными видами деятельности, в том числе торговлей, с наполнением рынка товарами и услугами не справились и занимались откровенной спекуляцией и обналичиванием денег государственных предприятий.

Окончательно выбило фундамент из-под советской политической системы принятие в 1990 г. Закона СССР № 1305-1 «О собственности в СССР»⁴, который существенно расширял права собственника, а в ст. 31-34 гарантировал гражданам и организациям равные условия защиты права собственности, возмещение убытков, причиняемых в случае принятия Союзом ССР, союзной или автономной республикой законодательных актов, прекращающих право собственности, возможность требовать устранения любого нарушения их права. Это уничтожало важнейшие постулаты системы социализма: экономическое равенство и граждан и общественная собственность на средства производства.

Традиционная сдаточно-раздаточная система базировалась на относительной удовлетворенности населения своим положением, идеологически обоснованным отсутствием альтернатив. Средой для развития социализма и закрепления его успехов была серьезная идеологическая работа государства. Она выполняла функции правосознания, выступала системообразующей для всех элементов Советской цивилизации, и ее важнейшей составляющей – культуры.

Гласность открыла дорогу «альтернативным» и часто враждебным институтам. В 1986 г. принимается решения прекратить глушить ряд за-

¹ Ведомости ВС СССР. – 1986. – № 47. – Ст. 964.

² Свод законов СССР. – Т. 5. – С. 6-34-2. – 1990 г.

³ Свод законов СССР. – Т. 5. – С. 6-34-10.

⁴ ВСНД и ВС СССР. – 1990. – № 11. – Ст. 164.

падных радиопрограмм (Голос Америки, Би-Би-Си), ограничивается цензура (а Закон СССР от 12.06.1990 г. «О печати и других средствах массовой информации»¹ запретил цензуру окончательно). Расцветают рок-группы («Кино», «Машина времени» и проч.), литература, кино пока еще робко начинают прославлять индивидуализм, низменные человеческие качества, повсеместно указывается на более высокий уровень жизни за рубежом. Снижается контроль над теневым рынком, что приводит к появлению товаров, недоступных ранее на внутреннем рынке (европейская одежда, видеомагнитофоны). Снижение мировых цен на нефть снижает доходы государства и не позволяет на прежнем уровне субсидировать регионы. Вывод войск из Афганистана и политика отказа от «вмешательства во внутренние дела других стран», а по сути, отказ от завоеванных сфер влияния (что привело к массовому падению постсоветских коммунистических режимов в Восточной Европе) стремительно низвергали авторитет страны на международной арене. Подливали масла в огонь и западные агенты влияния. Все это приводит к центробежным настроениям и росту национализма и сепаратизма в республиках СССР.

«Перестройка» создавала все новые противоречия между институтами государственного управления и социально-экономическими процессами, которые в отсутствие адекватного механизма взаимодействия расшатывают сами основы Советской цивилизации.

Одной из попыток стабилизировать ситуацию выступила имплементация либеральной концепции прав человека, которая в западных странах вполне успешно выполняла роль института обратной связи с населением и контроля за должностными лицами. Эпохальным событием для развития прав и свобод личности стало принятие 5 сентября 1991 г. Декларации прав и свобод человека и гражданина² на внеочередном Съезде народных депутатов СССР, настрой которого во многом определен поражением ГКЧП и победой новых демократов в августе 1991 г.³

Однако к концу 80-х гг. намечался существенный разрыв между законодательным закреплением прав личности и их осуществлением, что самокритично признавала КПСС. Отмечалось следующее: «Провозглашение демократических принципов на словах и авторитарность на деле, трибунные заклинания о народовластии, но волонтаризм и субъективизм на практике, говорильня о демократических институтах и реальное поправление норм социалистического образа жизни, дефицит критики и гласности – все это довольно широко распространилось, укоренилось в жизни общества»⁴. С другой стороны, в обществе все более проявляется стремление к инди-

¹ Свод законов СССР. – Т. 1. – С. 372-1. – 1990 г.

² ВСНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.

³ Мордовец А.С. Юридическая ответственность и права человека // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 3. – С. 146.

⁴ Материалы XIX Всесоюзной конференции КПСС. – М., 1988. – С. 37.

видуализму, отходу от коллективных ценностей. Идеалом для многих выступает уже не коммунистическая идея, а западное общество потребления. Дефицит товаров народного потребления только усиливает скрытое недовольство, которое выливается в отношении к государственным органам.

Это приводит к глубокому кризису всей системы, о котором в 1989 году было заявлено официально. К 1991 году золотой запас государства снижается в 10,5 раз до 240 тонн (при росте внешнего долга до 103,9 млрд долларов), производство падает на 11%¹, товары первой необходимости распределяются по талонам.

Экономический распад вызвал распад политический, в итоге административно-командная система показала свою неспособность к самореформированию, несовместимость с новой, ей же спровоцированной организацией жизни. С фактическим распадом СССР его правопреемником становится РСФСР со все еще остро стоящими проблемами. В этих условиях особое значение приобретает учет как негативного, так и позитивного опыта прошлых лет, творческое осмысление отечественной традиции государственно-правового развития. Нельзя упускать из виду категорию преемственности, отрицать превосходящий характер правовых ценностей, выработанных длительной историей нашей цивилизации.

Правовая система современной России выступает результатом эволюции отечественных институтов и заимствования зарубежных. Институциональный подход к ее анализу предполагает рассмотрение государства как систему институтов власти и управления, а право, как среду и рамки функционирования институтов. При этом культура, экономика, право дополняют друг друга, создавая предпосылки взаимной реализации².

Наибольшую эффективность в периоды спокойного развития показала «сдаточно-раздаточная система» организации общества, когда главную роль в сборе и распределении излишков общественного продукта играет государство. Оно же регулирует размер раздач в соответствии с приносимой индивидом пользой (каждому по чину). Роль обратной связи традиционно и последовательно играли институт жалобы, прав человека, изучения общественного мнения. По мере развития общественных отношений политико-правые системы, неэффективно улавливающие социально-экономические потребности общества, выходили из устойчивого состояния и реагировали на внешние кризисы своим разрушением.

В советский период все общественные ресурсы (включая землю, средства производства, социальную сферу) приобрели общественно-

¹ См.: Кремнев П.П. Международно-правовые проблемы, связанные с распадом СССР // Вестник Московского ун-та (МГУ имени М. В. Ломоносова): научный журнал. – М., 2010. – С. 24.

² См.: Грандоян К.А. Духовно-правовые противоречия становления гражданского общества в России // Правовая культура. – 2010. – № 2. – С. 64.

служебный характер. Тем самым государство определяло уровень «раздач».

Снова были реализованы вековые законы функционирования «сдаточно-раздаточной системы»: служебная организация труда, публичное сбалансирование потоков сдач и раздач, обратная связь, реализуемая через механизм жалобы¹.

На определенных этапах развития существующая модель раздаточного права в связи с изменением условий хозяйствования и усложнением социальной структуры не отвечала экономическим реалиям и не могла эффективно решать множасьщиеся проблемы. Именно это и произошло с СССР, руководство которого само начало необратимый процесс уничтожения важнейших институтов, составляющих фундамент Советской цивилизации.

Начиная с 1990-х годов все, что связано с советской государственностью, представлялось преимущественно с негативной оценкой. Основной мотивацией здесь выступало оправдание собственных неэффективных и даже вредных реформ, легитимация власти «новых демократов» и вновь созданной «плутократии». На самом деле, нельзя однозначно говорить о периоде, включающем Гражданскую войну, послереволюционную разруху, Великую Отечественную войну, противостояние половине стран мира в «холодной войне».

Победив в мировой войне, мы проиграли в обычном противостоянии экономик и идеологий, чем оказали западному миру услугу, никем не оцененную (это воспринималось как контрибуция после «поражения в холодной войне»), устранив развалом СССР кризис ликвидности доллара² – впитав значительную долю практически не обеспеченных реальными ценностями бумажек, устранили кризис перепроизводства, вобрав излишки самых низкосортных товаров, сгладили сырьевой кризис, за бесценок вывозя невозполнимые ресурсы. Понятно, что отказ от подобной политики через пятнадцать лет вызвал на Западе возмущения.

¹ См.: Марданов Р.А. Соотношение права и экономики в Российской модели государственности (теоретико-методологический аспект): дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2003. – С. 141.

² Который развивался после одностороннего отказа США в 1971 от привязки курса доллара к золоту и последующей неконтролируемой эмиссии.

А.А. Чесноков
**Становление экономико-правовых институтов
Советского государства**

Известно, что огромное влияние на государственное строительство только в России, но и во всем мире оказала Октябрьская революция 1917 года. Правовая основа регулирования общественных отношений, созданная дореволюционным законодательством, рухнула. На смену пришел классовый подход к экономическим и правовым отношениям. Политико-идеологической базой для новых преобразований выступил марксизм, обосновывающий необходимость слома старых институтов, после которого правовая система Российской империи должна была исчезнуть, уступив место диктатуре пролетариата.

После свержения монархии во время Февральской революции власть перешла к Временному правительству, которое явно не справлялась со своим предназначением, всего за 10 месяцев окончательно развалив армию и флот и вызвав гиперинфляцию ничем не обеспеченной денежной эмиссией¹.

Накануне Октябрьской революции В.И. Ленин писал: «России грозит неминуемая катастрофа... Железнодорожный транспорт расстроен невероятно... прекратится подвоз хлеба, сырых материалов на фабрики... голод грозит неминуемо... в стране безработица и бестоварье... Необъятный выпуск бумажных денег поощряет спекуляцию, позволяет капиталистам наживать на ней миллионы, но не дает расширить производство... ибо дороговизна материалов, машин и проч. усиливается и идет вперед скачками»². Реальная заработная плата за 1917 г. упала почти в три раза, наполненность рынка товарами напротив, снизилась на 60%.

Крах существующей системы был неизбежен, 26 октября 1917 г. временное правительство было арестовано, власть перешла к большевикам. Разрушенная экономика страны и гражданская война определили репрессивное назначение государственного аппарата как главной опоры советской власти. Жесткий классовый подход вытекал также из ее стремления освободиться от любых форм контроля со стороны оппозиции, часто имевшей опыт политической деятельности. Капиталистический уклад, основанный на частной собственности на средства производства, отвергался изначально.

Тем не менее новая власть провозгласила цели освобождения народных масс от эксплуатации, ликвидации всех видов социального и национального угнетения и неравенства, установление прав и свобод трудящих-

¹ Денежная масса увеличилась в два раза, покупательная способность рубля снизилась до 6 копеек.

² Ленин В.И. Грозящая катастрофа и как с ней бороться (23-27 сентября 2017 года) // Полное собрание сочинений. – Том 34. – С. 437-440.

ся во всех областях жизни общества – в хозяйстве и культуре, политике и социальном развитии. Это получило закрепление и развитие в следующих директивных документах: «Декрет о мире»¹, «Декрет о земле»², «Декларация прав народов России»³, «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа»⁴, а также в других документах, определяющих основы государственно-правового статуса личности. Важным этапом было принятие Декрета ВЦИК и СНК РСФСР «Об уничтожении сословий и гражданских чинов»⁵, который ликвидировал сословные и чиновничьи привилегии и положил начало созданию особого института гражданства⁶. Расширились также гарантии социальных прав граждан. Так, 14 ноября 1917 г. было опубликовано специальное правительственное сообщение, в котором провозглашалось право на социальное обеспечение в случае потери трудоспособности⁷.

Уже XII съезд РКП(б) потребовал особенно тщательного совершенствования государственного аппарата и хозорганов в части непосредственного соприкосновения их с населением, наказания работников аппарата за малейшее пренебрежение к нуждам рабочих и крестьян. Однако здесь четко прослеживался классовый и номенклатурный подход. Как отмечал в 1925 г. воронежский прокурор П.В. Ненахин: «Если наказывается важный ответственный работник, за него хлопочет коммунист... Если рабочий, то принимать во внимание, крестьяне то же. Нэпман чуть чихнет – его в суд...»⁸.

Происходит крайняя централизация экономики, национализация сначала крупной, а затем средней и частично мелкой промышленности. Необходимость накормить страну в условиях разрухи вызвала введение режима военного коммунизма.

Были национализированы банки (начиная с Дворянского земельного и Крестьянского), конфисковалось все золото в слитках, бумажные деньги в сумме более 5 000 рублей, лимит получения денег со счетов устанавливался в 500 рублей в месяц. Это способствовало инфляционным потерям на изъятых частях вкладов. С принятием Земельного кодекса РСФСР 1922 года «навсегда» отменяется право частной собственности на земли, леса, водные ресурсы⁹. Началось бегство капитала, иностранные предприятия, лишённые сверхприбылей из-за узаконенных стачек рабочих за повыше-

¹ Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 2. – 2-е изд.

² Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 3. – 2-е изд.

³ Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 2. – Ст. 18.

⁴ Собрание узаконений РСФСР. – 1918. – № 15. – Ст. 215.

⁵ Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 3. – Ст. 31.

⁶ Лепешкин А.И. Правовое положение советских граждан. – М., 1966. – С. 8.

⁷ Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 5. – ст. 56.

⁸ Павлов В.Б. Становление контроля партийной номенклатуры над правоохранительной системой в 1921-1925 гг. // Вопросы истории. – 2004. – № 1. – С. 42.

⁹ СУ РСФСР. – 1922. – № 68. – Ст. 901.

ние заработной платы и условий труда, также сворачивали производство. Для ограничения вывода ресурсов национализируется торговый флот и железнодорожное сообщение. Так как материальное стимулирование труда в условиях разрушенной финансовой системы было затруднительно, вводится всеобщая трудовая повинность, запрет перехода на другую работу и прогулы¹. Интересный факт – первым преступлением, наказываемым смертной казнью в Советском государстве, становится самогоноварение из зерна, что вполне логично в условиях нехватки продовольствия.

В связи с голодом введены государственная монополия на распределение многих продуктов сельского хозяйства, запрет частной торговли (как борьба со спекуляцией), продразверстка. Крестьянам оставалась норма потребления в размере 12 пудов зерна, 1 пуда крупы, что в действительности не соблюдалось, и они забрасывали часть земли, понимая, что избыточный продукт будет изъят. В условиях разрушенной экономической системы вполне логичен был отход от товарно-денежных отношений и переход к распределительным, милитаризация труда. Здесь наиболее полно реализовалась исторически сложившаяся практика натуральных сдач и раздач.

Национализация имущества крупных зарубежных финансовых корпораций (General Electric, Lena Goldfields, Standart Oil и др.) привели к санкционной политике западных стран, запрету на продажу Советскому государству средств производства и товаров первой необходимости, кредитной блокаде. Возникла существенная необходимость выхода на международные рынки, которую частично решали прямые расчеты золотом с наиболее прагматичными зарубежными корпорациями.

Наступающее государственное банкротство, массовый голод начала 1920-х гг., в ходе которого погибло более 5 млн человек, восстания в Сибири и на Украине, Кронштадтский мятеж создали необходимость «сделать шаг назад» и провести либерализацию национального хозяйства. 14 марта 1921 г. X съезд РКП(б) вводит Новую экономическую политику. Самой главной реформой был отказ от продразверстки в пользу продналога (процент изъятия продуктов у крестьян снижался с 70-80 до 20-30), а также допущение рыночных отношений.

Для финансирования крупных проектов в форме концессий привлекались иностранные капиталы. Несмотря на существующие запреты на торговлю с СССР, более 350 иностранных организаций в погоне за сверхприбылью ввозили капиталы, квалифицированных специалистов и осваивали добычу полезных ископаемых и их переработку².

¹ Декрет СНК от 29 января 1920 года «О порядке всеобщей трудовой повинности» // СУ РСФСР. – 1920. – № 8. – Ст. 49.

² Период использования иностранного финансирования сохранился до 1930 года, когда окрепшее государство перестало нуждаться во внешнем притоке капитала и с помощью бюрократии, повышения налогов, отказа в продлении соглашений закрывало свою территорию.

Большое значение имела денежная реформа. Была проведена деноминация, 1 млн рублей приравнен к 1 рублю. Традиционно денежная единица, не обеспеченная реально драгоценными металлами, держится на трех «китах»: доверие населения, наличие достаточного количества товаров и услуг для реализации, принудительная сила государства. После экспериментов Временного правительства наиболее логичным путем было обеспечение денежной единицы золотом напрямую. Поэтому в оборот вводились пока еще малоликвидные совзнаки и высоколиквидные золотые червонцы, приравненные к 10 рублям и содержащие 7,74 г чистого золота.

Излишек денежных средств изымался посредством государственных займов. Это позволило в 1924 году перейти к устойчивой валюте, курс золотого червонца превысил курс доллара и фунта стерлингов¹.

Развивается долгосрочное кредитование и финансирование капитальных вложений посредством Центрального коммунального банка, Торгово-промышленного банка и Электробанка. Кредитно-расчетное обслуживание внешней торговли осуществляет Внешторгбанк.

Для развития сельского хозяйства разрешается заключение договоров аренды земли, но с условием самостоятельной обработки на срок севооборота (3-4 года). При этом зажиточные крестьяне облагались налогами по повышенным ставкам, что вело к усреднению доходов, но общий уровень жизни повышался.

В рамках НЭПа вновь оказался востребованным принцип ведомственного управления государством. Было осуществлено укрупнение и объединение предприятий на основе трестов². Вводилась возможность самостоятельно заключать контракты, хозрасчет. Сбытовая сеть объединялась крупными корпорациями, которые монополизировали снабжение, сбыт, внешнеторговые операции. Стратегическое руководство трестами и синдикатами осуществлялось Советом народных комиссаров.

В период с 1921 по 1926 год индекс промышленного производства вырос более чем в 3 раза, сельскохозяйственное производство удвоилось, среднегодовой прирост национального дохода составлял 18%³.

Вместе с тем подобный рост фактически был восстановлением довоенных мощностей. Отсутствие высококвалифицированных специалистов и новых технологий существенно замедлило темпы дальнейшего развития, требовались поиск иных форм хозяйствования. Начиная с 1926 года значи-

Последовавшие после этого судебные разбирательства в иностранных третейских судах при- суждали огромные выплаты со стороны СССР. Так, в 1930 год арбитраж признал иск «Lena Golfields» на 65 млн долларов США. В связи с давлением правительства Великобритании в 1968 году советское правительство иск признало.

¹ См.: Голанд Ю. М. Кризисы, разрушившие НЭП. – М., 1991. – С. 147.

² В 1922 году насчитывалось более 420 трестов, объединявших около 90% производственных мощностей.

³ История социалистической экономики. – М., 1977. – С. 311.

тельно повышаются налоги на частное предпринимательство, а с конца 1931 года частная торговля оказывается под полным запретом.

Изменения начала 1930-х годов имеют своей основой эволюцию политического режима в сторону авторитарных методов руководства, изменения в политическом и идеологическом сознании правящей элиты. Перестройка государственного аппарата осуществлялась в рамках доктрины обострения классовой борьбы, провозглашенной И.В. Сталиным¹. Под влиянием таких факторов, как ликвидация привычного уклада жизни в деревне, антирелигиозная пропаганда, обострение внутриполитической борьбы, наличие постоянной внешней угрозы, изменяется организационная структура публичной власти, ее основные задачи и функции. Все более приоритетными становятся интересы государства. Кроме того, в общественное сознание внедряются идеи о том, что социалистический строй автоматически реализует права и интересы граждан. А отрицание идеи разделения властей постепенно ведет к чрезмерному расширению компетенции исполнительно-контрольных органов. Как отмечалось: «...начиная со второй половины 20-х гг. начинается процесс отхода от ленинских установок по вопросам законности, поддержания социалистического правопорядка, охраны прав граждан, а также роли и места суда, прокуратуры, следственных и других правоохранительных органов в государственном механизме. Одновременно начинается внедрение административно-командной системы»².

Другой особенностью рассматриваемого периода является усиление влияния партийных органов на деятельность государственного аппарата. Апогеем этого процесса можно считать закрепление в ст. 126 Конституции СССР³ руководящей роли Коммунистической партии, что определило ее «стержневое» положение в политико-правовой системе. Как отметил А.Я. Вышинский: «Надо помнить указания товарища Сталина, что бывают такие периоды... когда законы оказываются устаревшими и их надо отложить в сторону»⁴.

Начинается новая эпоха развития общественно-государственных отношений. Упор делался на стратегическое планирование, регламентация сверхплановой работы для всех видов деятельности, комбинация морального и материального поощрения за труд, фактическое создание малого бизнеса в виде артелей. Это высвободило огромные ресурсы экономического развития. За 30 лет сталинской экономики к 1955 году произошло увеличение национального продукта более чем в 20 раз, тогда как в США,

¹ Оболонский А.В. Сталинизм и общество: морально-психологический аспект // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 114.

² Правоохранительные органы в СССР / под ред. К.Ф. Гуценко. – М., 1991. – С. 9.

³ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.

⁴ Вопросы истории КПСС. – 1964. – № 2. – С. 19.

практически не затронутых войной – в 2,13 раз, а в среднем по капиталистическим странам – в 1,9 раз¹.

Значительно вырос уровень жизни граждан и их правовая защищенность. Впервые государство становится социальным. Уже Конституцией СССР 1936 г. наряду с провозглашением принципа «Труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина по принципу **кто не работает, тот не ест** (ст. 12)» было введено всеобщее избирательное право (ст. 135) и исключены ранее существовавшие ограничения для определенных категорий граждан. Предоставленные права не только декларировались, но частично проводились в жизнь. По этой Конституции были существенно расширены социально-экономические, культурные и личные права граждан. Так, в ст. 119-121 Основного закона закреплялись 7-часовой рабочий день, право на отдых, ежегодный оплачиваемый отпуск, всеобщее обязательное 8-летнее образование, бесплатное медицинское обслуживание. Конституция СССР 1936 г., намного опередив буржуазные государства, провозгласила право граждан на труд, отдых, материальное обеспечение в старости, в случае болезни или потери трудоспособности, а также равноправие мужчины и женщины во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни.

Как пример усиления правовой защиты наиболее нуждающихся слоев населения можно привести также Постановление ЦИК СССР № 65, СНК СССР № 1134 от 27 июня 1936 г. «О запрещении аборт, увеличении материальной помощи роженицам, установлении государственной помощи многодетным, расширении сети родильных домов, детских яслей и детских садов, усилении уголовного наказания за неплатеж алиментов и о некоторых изменениях в законодательстве о разводах», которое устанавливало уголовное наказание за отказ в приеме на работу женщин по мотивам беременности, снижение им заработной платы по тем же мотивам, предусматривала обязательность сохранения за беременной женщиной одновременно с переводом ее на более легкую работу прежней заработной платы из расчета последних 6 месяцев работы, а также усиливала иные гарантии прав матери и ребенка².

Центральными органами государственного управления также широко изучалось общественное мнение по тем или иным вопросам. Еще в 30-е гг. существовали советы при наркоматах СССР как органы связи с местами и обмена опытом. В их составе в среднем было от 40 до 70 человек. Не менее половины членов советов составляли местные организации и предпри-

¹ Сталинская экономика [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sovross.ru/articles/1022/17465>.

² Собрание законодательства СССР. – 1936. – № 34. – С. – 310.

ятия¹. В советы входили также работники центральных органов управления, профсоюзных организаций, отраслевых газет, ученые. Конечно, нельзя забывать, что первичным здесь было устранение недостатков деятельности государственного аппарата.

Первые десятилетия стали определяющим для развития советской государственности. Уже в начале 1930-х годов стал очевидным и неизбежным скорый вооруженный конфликт, причем не только с конкретными западными странами, а конфликт цивилизационный, ведущий к мировому лидерству более эффективной позиции победителя². Поэтому довоенная экономика с очевидностью являлась мобилизационной.

Тогда же были сформулированы важнейшие принципы развития экономико-правой системы:

- 1) народная собственность на средства производства;
- 2) государственная банковская, валютная, внешнеторговая монополия;
- 3) централизованное планирование и ведущая роль государства в экономике;
- 4) максимальная мобилизация трудовых и материальных ресурсов;
- 5) самодостаточность и ориентация на физические показатели производства, создание единого хозяйственного комплекса;
- 6) постоянное снижение себестоимости производства и повышение через это общей эффективности труда;
- 7) сочетание материальных и моральных стимулов;
- 8) усреднение уровня жизни населения и недопустимость нетрудовых доходов, с одной стороны, а с другой – его постоянный рост и обеспечение жизненно-важных потребностей граждан;
- 9) ограничение товарно-денежных отношений.

Последнее позволяло контролировать объем денежной массы и инфляцию. Было сформировано два контура движения и, соответственно, два вида денег – для обращения между гражданами (в розничной торговле) и для обращения между хозяйствами. Смешение денег между контурами не допускалось. Вместе с постоянным снижением себестоимости производства это позволяло ежегодно снижать цены для населения.

Новые принципы регулирования труда позволили максимизировать его эффективность и выполнение первых пятилетних хозяйственных планов менее чем за три года.

Метод был прост: трудовая деятельность делилась на плановую и внеплановую. Заработная плата за плановую часть зависела от квалификации, стажа, сложности работы. За превышение плана предлагалось мо-

¹ Собрание законодательства СССР. – 1934. – № 15. – Ст. 103.

² См.: Катасонов В.Ю. Экономика Сталина. – М.: Русский институт цивилизации, 2014. – С. 14-15.

ральное и материальное стимулирование. Это позволяло раскрывать творческий потенциал работников, почувствовать себя личностью, уважаемым человеком, эффективно реализовывать рационализаторские предложения. Коллективные формы дополнительного стимулирования минимизировали зависть и трудовые конфликты.

Здесь использовался потенциал «сдаточно-раздаточных» отношений, за тысячелетия ставших частью российской цивилизации. Гражданин мог раскрыть себя в трудовой деятельности (с каждого по способности) и получить справедливое вознаграждение (каждому по труду).

Тогда как в 1930-е годы западные страны переживали сложнейший экономический кризис (великую депрессию), советское государство демонстрировало значительное развитие. Этот факт значительно повысил авторитет СССР на международной арене, позволил существенно расширить состав коммунистических партий в Великобритании, США, Франции и многих других странах.

В сфере научно-технического прогресса активно развивались конструкторские бюро, которые выполняли заказы соответствующих ведомств. Устанавливались четкие характеристики эффективности деятельности: сроки выполнения проекта, его технические показатели и стоимость. Для сверхплановых работ выделялся премиальный фонд в размере до 2% стоимости проекта. В случае особо важных работ премиальный фонд мог включать квартиры, правительственные награды.

В промышленности основным критерием эффективности выступало снижение себестоимости произведенного товара. На усовершенствование технологии, поощрение рационализаторства также выделялось до 2% сверхпланового премиального фонда. Это приводило к тому, что только за годы ВОВ себестоимость различных вооружений снизилась более чем в 2 раза¹. Например, стоимость автомата ПППШ снизилась с 500 до 148 рублей, танка Т-34 – с 270 до 142 рублей².

В артелях до 20% фонда оплаты труда распределялись в соответствии с баллами трудового участия, которые распределялись прозрачно, по рекомендации председателя артели на общих собраниях. Это приводило к изменению психологии всех членов коллектива, создавая атмосферу доброжелательности и взаимовыручки³.

Безусловно, негативное влияние на развитие государственности оказала Великая Отечественная война. В этот период наблюдается существенное ослабление принципов правосудия и процессуальных гарантий, что вполне естественно для условий военного времени. Отсутствие возможности комплектации правоохранительных органов полноценными специали-

¹ См.: Мартиросян А.Б. Сталин и Великая Отечественная война. – М.: Вече, 2007. – С. 211.

² Там же.

³ Там же. – С. 149.

стами с юридическим образованием также отрицательно влияло на качество их деятельности (физически здоровые кадры пополнили ряды Красной армии).

Оценка рассматриваемого периода в научной литературе неоднозначна. Конечно, массовые и грубые нарушения прав человека в эти годы не могут быть оправданы в полной мере ни нравственно, ни юридически. И вместе с тем события этого времени послужили источником различного рода домыслов, мифов и исторических образов, что часто использовалось и в манипулятивных целях. Поэтому представляется наиболее обоснованным утверждение, что правовые нормы, структура и деятельность государственного аппарата могут быть верно поняты лишь в контексте существующей реальности. Происходящие в период 30-50-х гг. прошлого века изменения в советском праве и государстве были направлены на укрепление всех систем жизнеустройства в таком их виде, который обеспечивал, по мнению руководства СССР, быструю мобилизацию ресурсов для вывода страны на необходимый уровень обороноспособности, в т.ч. создание условий для устранения социальной среды (возможной оппозиции), на которую мог опереться вероятный противник¹. Очевидно, что и реализация интересов отдельной личности была возможна лишь в той мере, которая необходима для реализации поставленных задач.

Сталинская экономика особенно ярко проявила свои преимущества на экономическом фронте борьбы с фашистской Германией. Германия воевала на всех фронтах, не брезгуя и финансовым: делались массовые вбросы фальшивых денег, посредством перекрытия каналов поставок, диверсий усиливался дефицит товаров первой необходимости, подрывалось само доверие граждан к стране и рублю, провоцировалась гиперинфляция. Однако контрразведка работала хорошо, излишки денег вовремя изымались из обращения, для оплаты труда использовались билеты государственных займов, была введена карточная система на товары первой необходимости, да и сами граждане отдавали последние свои сбережения на постройку танков, самолетов и прочее. Причем эти машины потом носили наименование коллективов-спонсоров, что также давало ощущение своего личного вклада в будущую Победу. За время войны было произведено 4 государственных военных займа, которые принесли в казну 4 миллиарда рублей. Проводилась политика по приему гильз за деньги, за годы войны была создана новая пенсионная система, дававшая уверенность в будущем, в том числе при инвалидности. Немаловажным стимулирующим фактором для солдат являлась их премирование. Так, за каждый сбитый самолет летчикам начислялось 1000 рублей, но большей частью в облигациях военного займа, которые нельзя было сразу обналичить. Совершенствовалась

¹ См.: Воронцов С.А. Правоохранительные органы Российской Федерации. История и современность. – Ростов н/Д., 2001. – С. 205-206.

фискальная политика: за годы войны прибавилось 10 дополнительных налогов: военный налог, на бездетность и проч., всего было собрано 137 миллиардов рублей. Сама же Германия к 1944 году угодила в финансовую яму. Этому способствовала и политика СССР, и неудачные финансовые решения самой Германии.

В годы войны в связи с ослаблением правоохранительной системы расцвела теневая экономика. Для борьбы с нею и восстановления равновесия между товарной и денежной массой в декабре 1947 года проводится денежная реформа. С этого момента цены на потребительские товары ежегодно снижались. И это при постоянном росте средней заработной платы.

Здесь реализуется антизатратный механизм сталинской экономики, где основную роль играли планирование и примат натуральных показателей над стоимостными. Только труд мог быть источником благосостояния граждан, получение нетрудовых доходов могло признаваться преступлением. Никакие формы капитала не признавались допустимыми.

Конечно, присутствовал корпоративный сектор, но земля, машинно-тракторные станции передавались лишь в пользование трудовых коллективов. При этом каждый гражданин воспринимал себя совладельцем всех окружающих факторов производства. Свои дивиденды он получал не напрямую, а опосредованно в виде бесплатного образования, лечения, символической платы за жилье.

В любом случае, представляется наиболее обоснованным утверждение, что правовые нормы, структура и деятельность государственного аппарата могут быть верно поняты лишь в контексте существующей реальности. Происходящие в период 30-50-х гг. прошлого века изменения в советском праве и государстве были направлены на укрепление всех систем жизнеустройства в таком их виде, который обеспечивал, по мнению руководства СССР, быструю мобилизацию ресурсов для вывода страны на необходимый уровень обороноспособности, в том числе создание условий для устранения социальной среды (возможной оппозиции), на которую мог опереться вероятный противник.

Сама Октябрьская революция послужила точкой отсчета для применения совершенно иных во многом идеалистических ценностей, но отвечающих коллективному началу российского самосознания и приемлемых для широких слоев населения. Поэтому объективное ее рассмотрение возможно лишь с учетом конкретной историко-политической, экономической и социальной обстановки.

Ю.Л. Бойко

Проблемные вопросы формирования структуры частных методик расследования отдельных видов преступлений

Достигнутый уровень имеющихся научных исследований в области разработок методик расследования не означает, что ее проблемы полностью решены. В криминалистической литературе нет единства мнений по многим фундаментальным и частным положениям методики расследования: ее предмету, содержанию и принципам построения.

Традиционно методика расследования отдельных видов преступлений рассматривала три комплекса проблем: особенности раскрытия, расследования и предупреждения преступлений криминалистическими средствами как взаимосвязанный и взаимозависимый процесс доказывания по уголовному делу. Всякий раз имелось в виду, что методика расследования – это совокупность приемов, применяемых при расследовании конкретных видов преступлений. Именно она определяла формы, последовательность и особенности проведения следственных действий и оперативных мероприятий, осуществляемых в ходе раскрытия, расследования и предотвращения преступлений.

Несмотря на активно продолжающиеся исследования¹ проблем общей и частной методики расследования, нельзя говорить об успешном разрешении многих из них. Научное объяснение понятия, задач, общих положений и принципов методики расследования оказывает прямое влияние на разработку «частных» методик, которые, как показывает анализ криминалистической литературы, во многих случаях существенно и неоправданно отличаются друг от друга по принципам построения, содержанию и другим параметрам, даже если речь идет об однотипных методиках².

Успешность борьбы с преступностью во многом зависит от правильного применения следователем научных методов по раскрытию, расследованию и предотвращению преступлений, которые разрабатывает наука криминалистика, реализуя их через свою составную часть – методику расследования отдельных видов преступлений. Только она способна выработать наиболее эффективные комплексные рекомендации по расследованию

¹ Гавло В.К. Теоретические проблемы и практика применения методики расследования отдельных видов преступлений / под общ. ред. А.Н. Васильева. – Томск, 1985. – С. 7-36; Курс криминалистики. Особенная часть. Т. 1 / под ред. В.Е. Корноухова. – М.: Юрист, 2001. – С. 8-9; Тищенко В.В. Корыстно-насильственные преступления: криминалистический анализ. – Одесса: Юридична література, 2002. – С. 186; Указ. соч. – С. 12-76; Косарев С.Ю. Криминалистические методики расследования преступлений (становление и перспективы развития): монография / под ред. И.А. Возгриня. – СПб.: СПУ МВД России, 2005. – 307 с.; Лубин А.Ф. Проблемы создания криминалистических методик расследования преступлений: теория и практика. – СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2006. – С. 10.

² Гавло В.К. Указ. соч. С. 8; Криминалистика: учебник / под ред. Л.Я. Драпкина, В.Н. Карагодина. – М.: Юрид. лит., 2004. – С. 462.

отдельных видов преступлений, с учетом их специфических особенностей, характерных для конкретного вида или группы преступлений, и, несмотря на ухищрения и уловки, к которым прибегают преступники, на трудные исходные следственные ситуации, складывающиеся для следователя по всему ходу расследования уголовного дела, а затем и его рассмотрения в суде. Выявление подобных особенностей по различным видам преступных посягательств является основой предмета криминалистической методики.

Вместе с тем конкретную частную криминалистическую методику не следует понимать как механическое объединение, набор следственных действий, технических средств и тактических приемов, необходимых для успешного расследования того или иного вида преступления. Содержание конкретных частных методик и есть то особенное, ради разработки которого существует криминалистическая методика расследования отдельных преступлений. При создании частных методик все зависит от базы формирования, основания которых могут быть различны по своему содержанию.

Структурированную точку зрения о необходимости выделения трех взаимосвязанных, но несовпадающих понятиях методики расследования преступлений высказал А.Н. Колесниченко. «Во-первых, методика расследования, – писал он, – это раздел науки криминалистики, во-вторых, методика рассматривается как методика расследования отдельного вида (или разновидности) преступления, в-третьих, методику следует рассматривать и в практическом аспекте, когда речь идет о расследовании конкретного преступления»¹.

С момента своего возникновения криминалистика развивалась как наука для предварительного следствия, основное предназначение которой заключалось в разработке рекомендаций, приемов и средств обнаружения, фиксации, изъятия и исследования доказательств. Хотя, по мнению большинства теоретиков криминалистики, ее призвание заключается в повышении эффективности в деятельности по отысканию, собиранию и исследованию доказательств, начиная с конца 60-х гг. во многих источниках все чаще стали высказываться точки зрения о необходимости использования положений криминалистики при судебном разбирательстве².

¹ Колесниченко А.Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. – Харьков, 1976. – С. 3.

² Ароцкер Л.Е. Методика расследования преступлений. М., 1976. С. 45; он же: Использование данных криминалистики в судебном разбирательстве уголовных дел. – М.: Юрид. лит., 1964. – С. 7; Возгрин И.А. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. – Л., 1976. – С. 29; Гавло В.К. Указ. соч. – С. 26; Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Н.П. Яблокова. – М., 1995. С. 138; Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Р.С. Белкина. – М., 1999. С. 76; Криминалистика: учебник для вузов / под ред. А.Ф. Волинского. – М., 2000. – С. 13, 22; Корневский Ю.В. Криминалистика для судебного следствия. М.: Центр «ЮрИнфоР», 2001. – С. 12; Криминалистика: учебник / под ред. Л.Я. Драпкина, В.Н. Карагодина. – М.: Юрид. лит., 2004. – С. 472-475 и др.

Наиболее последовательную такую точку зрения развивает Р.С. Белкин, исходя из его понимания предмета науки криминалистики. Давая определение науки криминалистики, Р.С. Белкин подчеркивал эту сторону деятельности следующим образом: «Криминалистика – это наука о закономерностях механизма преступления, возникновения информации о преступлении и его участниках, закономерностях собирания, исследования, оценки и использования доказательств и основанных на познании этих закономерностей специальных методах и средствах *судебного исследования* (выделено нами) и предотвращения преступлений»¹. Здесь он пишет о необходимости разработки криминалистической методики судебного разбирательства и аргументирует это тем, что различие в исходных данных у следователя и суда в их процессуальном положении, в характере и процессуальных условиях деятельности не позволяют судье при судебном разбирательстве использовать ту же методику, которая была применена следователем в ходе расследования, хотя знание методик расследования бесполезно для суда, т.к. помогает в правильном выборе методики судебного разбирательства². Позже он справедливо заметит: «судебную криминалистику теперь уже никто отменить и закрыть не сможет...»³.

Продолжая развивать проблемы формирования и становления структуры частных методик, отметим, что, с нашей точки зрения, в криминалистической методике расследования как целостной информационно-познавательной системе, объединяющей процесс познания закономерностей совершения преступлений отдельных видов и установления всех обстоятельств, связанных с ними в ходе предварительного и судебного следствия, необходимо исследовать в качестве составляющих три подсистемы.

Первая подсистема криминалистической методики расследования – «исходная», отражает закономерности механизмов и следов противозаконной деятельности субъекта по подготовке, совершению и сокрытию отдельных видов преступлений в различных криминальных ситуациях. Она рассматривается как подсистема типовых криминалистических знаний о механизме (технологии) преступной деятельности. В этой подсистеме должна содержаться информация и типовые ответы на вопросы: что и как происходит при совершении отдельных видов преступлений; кто и как совершает преступления; какие и где остаются следы-последствия содеянного и другие, необходимые для доказывания расследуемого события преступления.

Обобщенная и приведенная в строгую научную систему знаний такая информация о преступной деятельности составляет суть типовой кримина-

¹ Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Р.С. Белкина. – М.: Норма ИНФРА-М, 1999. – С. 42.

² Криминалистика: учебник для вузов / под ред. Р.С. Белкина. – М.: Норма ИНФРА-М, 1999. – С. 349.

³ Белкин Р.С. История отечественной криминалистики. – М.: Норма, 1999. – С. 199.

листической характеристики отдельных видов преступлений, оказывающей непосредственное влияние на построение оптимальной методики предварительного расследования, а затем и судебного следствия.

Вторая подсистема криминалистической методики расследования – методики предварительного расследования – занимает место между событием преступления и принятом по нему на предварительном следствии уголовно-процессуальном решении (прекращение, приостановление, передача уголовного дела в суд). Она, наоборот, отражает закономерности неправомерной, а законной правоохранительной деятельности по предотвращению, раскрытию и предварительному расследованию отдельных видов преступлений в форме дознания и предварительного следствия в складывающихся следственных ситуациях.

Эта подсистема типовых знаний – техника, тактика и методика криминалистического обеспечения предварительного расследования ставит и разрешает иной круг вопросов: какие и как складываются ситуации на этапе выявления, предварительной проверки материалов, возбуждения уголовного дела; как и с помощью каких следственных, оперативно-разыскных, иных действий и мероприятий эффективно разрешаются следственные ситуации по делу; какие следственные версии необходимо выдвинуть и как их проверить и др.

Приведенная в систему знаний такого рода информация, по аналогии с понятием «криминалистическая характеристика преступлений», и есть не что иное, как типовая криминалистическая характеристика предварительного расследования отдельных видов преступлений, отражающая криминалистическую деятельность субъектов доказывания на предварительном следствии.

Третья подсистема криминалистической методики расследования – методика судебного следствия. Эта подсистема начинает функционировать с момента поступления уголовного дела в суд и до постановления приговора. В ней исследуются и содержатся ответы на иные, нежели в криминалистической методике предварительного расследования вопросы: как планировать судебное разбирательство уголовного дела (особенно в ходе судебного следствия); какова суть складывающихся судебных ситуаций с учетом видов рассматриваемых преступлений; какие методические и тактические приемы необходимо использовать для разрешения проблемных, остроконфликтных ситуаций судебного следствия в условиях состязательного процесса; каков может быть алгоритм действий государственного обвинителя и защитника в исследовании доказательств и др.

Научно обобщенная информация и система знаний о складывающихся судебных ситуациях и их разрешении криминалистическими методами в суде с участием сторон уголовного судопроизводства, выполняющих на основе состязательности функции обвинения или защиты от обвинения, и

есть не что иное, как криминалистическая характеристика судебного разбирательства (следствия).

Она представляет собой типовую подсистему криминалистических знаний об особенностях применения методики судебного разбирательства (следствия) по отдельным видам преступлений, которая является третьим базовым и завершающим компонентом в системе полноструктурной криминалистической методики расследования преступлений.

Известно, что чем уже круг преступлений, выделяемых в качестве объекта криминалистического исследования, тем более точными и ценными предстанут научные рекомендации (комплексы) по их раскрытию и расследованию.

Такие комплексы отличаются от традиционных частных методик своей структурой и содержанием. Они должны состоять из характеристики оснований формирования изучаемого комплекса, выявления и раскрытия особенностей методики расследования, которые обусловлены данной характеристикой и в которых она проявляется. При этом, как верно заметил А.Н. Колесниченко, «главное заключается в раскрытии различных сторон содержания, могущего послужить наиболее рациональному формированию соответствующих рекомендаций, их наилучшему изучению и применению в следственной практике»¹.

Речь не идет и не должна идти здесь об автоматических ответах на такие вопросы. Но уже само знание такой связи предполагает возможность создавать наиболее эффективную методику расследования отдельных видов и групп преступлений.

М.А. Беляева

Событийный туризм как способ развития культуры потребления продуктов козоводства

Коза является одним из первых животных, одомашненных человеком, поэтому козоводство так или иначе было развито у всех народов, когда-либо населявших просторы нашей страны. Хотя в зависимости от места обитания виды домашнего скота различались, согласно летописям, уже в X веке у славянских народов существовало молочное хозяйство и сыроварение. Свиньи, козы и овцы особенно были распространены на территории между Вислой и Десной. Ввиду своей неприхотливости в уходе и корме козы были незаменимыми спутниками кочевников. На местах раскопок

¹ Колесниченко А.Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Харьков, 1967. – С. 8. См. также: Пантелеев И.Ф. Теоретические проблемы советской криминалистики. – М., 1980. – С. 22; Подольный Н.А. О некоторых источниках создания частных методик расследования преступлений // Следователь. – 2004. – № 11. – С. 30.

часто находят кости коз и овец, украшения с изображением различных пород этих животных и другие подтверждения, свидетельствующие о должном развитии таких направлений, как селекция и племенная работа, а также технологии переработки продуктов животноводства.

И все же исторически сложилось так, что подавляющая часть коз была сосредоточена в индивидуальных приусадебных хозяйствах населения, проживающего преимущественно в рабочих и дачных поселках, небольших городах. Приблизительно до 1905 г. данная отрасль животноводства не представляла интереса. Позднее эта тенденция несколько изменилась после выхода в свет книги «Коза» князя Урсова С.П. Общественность встретила издание с большим интересом. После этого начали появляться издания других авторов на тему козоводства. Однако с переходом к плановой экономике интерес к козьему молоку быстро пропал, так как по валовому объему производства оно не могло составить конкуренции коровьему.

Только в середине 80-х годов XX века стали предприниматься некоторые шаги в сторону создания товарного молочного козоводства. За границей были закуплены высокопродуктивные козы зааненской породы и созданы племенные фермы по разведению этих животных в Московской и Полтавской областях. Тем не менее распад СССР, экономический кризис 90-х годов практически разрушили основу для создания крупнотоварного молочного козоводства в нашей стране.

Переход экономики на рыночные отношения дал мощный импульс развитию молочного козоводства уже на основе частного ведения производства. В настоящее время в целом по России насчитывается около 100 козьих ферм с поголовьем коз от 50 до 3000 голов. Общее поголовье коз в РФ – около 26 млн. голов, по данным СОЮЗМОЛОКО. Наибольшее количество коз разводится в Республиках Тыва, Дагестан, Татарстан и Башкортостан, Волгоградской, Оренбургской и Ростовской областях, в Алтайском крае.

Однако для создания в России и в Алтайском крае, в том числе крупнотоварного молочного козоводства, существует ряд проблем: отсутствие культуры потребления продуктов козоводства (по данным статистики, около 2/3 всех россиян никогда не пробовали козье молоко)¹; низкий уровень технологического обеспечения козоводства; отсутствие качественного козьего «генофонда» в России, сложности воспроизводства коз в хозяйствах населения и в малых крестьянских (фермерских) хозяйствах; недостаток квалифицированных специалистов на уровне поселковых администраций, районных поселений; сложности с реализацией продукции через розничные торговые сети и др.

¹ Колобова А.И., Семенова Т.И. Основные условия специализации аграрного производства Алтайского края // Проблемы современной экономики. – 2007. – № 3. – С. 402-404.

Разведение молочных коз экономически целесообразно, содержание их в домохозяйствах не представляет особых трудностей, они легко акклиматизируются, неприхотливы в уходе и пище, а целебное молоко очень полезно.

Следует отметить, что козье молоко является гипоаллергенным, оно содержит в несколько раз больше бета-казеина, чем коровье, что по составу приближает его к грудному молоку, поэтому его нередко рекомендуют использовать для первого прикорма детей. В козьем молоке содержится большое количество кобальта, который контролирует и нормализует обменные процессы, участвует в кроветворении. За счет этого употребление козьего молока помогает улучшить пищеварение, укрепляет иммунитет и защищает от такого заболевания, как анемия, его рекомендуют пить при неврозах, депрессивных синдромах, стрессах и т.д.

На наш взгляд, широкому разведению этих выгодных животных будет способствовать реализация следующих мероприятий: организация системы, обеспечивающей доступ козоводов к использованию племенных козлов-производителей или их семени; активизация распространения новейших сведений через средства массовой информации; поддержка начинающих козоводов государством; создание сети розничной торговли; создание бренда и его продвижение с помощью ярмарок и событийного туризма.

Согласно программе развития сельского хозяйства, с 2015 до 2020 г. государство предусматривает субсидирование производства не только коровьего, но и козьего молока¹. Часть средств на компенсацию выделит федеральный бюджет, остальные средства должны будут выделить регионы. В рамках этой программы предполагается существенное увеличение маточного поголовья молочных коз в сельскохозяйственных организациях, крестьянских (фермерских) хозяйствах и у индивидуальных предпринимателей.

Развитие туризма в регионе, в том числе событийного (вид туристской деятельности, привлекающий туристов разноформатными общественными мероприятиями культурной или спортивной жизни, которые способствуют развитию инфраструктуры туризма, интеграции разных слоев общества и формированию положительного имиджа дестинации²), является одним из факторов развития молочного козоводства.

В результате анализа состояния туристской отрасли в Алтайском крае была выявлена четкая специализация региона на дни, связанные с торже-

¹ Боговиз А.В., Воробьев С.П., Воробьева В.В. Экономическая эффективность специализации сельскохозяйственных организаций молочного типа // АПК: экономика, управление. – 2017. – № 2. – С. 62-68.

² Алексеева О.В. Туризм как фактор экономического развития региона // Экономика и право в России и за рубежом: материалы II Всерос. науч.-практ. конф. – СПб., 2011. – С. 5-7.

ствами¹. Например, «Праздник сыра», Ежегодный Всероссийский фестиваль «Шукшинские дни на Алтае», «Медовый Спас» и др. Развитие данного вида туризма обусловлено его актуальностью. Он пользуется огромной популярностью за границей, ведь в регионе есть народные достояния, интересные иностранцам. Развитию данного направления будет способствовать бюджетное финансирование, в рамках реализации соглашения о взаимодействии в сфере туризма заключено между Федеральным агентством по туризму и Администрацией Алтайского края, а также увеличение числа проводимых мероприятий.

В связи с этим мы предлагаем организацию ярмарки, посвященной Дню молока. 1 июня отмечается хорошо известный Международный день защиты детей. В этот же день отмечается Всемирный день молока. Учрежден в 2001 г. Смысл его – пропаганда молочных продуктов. Инициатором выступила ООН. По всему миру более 40 стран признали этот праздник, однако некоторые предпочли для него свою традиционную дату. В нашем случае совмещение двух праздников позволит сократить затраты на его организацию, а также заполнить необходимую аудиторию.

Праздник будет проходить на одной площадке с мероприятиями, посвященными Дню защиты детей, на площади Сахарова. На площадках будут представлены угощения со всевозможными молочными продуктами, забавными соревнованиями и развлечениями, обыгрывающими молочную тему. Люди участвуют в дегустациях молочных продуктов, представленных разными производителями. Самые «смелые» могут попытаться самостоятельно подоить козу. К сотрудничеству будут приглашены местные фермеры, а также крупные производители. По приблизительным подсчетам стоимость мероприятия будет составлять 938 тыс. руб. В эту стоимость входит организация работы площадки, концертная программа и организация работы аттракционов. Данное мероприятие позволит привить любовь к козьему молоку, а также даст возможность потребителям изучить предложение на рынке козьего молока.

Однако следует иметь в виду, что наряду с такими явными преимуществами² ярмарочной торговли для производителей (отсутствие посредников, непосредственная связь производителей продовольственной продукции с ее потребителями (населением), что создает условия для гарантированного сбыта; возможность практически полностью реализовать поставленный на ярмарку объем произведенной продукции; получение наличной денежной массы сразу в момент продажи; непосредственное изучение спроса и предпочтений потребителей, на основании этого возможность

¹ Национальный календарь событий: Алтайский край. [Электронный ресурс]. – URL: <http://eventsinrussia.com/region/altai-krai>

² Горбунов С.И., Васильева Е.В., Пшеницова А.И., Минева Л.Н. Инфраструктурные аспекты развития агропродовольственного рынка в условиях импортозамещения // Аграрный научный журнал. – 2015. – № 11. – С. 68-72.

расширения видов и ассортимента производимой продукции; возможность позиционирования произведенной продукции) и потребителей (приобретение экологически чистой продукции отечественных производителей; цены от производителя» (ниже, чем на рынке), что для потребителей с невысокими доходами является возможностью удовлетворения потребностей в продовольственной продукции). Данное направление развития инфраструктуры рынка продукции козоводства имеет и явные недостатки, к которым можно отнести периодический характер проведения ярмарок; территориальная ограниченность ярмарочной торговли, что создает неодинаковые условия доступа к местам проведения ярмарок для потребителей, живущих в данном районе и в отдаленных районах (в отношении населения с невысокими доходами); недостаточная информированность о проведении ярмарок; небольшие объемы реализации для производителей; недостаточная оснащенность торговых мест складскими помещениями и холодильным оборудованием (продажа с машин). Очевидно, что для развития ярмарочной торговли необходимо широкое оповещение населения о времени и месте проведения ярмарок, в том числе посредством Интернета.

В.В. Воробьева, И.Н. Донских

Совершенствование организации оказания медицинской помощи жителям сельских населенных пунктов Алтайского края

Медицинская помощь в Российской Федерации основана на принципах охраны здоровья населения страны. Один из основополагающих принципов здравоохранения – соблюдение преемственности и единства в оказании медицинских услуг населению сельской и городской местностей.

Основными факторами качества медицинской помощи в сельских населенных пунктах, в том числе труднодоступных, являются удаленность от центральной районной больницы, необходимость оплаты транспортных расходов в условиях низких доходов населения, ограниченность возможностей фельдшерско-акушерских пунктов и коечного фонда центральной районной больницы, специфика образа жизни сельских жителей.

Одним из главных условий эффективного функционирования здравоохранения является оптимальная структура сети медицинских организаций с четко выстроенной логистикой оказания медицинской помощи. Под влиянием административно-территориальных особенностей в регионе сформировалась разветвленная сеть медицинских организаций, которая полностью покрывает сельские территории края, включая малочисленные населенные пункты. Эта сеть сложилась исторически, долгое время сохраняется, несмотря на деградацию населенных пунктов. При формировании потребности в объектах здравоохранения и планировании сети медицин-

ских организаций учитывались климатические и географические особенности, уровень транспортной доступности медицинских организаций, плотность населения, особенности демографического состава, уровень и структура заболеваемости, сформировавшаяся градостроительная структура и перспективная система расселения¹.

Ключевым направлением в развитии инфраструктуры здравоохранения в сельских территориях является оптимизация логистики медицинской помощи на основе выстраивания эффективной трехуровневой системы здравоохранения с обеспечением всего цикла медицинской помощи от профилактики и ранней диагностики до интенсивного лечения.

В крае функционируют 173 медицинских организации, среди них преобладают небольшие по мощности ЦРБ со значительным количеством обособленных подразделений первичной медико-санитарной и доврачебной помощи.

Медицинская помощь жителям сельских территорий оказывается 877 фельдшерско-акушерскими пунктами, 208 врачебными амбулаториями, 5 районными, 9 участковыми больницами, 4 центрами общей врачебной практики и 59 центральными районными больницами.

Таблица 1

Сеть медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь сельскому населению в Алтайском крае

Численность жителей, чел.	Число населенных пунктов	Количество медицинских организаций						
		ФА Пы	домовые хозяйства	врачебные амбулатории	участковые больницы	районные больницы	поликлиники ЦРБ	центры общей практики
От 1 до 100	422*	77	114					
От 101 до 300	473	392	34					
От 301 до 1000	436	322		112	2			
От 1001 до 2000	166	86		76	3	1		
Свыше 2000	92			21	4	4	59	4

* в том числе 27 – без населения.

¹ Адриановская Т.Л. Медицинское обслуживание в сельской местности как межотраслевая социальная проблема. – Ростов н/Д, 2016. – 117 с.

В период модернизации сеть была качественно преобразована. 46 участковых больниц перешли в статус врачебных амбулаторий или обще-врачебных практик с дневными стационарами. Мощность дневных стационаров, развернутых на их базе, в 2 раза превысила мощность сокращенных коек участковых больниц, более половины из которых составляли койки сестринского ухода.

Приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 12.05.2012 № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению»¹ утверждены критерии, согласно которым в населенных пунктах должны быть открыты амбулатории, центры общей врачебной практики, фельдшерско-акушерские пункты или фельдшерские здравпункты. Данным нормативно-правовым актом регламентировано также оказание первичной медицинской помощи при выездной работе.

Таблица 2

Динамика сети структурных подразделений
сельских медицинских организаций

Форма структурного подразделения	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Домовые хозяйства	-	41	42	18	140	148
Фельдшерско-акушерские пункты	929	912	904	896	881	877
Сельские врачебные амбулатории	171	186	191	192	213	208
Офисы ОВП	-	-	-	-	3	4
Участковые больницы	62	44	40	39	9	9

Сельские населенные пункты с числом жителей более 2000 человек должны иметь на территории врачебную амбулаторию для оказания первичной врачебной медико-санитарной помощи. В сельских поселениях с числом жителей от 1000 до 2000 человек и удаленностью от ближайшей медицинской организации менее 6 км организуются ФАПы или ФЗПы, если расстояние более 6 км, – врачебная амбулатория или центр общей врачебной практики.

¹ Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 15 мая 2012г. № 543н (в ред. от 30 сентября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2012 г. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

В поселениях с числом жителей от 301 до 1000 человек создаются фельдшерско-акушерские пункты (далее – ФАП) или фельдшерские здравпункты (далее – ФЗП) вне зависимости от расстояния до ближайшей медицинской организации в случае отсутствия других медицинских организаций.

В сельских населенных пунктах с числом жителей от 100 до 300 человек первичная медицинская помощь оказывается посредством ФАПов или ФЗПов, если расстояние до ближайшей медицинской организации превышает 6 км. Если расстояние менее 6 км, то возможно предоставление первичной медико-санитарной помощи в виде выездных форм работы или организуются домовые хозяйства для оказания первой помощи.

В селах с числом жителей до 100 человек медицинскую помощь обеспечивают выездные бригады либо домовые хозяйства, которые осуществляют организацию оказания первой помощи населению до прибытия медицинских работников при несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях и заболеваниях, угрожающих жизни и здоровью. Домовые хозяйства обеспечиваются средствами связи, связью с территориальным центром медицины катастроф, доступом к сети Интернет, аптечками.

Кроме того, в целях обеспечения доступности медицинской помощи данным нормативным актом определены требования по размещению медицинских организаций и их структурных подразделений с учетом видов, форм и условий оказания медицинской помощи.

Так, медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь в экстренной форме, размещаются с учетом транспортной доступности в пределах 60 минут. Медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь в неотложной форме, размещаются с учетом транспортной доступности, не превышающей 120 минут.

Медицинские организации, оказывающие первичную медико-санитарную помощь в населенных пунктах с численностью населения свыше 20 тыс. человек, размещаются с учетом шаговой доступности, не превышающей 60 минут.

Одним из вопросов обеспечения доступности медицинской помощи является обеспеченность кадрами. В целом обеспеченность врачами в медицинских организациях сельской местности по-прежнему на треть ниже обеспеченности городских медицинских организаций. Но за последние годы в результате реализации различных программ, направленных на поддержку медицинских работников, кадровая ситуация сельского здравоохранения меняется в положительную сторону.

Обеспеченность врачами в целом по краю в 2016 г. снизилась по отношению к уровню 2015 г. и составила 36,6 на 10 тыс. населения (2015 г. – 36,8) (РФ 2015 г. – 37,2, СФО – 37,7). Отмечается незначительное снижение обеспеченности врачами клинических специальностей с 22,7 в 2015 г.

до 22,6 в 2016 г. (все показатели обеспеченности рассчитаны на 10 тыс. соответствующего населения).

Реализация программы «Земский доктор» способствовала росту обеспеченности врачами в сельской местности, которая в 2016 г. составила 21,5 (2015 г. – 20,2). Вместе с тем данный показатель остается в 1,5 раза ниже, чем в городах, так, в 2016 г. продолжается тенденция снижения обеспеченности врачебными кадрами до 30,1 (2015 г. – 31,0; 2014 г. – 31,8). В среднем по России обеспеченность врачами городского населения выше обеспеченности сельского в 2,6 раза.

Доля врачей, работающих в сельской местности, составляет 23,6%; среднего персонала – 31,3% от общего количества медицинских работников.

Особенности разветвленной сети сельского здравоохранения, где основным специалистом является средний медицинский работник, отражаются на соотношении врачей и среднего персонала, которое в целом по краю составило 1,0:2,7, в городской местности – 1,0:2,6, в сельской местности – 1,0:3,6.

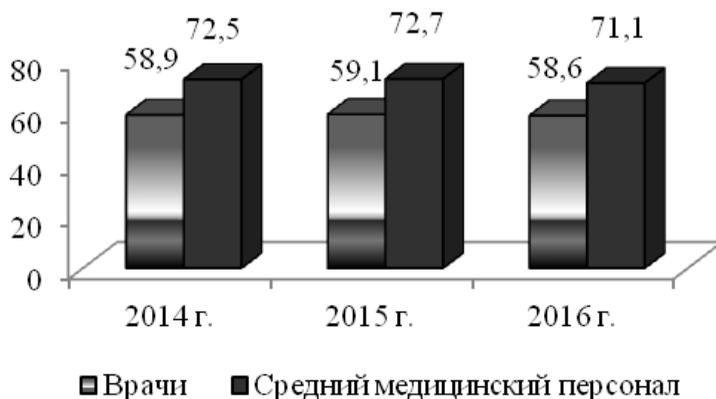


Рис. 1. Укомплектованность кадрами медицинских организаций в сельской местности Алтайского края, %

Проблемы кадрового обеспечения здравоохранения связаны не только с дефицитом медицинских работников по ряду специальностей, но и со сформировавшимися диспропорциями в отрасли, а именно дисбалансом в

укомплектованности штатов медицинских организаций, расположенных в сельской местности и в городах^{1,2,3}.

С целью повышения эффективности работы медицинских организаций, оказывающих медицинскую помощь сельскому населению, повышения доступности и качества медицинской помощи населению края на основе рационального использования материально-технических и кадровых ресурсов, необходимо обеспечить проведение следующих мероприятий⁴:

- оптимизация сети медицинских организаций путем укрупнения центральных районных больниц, что позволит повысить финансовую устойчивость медицинских организаций, а также решить кадровую проблему с узкими специалистами;

- своевременное проведение диспансеризации и профилактических осмотров обеспечит снижение заболеваемости, инвалидности и будет способствовать сохранению трудоспособности граждан;

- укрепление материально-технической базы и оснащение современным медицинским оборудованием межрайонных центров на базе крупных центральных районных больниц;

- широкое внедрение институтов общей врачебной практики, что обеспечит взрослое и детское население медицинской помощью, сократив кадровый дефицит участковых врачей;

- оптимизация службы скорой медицинской помощи путем укрупнения подразделений с поэтапным созданием единой диспетчерской по приему вызовов от жителей края при обеспечении станций скорой медицинской помощи современным санитарным транспортом и средствами связи;

- организация кабинетов неотложной помощи с целью уменьшения нагрузки на отделения скорой медицинской помощи;

- развитие службы санитарной авиации обеспечит возможность проведения своевременной медицинской эвакуации из труднодоступных территорий региона с доставкой пациентов в специализированные больницы;

¹ Полухина М.Г. Обеспеченность сельского населения объектами здравоохранения на федеральном, региональном и местном уровнях // АПК: экономика, управление. – 2015. – № 4. – С. 90-93.

² Донских И.Н., Валецкая Т.И. Обеспеченность здравоохранения сельских территорий Алтайского края медицинскими работниками // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сб. статей / под ред. И.А. Панарина. – Вып. 12-13. – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – С. 246-250.

³ Добречева А.С. Модели финансирования здравоохранения в Российской Федерации // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2015. – № 13. – С. 88-91.

⁴ Степчук М.А., Пинкус Т.М., Господынько Е.М. Особенности оказания первичной медико-санитарной помощи в сельской и городской местности // Научные ведомости Белгородского ун-та. – 2011. – № 22. – С. 162-178.

- развитие телемедицинских технологий с возможностью консультации как медицинских работников, работающих в сельских больницах, так и наиболее «сложных» пациентов;
- совершенствование выездных форм оказания медицинской помощи путем соблюдения этапности оказания медицинской помощи, начиная от специалистов ФАП и заканчивая профильными специалистами ведущих медицинских организаций края;
- развитие службы мобильных фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах, не имеющих на своей территории медицинских организаций и не укомплектованных медицинскими кадрами;
- организация работы по подбору уполномоченных домовых хозяйств для оказания первой помощи в населенных пунктах, не имеющих на своей территории медицинских организаций и их структурных подразделений совместно с муниципальными властями;
- развитие межведомственных взаимодействий по организации медицинской помощи жителям «анклавных» территорий через заключение Соглашений между соседними ЦРБ;
- развитие государственно-частного партнерства в части привлечения инвестиций на ремонт и строительство объектов здравоохранения и приобретения дорогостоящей медицинской техники;
- расширение объемов стационарзамещающих технологий;
- расширение возможностей врачебно-диспетчерской службы в сельских территориях;
- пролонгирование программ по привлечению медицинских кадров в сельские медицинские организации.

*В.В. Воробьева, А.А. Карташевич, Д.А. Волков, О.В. Агеева,
К.В. Скульбеда*

Оценка структурных сдвигов валового регионального продукта

Преобразования всех систем сводятся в первую очередь к изменению структуры, в частности, к изменению числа элементов, связей и отношений между ними. Меняясь, структура детерминирует качество системы. В связи с этим требуется углублять анализ структурности, поскольку он дает ответ на вопрос об адекватности преобразований и эффективности функционирования систем. Таким образом, структурная политика должна рассматриваться как основной элемент государственного регулирования экономики в отношении к отдельным отраслям, секторам и видам экономической деятельности.

Разработка методики исследования структурных сдвигов в последние годы является актуальным направлением, что подтверждается научными

трудами Ж.А. Мингалевой, Ю.В. Трифонова, Н.В. Веселовой¹, И.А. Родионовой², Н.Г. Филимоновой³, Р.А. Шмойловой⁴, В.В. Глинского⁵ и др. Данными авторами предлагается ряд статистических показателей, позволяющих оценить величину структурных сдвигов, существенность структурных различий, неоднородность структуры экономики.

В рамках данного исследования нами была поставлена цель выявить неоднородность (сбалансированность) структуры экономики по видам экономической деятельности (отраслям) Алтайского края, оценить тенденции структурных сдвигов в отраслевой структуре валовой добавленной стоимости региона. Источниками информации стали официальные статистические материалы Росстата, согласно которым в структуре валовой добавленной стоимости Алтайского края в 2015 г. преобладали сельское хозяйство и обрабатывающие производства, совокупный удельный вес которых составлял 35,6%, торговля – 15,7%, организации, занимающиеся операциями с недвижимым имуществом, арендой и предоставлением услуг – 12,8% (табл. 1).

Оценим общую структуру распределения данных приведенных в таблице при помощи коэффициента неравномерности распределения, определив при этом количество доминантных групп в структуре ВДС на уровне 4. Из представленных данных можно сделать вывод, что все изменения отраслевой структуры по видам экономической деятельности достаточно равномерны и находятся в пределах нормы отклонения равной 20% или 0,2 (рис. 1).

Далее рассмотрим колеблемость рассматриваемых видов экономической деятельности при помощи коэффициента вариации, который применяется для сравнения колеблемости признака в разных совокупностях с различным средним арифметическим значением (если коэффициент менее 0,33, то совокупность считается однородной). В целом отраслевую структуру ВДС региона можно считать однородной, несмотря на то, что значение коэффициента вариации по виду экономической деятельности «сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство», либо это значение близко к

¹ Трифонов Ю.В., Веселова Н.В. Методологические подходы к анализу структуры экономики на региональном уровне // Вопросы статистики. – 2015. – № 2. – С. 37-49.

² Родионова И.А. Системная трансформация сельского хозяйства в условиях институционализации рыночных отношений: автореф. дисс. ... доктора экономических наук: 08.00.05. – Саратов, 2014. – 42 с.

³ Филимонова Н.Г. Отраслевая структура сельского хозяйства Красноярского края: состояние, тенденции, перспективы // Сибирский вестник сельскохозяйственной науки. – 2010. – № 2. – С. 99-106.

⁴ Теория статистики: учеб. / Р.А. Шмойлова, В.Г. Минашкин, Н.А. Садовникова и др. / под ред. Р.А. Шмойловой. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 2014. – 656 с.

⁵ Сборник задач по теории статистики: учебное пособие / под ред. В.В. Глинского, Л.К. Серга. – Изд. 3-е. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 257 с.

границе однородности, либо превышает ее. При этом отраслевая структура Алтайского края существенно отличается от среднероссийской (табл. 2).

Далее рассмотрим более уточненный коэффициент вариации, взвешенный по численности населения (коэффициент Уильямсона), который дает несколько большие значения вариации (табл. 3).

Таблица 1

Структура валовой добавленной стоимости по видам экономической деятельности в Алтайском крае, %

Виды экономической деятельности	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	16,1	13,8	15,6	14,5	17,3
Обрабатывающие производства	19,9	19,7	19	18,2	18,3
Строительство	4,8	4,9	4,6	6,5	5,4
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	17,4	16,9	17	16,6	15,7
Транспорт и связь	7,8	7,6	6,6	7,1	7,6
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	9,1	10,7	11,7	11,6	12,8
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	7	8,2	8	7,7	7
Образование	4,6	4,8	4,7	4,8	4,3
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	5,5	5,8	5,7	5,8	5,4
Прочие виды экономической деятельности	7,8	7,6	7,1	7,2	6,2

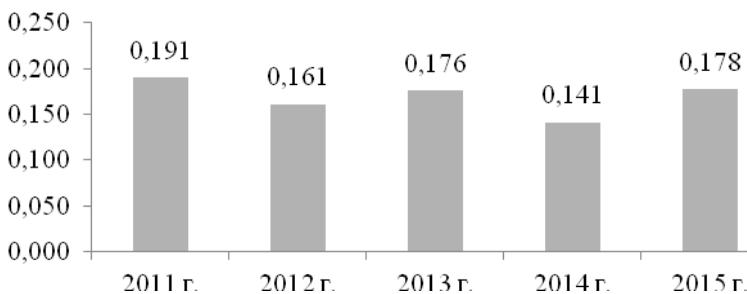


Рис. 1. Коэффициенты неравномерности структурных сдвигов

Таблица 2

Коэффициенты вариации структуры валовой добавленной стоимости Алтайского края и в среднем по России

Годы	Виды экономической деятельности*									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2011	0,34	0,10	0,25	0,10	0,19	0,14	0,34	0,57	0,43	0,10
2012	0,31	0,10	0,22	0,09	0,17	0,13	0,31	0,52	0,39	0,09
2013	0,34	0,10	0,25	0,10	0,19	0,14	0,34	0,57	0,43	0,10
2014	0,32	0,10	0,23	0,09	0,18	0,13	0,32	0,53	0,40	0,09
2015	0,37	0,11	0,27	0,11	0,20	0,15	0,37	0,62	0,47	0,11

* 1 – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; 2 – обрабатывающие производства; 3 – строительство; 4 – оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; 5 – транспорт и связь; 6 – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг; 7 – государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование; 8 – образование; 9 – здравоохранение и предоставление социальных услуг; 10 – прочие виды экономической деятельности.

Для сопоставления средних данных по России и Алтайскому краю был рассчитан коэффициент локализации, который показывает, во сколько раз изменяется значение удельного веса i -го вида экономической деятельности по сравнению с базисной структурой (в среднем по России). Усредненные данные приведены на рисунке 2. Опираясь на данные, можно сделать вывод о том, что лидирующими отраслями в Алтайском крае являются сельское хозяйство, обрабатывающие производства; государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование; образование; здравоохранение и предоставление социальных услуг – по данным видам экономической деятельности коэффициенты локализации превышают единицу. При этом лидером является сельское хозяйство, охо-

та и лесное хозяйство, так как показатель в 3,0 раза превышает среднероссийский.

Неоднородность распределения экономики по видам деятельности можно оценить при помощи индекса В.М. Рябцева, который в свою очередь показывает отношение фактической меры расхождения значений компонентов двух структур к максимально возможной величине расхождений. Полученные значения индекса Рябцева попадают в интервал от 0,151 до 0,300, из чего следует, что структура ВДС Алтайского края существенно отличается от общероссийской структуры.

Таблица 3

Коэффициенты вариации структуры валовой добавленной стоимости Алтайского края и в среднем по России, взвешенные по численности населения

Годы	Виды экономической деятельности									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2011	0,41	0,12	0,29	0,12	0,22	0,17	0,41	0,68	0,51	0,12
2012	0,37	0,11	0,27	0,11	0,21	0,15	0,37	0,62	0,47	0,11
2013	0,40	0,12	0,29	0,12	0,22	0,17	0,40	0,68	0,51	0,12
2014	0,37	0,11	0,27	0,11	0,21	0,15	0,37	0,62	0,47	0,11
2015	0,43	0,13	0,31	0,13	0,24	0,18	0,43	0,72	0,55	0,12

* 1 – сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство; 2 – обрабатывающие производства; 3 – строительство; 4 – оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования; 5 – транспорт и связь; 6 – операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг; 7 – государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование; 8 – образование; 9 – здравоохранение и предоставление социальных услуг; 10 – прочие виды экономической деятельности.

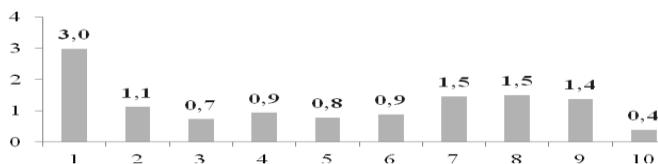


Рис. 2. Коэффициенты локализации структуры валовой добавленной стоимости по отраслям экономики Алтайского края по отношению к среднероссийской структуре

Своевременно выявленные показатели интенсивности изменения структуры, оценка неравномерности (неоднородности) структуры валовой добавленной стоимости в экономике необходимы как с аналитической точки зрения, так и с практической для органов региональной власти при формировании (корректировке) структурной политики.

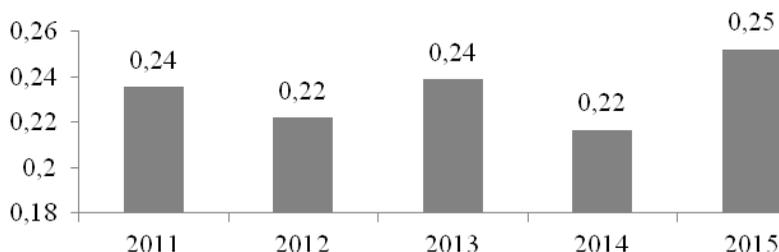


Рис. 3. Значение индекса В.М. Рябцева для структуры валовой добавленной стоимости по отраслям экономики Алтайского края по отношению к среднероссийской структуре

Т.В. Голубец

Криптовалюта как новейшая расчетная единица

В нынешней экономике очень важной процедурой является замена наличных операций на безналичные. Рост мировой финансовой системы объективно подталкивает человечество к необходимости экономизации денежного обращения, уменьшения времени издержек обращения (ускорения обработки операций).

Появление в 2009 г. первой цифровой валюты bitcoin связано с масштабным развитием интернет-магазинов, транзакции которых требовали определенного уровня доверия, гарантировать которые могли посредники (в большинстве случаев, финансовые институты). Обратной стороной таких гарантий стала возможность отмены операций по перечислению денег, что создавало риск неполучения продавцом своих средств. Решением стала интернет-технология, изменившая подходы к формированию денежных систем, организации денежного оборота в сети и породившая новую валюту – интернет-монету (виртуальная валюта, представляющая собой закодированную информацию, застрахованная от подделки и не поддающаяся копированию).

Отличие электронных криптовалют от привычных в обычном понимании денег в электронном виде заключается в том, что в реальной жизни для пополнения электронного баланса требуется физическое внесение денег на счет через банк или банкомат. Таким образом, для обычной валюты

электронный вид является одной из форм представления, криптовалюта же имитируется только в сети и не связана ни с государственной валютной системой, ни с какой-либо другой обычной валютой¹.

К наиболее существенным признакам криптовалюты относятся:

1) децентрализованность. Любой пользователь, занимающийся майнингом, добывает монеты (набор зашифрованной информации) по определенному алгоритму. Доказательством того, что в сети распределенная по электронным криптовалютным кошелькам монета имеется в наличии, служит учетная запись – технология блокчейн (blockchain);

2) прозрачность операций. Блокчейн представляет собой записанный реестр всех операций в открытой для доступа системе. Процесс подключения к реестру может производиться из любой точки мира без необходимости прохождения авторизации с использованием собственного кошелька, либо софт-оболочки специализированных сервисов отслеживания. Имея только адрес Bitcoin, можно не только узнать все транзакции, но еще и изучить историю каждого платежа до момента генерации монет, при том, что он никогда не будет ликвидирован из базы данных;

3) анонимность расчетов. Для открытия номера счета в системе Bitcoin не требуется прохождение процедуры подтверждения личности. Этот счет представляет собой строку длиной около 34 символов из цифр и букв латинского алфавита в разном регистре, никак не связанную с владельцем счета²;

4) непревзойденная защита. Технология блокчейн исключает как возможность централизованного контроля, так и изменения данных. Производительность децентрализованной вычислительной сети биткоина, превышающая суммарную вычислительную мощность всех суперкомпьютеров в мире более чем в 8 раз, исключает возможность «взлома» сети.

Фактически криптовалюты являются результатом ряда вызовов и новаций современной жизни. Обеспечение необходимого уровня конфиденциальности (безопасности) и анонимности, отсутствие необходимости связи с центром для подтверждения операций по оплате, мгновенность международных переводов определили бурный рост расчетов в криптовалютах. Возможность осуществления операций без посредников позволяет снизить стоимость транзакции до минимума, и такие системы электронных расчетов могут эффективно применяться для проведения микроплатежей. Другими признанными достоинствами любой криптовалюты, а не только биткоина, являются физическая невозможность подделки виртуальной монеты и невозможность производства монет свыше того количества, ко-

¹ Марамыгин М.С., Прокофьева Е.Н., Маркова А.А. Экономическая природа и проблемы использования виртуальных денег (криптовалют) // Известия УрГЭУ. – 2015. – № 2. – С. 37-43.

² Информационное сообщение Росфинмониторинга «Об использовании криптовалют» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fedsfm.ru/news/957> (дата обращения: 09.10.2017).

торое было заложено в программу изначально, таким образом, принцип ограниченности ресурса исключает любые проявления инфляции¹. Данные качества выгодно отличают криптовалюту от любого вида бумажной валюты.

Стоит также отметить и недостатки, которые были обнаружены в процессе практического применения первой криптовалюты:

- сложность отслеживания деталей финансовых транзакций между электронными криптовалютными кошельками. Отсутствие контроля позволяет использовать биткоин в ряде нелегальных операций². Децентрализованное управление предполагает невозможность возврата денежных средств при совершении ошибочных операций.

- чувствительность биткоина к вербальным интервенциям различных официальных лиц, что в краткосрочном периоде выражается высокой волатильностью его котировок³. Однако помимо того, что колебания курса являются нормальным явлением для недавно появившейся валюты, нестабильность биткоина дает возможность рынку развиваться и достигнуть стадии зрелости. Скорее всего, в долгосрочной перспективе, трейдинг биткоина преобразится и станет похож на торговлю любой другой валютой на бирже.

На сегодняшний день известно о существовании более 800 разных криптовалют, естественно, не все из них пользуются широким спросом⁴.

Для понимания и оценки недавно зародившегося термина криптовалюты мировому сообществу потребовалась всего лишь пара лет. По мнению некоторых ученых, из виртуальных денег быстро образовался ошеломляющий по своим размерам рынок, а также новая идеология денег и полноценная криптоэкономика. Bitcoin, как первооснова, Ethereum, Ripple, Litecoin и изобилие других криптовалют в настоящее время привлекают выгодными перспективами, а также высокой рентабельностью, которые привели к образованию 153-миллиардного валютного рынка, построенного по новым законам и устоям.

¹ Исупова В.Ю., Дурдыева Д.А. Современное состояние и развитие пиринговой электронной платежной системы в условиях глобализации мировой экономики // Теория и практика современной науки. – 2016. – № 5. – С. 298-301.

² Об использовании при совершении сделок «виртуальных валют», в частности, Биткойн // Вестник Банка России. – 2014. – № 11. – С. 22.

³ Ражаббаев Ш.Р., Аминов Ф.Ф., Сахавалиев М.Н. Риски и вызовы криптовалют для монетарной политики // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: материалы XLVIII междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2015. – В 2 ч. – Ч. I. – С. 12-24.

⁴ Капитализация рынков криптовалют [Электронный ресурс]. – URL: <https://coinmarketcap.com/> (дата обращения: 11.10.2017).

Список наиболее востребованных криптовалют

Криптовалюты	Символ	Цена, \$	Объем (24ч), тыс. \$	Всего монет в обращении, тыс. шт.	Годы создания
Bitcoin	BTC	4851,8	1470140	16 617	2009
Ethereum	ETH	300,93	298759	95 058	2015
Ripple	XRP	0,261749	216486	38 600 451	2013
Litecoin	LTC	50,71	65033	53 327	2011
OmiseGO	OMG	9,07	60508	98 312	2017
NEO	NEO	30,42	42 274	50 000	2016
Qtum	QTUM	12,21	41 534	59 000	2017
Dash	DASH	296,33	27 688	7 615	2014
Zcash	ZEC	235,96	27 350	2 376	2016
Monero	XMR	87,74	23 587	15 204	2014

Сегодня уже имеется ряд стран, одобивших обращение криптовалют. Так, в Норвегии, Финляндии, Германии, Болгарии, Австрии введено налогообложение криптовалютных операций. Большая поддержка рынку криптовалют оказывается Южной Кореей, Сингапуром и Японией (с 1 апреля 2017 г. она наделила Bitcoin и Ethereum официальным статусом платежных средств)¹.

С 1 октября 2017 г. в Китае вступил в силу закон, устанавливающий нормы для регулирования криптовалют в стране, согласно которому криптовалюты получили статус «виртуальной собственности». Соответствующие положения были прописаны в «Общих принципах гражданского права Китайской Народной Республики».

В России же криптовалюта с точки зрения гражданского права – неофициальная платежная единица, для которой в самое ближайшее время необходимо разработать соответствующий правовой режим, для чего следует развивать интернет-площадки, принимающие биткоины в качестве средства оплаты.

Введение официального регулирования криптовалютного рынка позволит значительно обезопасить участников торгов от многочисленных рисков, которые пока вероятны из-за отсутствия легального правового статуса и четкой системы регулирования криптовалютной деятельности. Тем

¹ Рашева Н.Ю., Щебарова Н.Н., Соколенко В.Э. Зарубежный опыт экономико-правовых подходов к сущности электронной валюты как направления совершенствования законодательства Российской Федерации // Электронная валюта в свете современных правовых и экономических вызовов: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – М.: Юрлитинформ. 2016. – С. 231-250.

более что многие российские компании уже успешно выходят на криптовалютный рынок, в том числе занимаясь привлечением средств посредством ICO-площадок.

Т.В. Дедух

Актуальные аспекты классификации косвенных расходов организации

Любые затраты, которые понесла организация в зависимости от возможности отнесения на конкретные товары, виды работ и услуг, возможно классифицировать на прямые и косвенные. Прямые расходы относят на себестоимость продукции непосредственно, косвенные – начинают распределять пропорционально условным базам. Любое распределение связано с усредненностью расчетов, необходимостью округления полученных данных, а также с риском того, что может быть получена ошибка при выборе базы распределения¹.

Так как перечень материальных расходов налогоплательщика не является исчерпывающим, то каждая организация имеет право принимать в состав материальных расходов и другие подобные виды расходов, если будет сохраняться условие, что данные виды расходов будут отвечать критериям статьи 252 НК РФ, то есть экономически рассчитаны, документально обоснованы и непосредственно связаны с деятельностью, которая направлена на получение прибыли².

Глава 25 НК РФ предоставляет налогоплательщикам право списывать в состав косвенных расходов часть суммы произведенных капитальных вложений в основные средства. Данные суммы могут приниматься в состав расходов, учитываемых для целей налогообложения, единовременно.

Налогоплательщик имеет право относить в состав затрат отчетного (налогового) периода расходы на капитальные вложения в размере не более 10% (не более 30% – в отношении основных средств, относящихся к третьей-седьмой амортизационным группам) первоначальной стоимости основных средств (за исключением основных средств, полученных безвозмездно), а также не более 10% (не более 30% – в отношении основных средств, относящихся к третьей-седьмой амортизационным группам) расходов, которые были понесены в случаях достройки, дооборудования, реконструкции, модернизации, технического перевооружения, частичной

¹ Ивашкевич В.Б. Бухгалтерский управленческий учет: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2015. – 238 с.

² Семенихин В.В. Типовая учетная политика строительной (подрядной) организации // Налогоги. – 2013. – № 44.

ликвидации основных средств и суммы которых определяются в соответствии со ст. 257 НК РФ (абз. 2 п. 9 ст. 258 НК РФ)¹.

Есть ситуации, когда организации выгоднее отнести те или иные затраты к косвенным расходам. Ведь прямые расходы учитываются для расчета налога на прибыль по мере реализации продукции, в стоимости которой они получены. В то время как косвенные расходы включаются в расходы текущего периода в полном объеме. Однако разделение расходов на прямые и косвенные должно быть подтвержденным (Письмо ФНС России от 24.02.2011 № КЕ-4-3/2952).

Авторы данного Письма рекомендовали организациям, которые формируют состав прямых расходов, в налоговом учете рассматривать перечень прямых расходов, связанных с производством и реализацией, используемый для целей бухгалтерского учета. Такое совпадение будет обоснованным, потому что одной из самых важных задач бухгалтерского учета является формирование полной и достоверной информации о деятельности учреждения и его имущественном положении.

Налоговое законодательство не предусматривает потребности распределения признаваемых в целях налогообложения косвенных расходов по видам деятельности. Вся сумма косвенных расходов, которые были признаны в отчетном периоде, подлежит учету в составе расходов, которые будут учтены при определении размера налоговой базы данного отчетного периода, независимо от того, был или не был получен доход по любому из видов деятельности в этом отчетном периоде (вплоть до отсутствия в отчетном периоде доходов по всем видам деятельности). Налогоплательщик имеет право в целях налогообложения отнести материальные затраты к косвенным расходам только в том случае, если отсутствует возможность отнести указанные затраты к прямым расходам, но при этом должны использоваться экономически подтвержденные показатели. Произвольное отнесение материальных затрат в состав косвенных расходов, по мнению судов, противоречит положениям статей 254, 318, 319 НК РФ².

Для целей налогообложения разница между прямыми и косвенными расходами содержится в различном порядке отнесения их к расходам на производство и реализацию: сумма косвенных расходов, произведенных в отчетном (налоговом) периоде, в полном объеме относится к расходам текущего отчетного (налогового) периода; прямые расходы относятся к расходам текущего (налогового) периода по мере реализации продукции, работ, услуг, в стоимости которых они учтены в соответствии со ст. 319 НК РФ (п. 2 ст. 318 НК РФ).

¹ Новоселов К.В. Налог на прибыль: руководство по формированию налоговой базы, исчислению и уплате налога: учебно-практическое пособие. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: АйСи Групп, 2016. – 216с.

² Авдеев В.В. Налог на прибыль организаций, доходы и расходы. Распределение расходов на производство и реализацию, обоснование перечня прямых расходов // Налоги. – 2012. – № 31.

В случае если организация в конкретном отчетном (налоговом) периоде не осуществляет деятельности, которая направлена на получение прибыли, то она не может учитывать косвенные расходы при формировании налоговой базы по налогу на прибыль.

Состав косвенных расходов налогоплательщика крайне широк. Однако несмотря на это, их состав закреплять в налоговой политике не имеет никакой необходимости, достаточно будет зафиксировать спектр прямых расходов в своем регламенте.

Поэтому тем организациям, у которых определенные виды расходов встречаются более часто, можно «дополнить» свой состав прочих расходов, которые непосредственно будут связаны с производством и реализацией.

Например, организации, которые занимаются оптовыми поставками, имеют право на основании пп. 49 п. 1 ст. 264 НК РФ учитывать в составе прочих расходов затраты на оплату услуг курьерской службы, оплату за почтовую доставку, расходы, которые были связаны с продвижением товаров на рынке (не реклама) и другие аналогичные расходы¹.

О возможностях организации в целях налогообложения начислять амортизацию, которая подлежит включению в состав как прямых, так и косвенных расходов, в соответствии с учетной политикой, если она не выполняла реализацию продукции и не получала доходов свидетельствуют основные положения Письма УФНС России по г. Москве от 12 ноября 2007 г. № 20-12/107022, согласно которому если организация не ведет деятельность, которая направлена на получение прибыли, амортизация не будет учтена при составлении налоговой базы.

Все расходы, которые были отнесены в учетной политике организации к косвенным, составляют убыток отчетного года, прямые расходы могут быть учтены в целях налогообложения лишь в том периоде, когда будет реализована готовая продукция.

Так как косвенные расходы признаются в составе расходов текущего отчетного (налогового) периода, налоговые органы, проводя проверки налогоплательщиков, нередко указывают на неправомерность включения тех или иных затрат в состав косвенных расходов, а это может в итоге приводить к занижению налогооблагаемой прибыли. Организации, не соглашаясь с выводами налоговых органов, отстаивают свое право на самостоятельное определение перечня прямых и косвенных расходов, предоставленное им НК РФ, в судебном порядке косвенными².

¹ Авдеев В.В. Положение об учетной политике на 2015 год: косвенные расходы в налоговой политике // *Налоги*. – 2014. – № 37.

² Авдеев В.В. Положение об учетной политике на 2015 год: косвенные расходы в налоговой политике // *Налоги*. – 2014. – № 37.

Таким образом, несмотря на то, что косвенные расходы, хотя и не являются самостоятельным элементом налоговой политики налогоплательщика, но к их составу необходимо относиться весьма продуманно, так как правильный и грамотный состав косвенных расходов способствует значительному снижению налоговой нагрузки на организацию, при этом вполне законным способом.

Т.В. Дедух

Особенности и распределение косвенных расходов в бюджетных учреждениях

Важнейшим условием эффективного функционирования национальной экономики является рациональное и экономное использование средств государственного бюджета. Существенную роль при выполнении поставленных государством задач в производственной и социальной сферах играют бюджетные учреждения.

Выполняя возложенные на них функции, бюджетные учреждения расходуют выделяемые им субсидии и поступающие внебюджетные средства согласно плану финансово-хозяйственной деятельности, составленному в соответствии с действующими бюджетными классификациями.

Универсальной системы классификации затрат подходящей любой организации не существует, так как все организации отличаются размерами, особенностями технологии, номенклатурой, возможностями организации учета. Руководство организации самостоятельно принимает решение, в каких разрезах классифицировать затраты.

- По порядку отнесения на услуги (по способу отнесения на себестоимость конкретной услуги) затраты делятся на прямые и косвенные. Прямые расходы – это расходы, которые могут быть непосредственно, без каких-либо вспомогательных расчетов, отнесены на те или иные виды оказываемых услуг. Косвенные расходы – расходы, которые не могут быть прямо отнесены на конкретные виды услуг и поэтому распределяются косвенным образом, как правило, пропорционально каким-либо показателям (установленным базам) и относятся на стоимость услуг через расчетные коэффициенты.

Существует острая проблема отнесения расходов по источникам финансирования, связанная с одновременным осуществлением деятельности организации как в рамках выполнения государственного (муниципального) задания, так и осуществление самостоятельной деятельности при одно-

временном использовании одной материальной базы. Существует несколько основных методов распределения расходов¹:

- распределение суммарных косвенных расходов пропорционально доле косвенных расходов в фонде заработной платы основных подразделений или доле косвенных расходов в общей сумме затрат при помощи коэффициента косвенных расходов;
- распределение суммарных косвенных расходов пропорционально фонду заработной платы;
- независимое (самостоятельное, прямое) распределение отдельных видов косвенных расходов;
- пошаговый (ступенчатый) метод распределения затрат;
- одновременное распределение затрат.

В качестве объекта исследования выберем бюджетное учреждение санаторно-курортного сектора.

Таблица 1

Распределение прямых и косвенных расходов учреждения

Показатели	Годы	Средства Федерального бюджета	Средства от приносящей доход деятельности	Итого
Количество койко дней, ед.	2014	56469	15685	72154
	2015	43978	11951	55929
	2016	51408	11468	62876
Прямые затраты, руб.	2014	1717	1529	3246
	2015	1811	1478	3289
	2016	1709	1144	2853
Косвенные затраты, руб.	2014	21310198	6829024	28139223
	2015	29717014	6954122	36671136
	2016	25761772	4830533	30592306

Произведем расчет влияния факторов на изменение себестоимости услуг методом цепной подстановки. Сравнение проведем за 2014-2016 года по итогам. За C_0 возьмем данные 2014 г.

$$C_0 = \frac{FC_0}{Q_0} + AVC_{0-} = 28139222,88/72154 + 3246 = 3635,98 \text{ руб.}$$

$$C_{1\text{ycl}} = \frac{FC_1}{Q_0} + AVC_{0-} = 30592306,31/72154 + 3246 = 3669,98 \text{ руб.}$$

¹ Воробьев С.П., Воробьева В.В. Экономический анализ в учреждениях здравоохранения: учебное пособие. – Барнаул: Изд-во ГБОУ ВПО «Алтайский государственный медицинский университет» Минздрава России, 2014. – 308 с.; Донских И.Н. Повышение доступности и качества оказания медицинской помощи сельскому населению // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2017. – № 15. – С. 95-97.

$$C_{2\text{усл}} = \frac{FC2}{Q_0} + AVC_{0=} 30592306,31/62876 + 3246 = 3732,55 \text{ руб.}$$

$$C_1 = \frac{FC2}{Q_0} + AVC_{0=} 30592306,31/62876 + 2853 = 3339,53 \text{ руб.}$$

Найдем общее изменение себестоимости услуг по формуле

$$\Delta C_{\text{общ}} = 3339,53 - 3635,98 = -296,45 \text{ руб.}$$

На основе проведенного анализа косвенных расходов можно сделать вывод: значимое влияние на увеличение себестоимости оказываемых услуг оказало уменьшение количества койко-дней.

К основному источнику резервов снижения себестоимости оказываемых услуг можно отнести увеличение количества оказываемых услуг за счет более полного использования мощностей учреждения, то есть увеличение койко-дней.

Таблица 2

Распределение прямых и косвенных расходов учреждения при полном использовании мощностей учреждения за 2014-2016 гг.

Показатели	Годы	Средства федерального бюджета	Средства от приносящей доход деятельности	Итого
Количество койко-дней в 2016 г., ед.	факт	51408	11468	62876
	план	51408	13167	64575
Прямые затраты, руб.	2014	1717	1529	3246
	2015	1811	1478	3289
	2016	1709	1144	2853
Косвенные затраты, руб.	2014	21310198	6829024	28139222
	2015	29717014	6954122	36671136
	2016	25761772	4830533	30592306

$$C_0 = \frac{FC_0}{Q_0} + AVC_{0=} 28139222,88/62876 + 3246 = 3693,54 \text{ руб.}$$

$$C_{1\text{усл}} = \frac{FC1}{Q_0} + AVC_{0=} 30592306,31/62876 + 3246 = 3732,55 \text{ руб.}$$

$$C_{2\text{усл}} = \frac{FC2}{Q_0} + AVC_{0=} 30592306,32/64575 + 3246 = 3719,75 \text{ руб.}$$

$$C_1 = \frac{FC2}{Q_0} + AVC_{0=} 30592306,31/64575 + 2853 = 3326,75 \text{ руб.}$$

Найдем общее изменение себестоимости услуг по формуле:

$$\Delta C_{\text{общ}} = 3326,75 - 3693,54 = -366,79 \text{ руб.}$$

На основании проведенных расчетов можно сделать вывод, что в результате увеличения продаж путевок, при условии, если косвенные расхо-

ды останутся на прежнем уровне, себестоимость оказания услуг будет снижаться. Общее изменение себестоимости изменится на 70,34 руб.

Таким образом, для решения проблемы выполнения оказания услуг и увеличения койко-дней предложен комплекс мероприятий, способствующий снижению себестоимости и повышению количества оказываемых услуг: закрепление на курортном рынке и усиление своих маркетинговых позиций; развитие рекламной деятельности; мониторинг официального сайта закупок www.zakupki.gov.ru; внедрение системы скидок для юридических и физических лиц; участие в грантах и конкурсах.

А.Н. Колесникова, Н.А. Торгашова

Механизм секьюритизации активов в банковской деятельности

Развитие механизма секьюритизации началось в Соединенных Штатах Америки в 1970-1980-е годы¹ и, являясь важнейшей инновацией XX века, дало импульс к совершенствованию финансовых рынков. На сегодня секьюритизация является наиболее востребованным инструментом в банковской деятельности за рубежом, в России она распространена значительно меньше. Секьюритизация существует за счет резервов банковской системы, а именно ипотечных и потребительских кредитов, но может встречаться и в автокредитах, что менее эффективно, если учесть их низкую капитализацию и ограниченный доступ к долгосрочным финансовым активам.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что банки, используя инструменты секьюритизации, получают потенциальную возможность повысить рентабельность собственной деятельности, выбрать наилучший вариант структуры и финансирования активов, а также снизить возможность потерь.

Необходимо отметить, что наряду с банками новые возможности получают клиенты, имеющие особый интерес в сокращении стоимости используемых кредитных средств, и инвесторы, которые получают в свое управление высокодоходный и в то же время низко-рисковый финансовый инструмент.

В 1977 году Lewis S. Ranieri, глава ипотечного департамента Salomon Brothers, впервые использовал термин «секьюритизация»², в своей статье

¹ Блаженова Н.М. Секьюритизация банковских кредитов как новый инструментарий современного финансового рынка России // Вестник УГАЭС. Наука. Образование. Экономика. – 2013. – № 2(4). – С. 46.

² Джамалдинова М.Д. Секьюритизация – инновационный механизм на финансовом рынке, основанный на выпуске ценных бумаг // Вопросы региональной экономики. – 2013. – № 2. – С. 25.

изложил основные положения по руководству процессом выпуска и распределения ценных бумаг, обеспеченных залогом прав требования по ипотечным кредитам.

Секьюритизация представляет собой форму мобилизации финансирования или рефинансирования, специфическую финансовую сделку по распределению рисков между ее участниками путем выпуска и размещения ценных бумаг, обеспеченных активами, которые генерируют денежные потоки¹.

В научной литературе встречаются различные классификации видов секьюритизации банковских активов, но наиболее часто выделяют балансовую, классическую и синтетическую², характеристики которых различаются.

Балансовая схема секьюритизации (немецкая модель) широко применяется в Европе. Данная схема предназначена, прежде всего, для специализированных банков, которые являются носителями кредитного риска и риска досрочного погашения. Целью балансовой схемы секьюритизации является финансирование кредитов без их списания с баланса, то есть активы не покидают баланс банка-эмитента, а списываются на специальный счет. Инструментами данной схемы являются ипотечные ценные бумаги, а источником платежей и процентов по основному долгу является пул активов, находящийся на балансе.

Классическая схема секьюритизации (американская модель), целями которой являются: во-первых, получение финансирования кредитов; во-вторых, улучшение финансовых показателей баланса; и, наконец, выполнение обязательных нормативов Банка России. При данной схеме секьюритизации активы покидают баланс банка, происходит в своем роде их изъятие, вследствие чего банковская ликвидность увеличивается, а дополнительные финансы мобилизуются за счет выделения активов и соответствия как входящих, так и исходящих финансовых потоков. Инструментами классической модели, как и балансовой, являются ипотечные ценные бумаги. Носителем кредитного риска является ипотечный агент, а носителем риска досрочного погашения – инвестор.

Еще одним известным на сегодня видом секьюритизации считается синтетическая. Ее особенностью является то, что на первый план выходит не получение низкого финансирования, а хеджирование рисков. При синтетической секьюритизации происходит выделение активов на балансе банка-оригинатора без их списания, в связи с чем его ликвидность не увеличивается, общехозяйственные риски не отделяются от рисков, присущих

¹ Авдокушин Е.Ф. Международные финансовые отношения (основы финансовики). – С. 49.

² Веретенникова О.Б. Сушность и виды секьюритизации банковских активов // Известия Ур-ГЭУ. – 2012. – № 4. – С. 21.

сбережениям. Необходимо отметить, что данная модель была разработана для устранения недостатков классической модели.

Основными участниками механизма секьюритизации банковских активов являются¹: банк-оригинатор, который выполняет дополнительно функции сервисного агента, SPV – специальная инвестиционная компания, владелец требований, резервный сервисный агент, гаранты, рейтинговые агентства, доверительный управляющий, андеррайтер; на рисунке 1 представлены их функции.

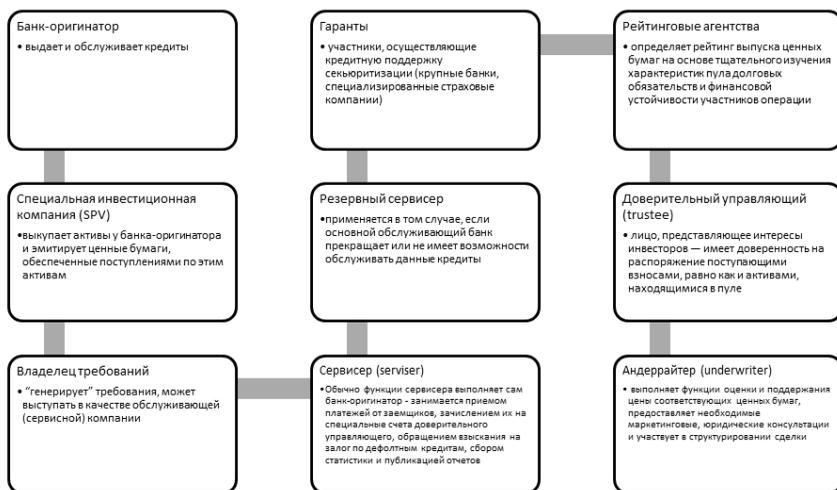


Рис. 1. Основные участники механизма секьюритизации и их функции

В.А. Кроливецкая в статье «О секьюритизации банковских активов» приводит классификацию секьюритизируемых активов²: различные виды кредитов (потребительские, ипотечные, автокредиты), дебиторская задолженность, права требования по кредитным картам; различные платежи (арендные и лизинговые), экспортная выручка (в том числе выручка от продажи товаров, работ, услуг) и другие прогнозируемые потоки финансирования.

Механизм секьюритизации банковских активов, как процесс, включает в себя следующие этапы³:

¹ Пример М.Ю. Секьюритизация активов в банковской деятельности // Материалы V Междунар. науч.-практ. конф. – 2012. – № 5. – С. 255.

² Николова Л.В. Секьюритизация банковских активов как инновация многопланового характера // Экономические науки. – 2013. – № 11-8. – С. 1657.

³ Блаженова Н.М. Секьюритизация банковских кредитов как новый инструментарий современного финансового рынка России // Вестник УГАЭС. Наука. Образование. Экономика. – 2013. – № 2(4). – С. 47.

- 1) объединение и продажа активов, находящихся на балансе банка;
- 2) подготовка к выпуску и непосредственно выпуск ценных бумаг, обеспеченных активами (также на данном этапе происходит заключение сделки);
- 3) оплата за активы, переданные по заключенной сделке;
- 4) сбор и аккумулирование средств от объединения активов;
- 5) распределение средств от объединения активов инвесторам ценных бумаг.

Секьюритизация, являясь одним из используемых банками инструментов, выполняет следующие функции:

- 1) регулирование банковской ликвидности;
- 2) рефинансирование;
- 3) снижение банковских рисков;
- 4) снижение заимствований банков, а вместе с тем повышение доходности банковских операций.

Секьюритизация отличается от прочих способов финансирования активов по следующим признакам¹: во-первых, при секьюритизации происходит отчуждение активов с баланса инициатора; вторым, не менее важным признаком, является применение финансовых инструментов и наличие обеспечения по их выпуску; и наконец, это входящие и исходящие платежные потоки.

Таким образом, необходимо выделить существенные признаки секьюритизации:

- 1) сопровождается эмиссией и размещением ценных бумаг;
- 2) выплаты по секьюритизационным ЦБ осуществляется из средств, генерируемых заранее определенными активами (прямыми денежными требованиями или ценными бумагами, удостоверяющие их);
- 3) существует прямая корреляция между выпускаемыми в ходе секьюритизации ЦБ и активами, которые участвуют в операции выпуска и обслуживания ЦБ.

Секьюритизация банковских активов обладает внебалансовым характером, является способом мобилизации денежных средств банком путем эмиссии ценных бумаг, которая обеспечивается секьюритизируемым набором активов, выступающими объектом секьюритизации, а денежные потоки, как входящие, так и исходящие согласуются по следующим критериям: по срокам, валютам и размерам платежей.

Востребованность «инновационного» финансового инструмента – механизма секьюритизации – в современной России мала. На это повлияло: во-первых, несовершенство законодательства в отношении регулирования механизма секьюритизации в Российской Федерации, во-вторых, неразви-

¹ Николова Л.В. Секьюритизация банковских активов как инновация многопланового характера // Экономические науки. – 2013. – № 11-8. – С. 1657.

тость инфраструктуры; в-третьих, неустойчивость экономического режима, который вызван в 2008 г. волной финансового кризиса, и наконец, высокая стоимость финансовых операций для достижения рентабельности сделок.

Однако следует отметить, что данный способ позволяет банкам решать первостепенные проблемы, а именно, удовлетворять потребности в долгосрочных ресурсах, регулировать ликвидность, снижать риски, повышать доходность банковских операций и т.д. Трудность удовлетворения потребности в долгосрочных ресурсах заключается в том, что классические инструменты финансирования (вклады, депозиты, межбанковские кредиты) ограничены. В связи с этим, опираясь на положительный международный опыт в области мобилизации экономического потенциала, необходимо разрабатывать инновационные способы, одним из которых и является секьюритизация.

Е.А. Крафт, Р.В. Ворошнин
**Основные направления развития кредитования
сельхозпроизводителей в России**

Несмотря на опережающие по сравнению с обрабатывающей промышленностью темпы роста объема производства в сельском хозяйстве, положение в данной отрасли нельзя назвать нормальным¹. Поэтому государство для развития финансового обеспечения в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 гг. выделило специальную подпрограмму «Развитие финансово-кредитной системы агропромышленного комплекса».

Особую значимость в кредитовании сельского хозяйства имеет АО «Россельхозбанк» (в 2016 г. каждый третий кредит выдан этим банком). В 2000 г. банк был создан для развития агропромышленного сектора, кредитования малого и среднего бизнеса, а также для социальной защищенности сельского населения. На данный момент АО «Россельхозбанк» позиционирует себя как универсальный коммерческий банк, обеспечивающий баланс интересов населения, банка и акционера, но при этом нацеленным на развитие сельских территорий и агропромышленного комплекса (далее – АПК). Такая позиция позволяет банку устойчиво развиваться, повышать конкурентоспособность, инвестиционную привлекательность.

В 2016 г. за счет кредитов сельскохозяйственным производителям было сформировано 47% кредитных вложений в АПК. На кредиты пред-

¹ Пушкова Н.Е. Особенности финансирования сельского хозяйства // Современные научные исследования и инновации. – 2013. – № 2. – С. 43-52.

приятиям перерабатывающей и пищевой промышленности пришлось 16,9% в структуре вложений в АПК; крестьянским (фермерским) хозяйства – 3,3%; гражданам, ведущим личное подсобное хозяйство – 3,2% (рис. 1¹).

В 2016 г. объем кредитов Россельхозбанка на развитие АПК, мясного, молочного скотоводства и проведение полевых работ составил 1,031 трлн руб., увеличившись по сравнению с 2015 г. в 1,6 раза. Кредитный портфель Банка в АПК составил 1,2 трлн руб.² Важнейшим направлением деятельности банка остаются ссуды на проведение посевной и уборочных кампаний. По итогам 2016 г. на проведение сезонных полевых работ было выдано 260 млрд руб. заемных средств (прирост по сравнению с 2015 г. – 36,9%). На рынке кредитования сезонных работ доля банка более 75%. Данные показатели соответствуют стратегическим направлениям банка и миссии, несмотря на ограничение доступа к долгосрочному фондированию³.

Таблица 1

Структура кредитных вложений в АПК по состоянию на 1 января
2017 года, %

Направление кредитования	Удельный вес, %
Крестьянские (фермерские) хозяйства	3,3
Рыболовство, охота	0,5
Кредиты физическим лицам, проживающим в сельской местности и населенных пунктах с численностью до 100 тыс. руб.	13,2
Смешанное растениеводство/животноводство	4,6
Животноводство	24,1
Растениеводство	18,3
Пищевая и перерабатывающая промышленность	16,9
Предприятия, обслуживающие АПК	0,3
ЛПХ	3,2
Прочие кредиты, выданные на цели АПК	15,6

¹ Годовой отчет АО «Россельхозбанк» за 2016 [веб сайт]. – Электрон. дан. год [Электронный ресурс]. – URL: http://www.rshb.ru/download-file/285027/RSNB_2016_0507.pdf.

² КУАП. Финансовый анализ банков [веб сайт]. – Электрон.дан. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kuap.ru/banks/2562/analysis/finpol/>.

³ Таненкова А.В., Максимачев А.Ю. Система кредитования сельхозпредприятий ПАО «Россельхозбанк» // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сб. ст. / под ред. И.А. Панарина. – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – С. 213-217.

В соответствии с Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 гг. прогнозируется существенный рост показателей АО «Россельхозбанк» в агропромышленном комплексе (табл. 2¹).

Кроме того, в 2017 г. приоритетом первого порядка стало обеспечение в полном объеме льготного кредитования отрасли для увеличения темпов сельхозпроизводства. По итогам 2016 г. инвестиции в АПК увеличились на 10%, объем инвестиционного кредитования сельского хозяйства вырос на 28% и превысил 380 млрд руб. Без дополнительного государственного финансирования производство сельскохозяйственной продукции может сократиться, так как дефицит средств повлечет за собой отказ инвесторов от реализации новых аграрных проектов. Поэтому в сложившихся условиях основными направлениями развития кредитования сельхозпроизводителей являются:

1) реструктуризация задолженности сельскохозяйственных товаропроизводителей, образовавшейся из-за последствий засухи;

Таблица 2

Развитие финансово-кредитной системы агропромышленного комплекса АО «Россельхозбанк», млрд руб. (проект)

Показатели	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
Общий кредитный портфель в АПК	2 382	2 515	2 801	3 162
Объем кредитов банка на развитие АПК:	603	703	786	851
– долгосрочные	256	298	333	361
– краткосрочные	397	405	453	490
Объем кредитов банка на сельскохозяйственные производства	408	482	546	604
Объем кредитов банка на развитие мясного и молочного скотоводства	80	97	114	131
Объем кредитов банка на проведение сезонных полевых работ	208	243	272	294

2) развитие ипотечного кредитования в сельских поселениях. Земли сельскохозяйственного назначения являются базой производства в аграрном секторе и способствуют улучшению экономического состояния организаций. Для этой цели необходимо создание финансово-кредитных институтов, предоставляющих льготные кредиты сельхозпроизводителям, а

¹ Стратегия развития АО «Россельхозбанк» до 2020 года [веб сайт]. – Электрон. дан. [Электронный ресурс]. – URL: https://www.rshb.ru/download-file/155891/strategy_2020.pdf.

также дополнительные гарантии при выдаче кредита, превышающего кадастровую стоимость;

3) гарантийная схема кредитования сельскохозяйственных производителей, которая сделает доступными для производителей инвестиционные ресурсы. При данной схеме государство выступает гарантом, будет контролировать рынок земельных ресурсов, резервируя денежные средства в фиксированной доле от банковских кредитов, предоставленных на определенные цели. При неплатежеспособности заемщиков (сельскохозяйственных организаций) государство компенсировало бы банку часть потерь из фонда;

4) развитие сельскохозяйственной кредитной кооперации. Порой кредитный кооператив является единственной возможностью для малого бизнеса и сельского населения оформить кредит на доступных условиях. Сельская кредитная кооперация выступает в качестве партнера при реализации международных, государственных и муниципальных программ, способствуя развитию конкуренции на международных финансовых рынках и финансовых рынках страны¹.

В итоге стоит отметить, что кредитная поддержка АО «Россельхозбанк» позволила отечественным аграриям выйти на ведущие позиции среди стран – экспортеров зерна, получив рекордный урожай зерновых культур. Решением проблем развития АПК, продовольственной независимости и безопасности может стать система кредитования аграрного сектора в сочетании с государственным бюджетным финансированием.

Е.А. Овечкина

Проблемы пенсионной системы России и пути их решения

Пенсионное обеспечение граждан является системой, которая действует на основе государственных законодательных актов, принятых для защиты гражданина в трудные периоды жизни.

Пенсионное обеспечение – это основная часть системы социальной защиты населения. Повышенный интерес к пенсионной системе обусловлен рядом причин, одной из которых являются коренные преобразования демографической структуры населения, проявляющиеся в старении населения, что меняет пропорцию экономически активного населения и насе-

¹ Воробьева В.В., Межев С.И., Рагулина Ю.В. Проблемы рационального использования финансовых ресурсов в сельском хозяйстве региона // Экономика устойчивого развития. – 2016. – № 4. – С. 385-397; Воробьев С.П. Проблемы системной трансформации аграрной экономики Алтайского края // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сб. ст. / под ред. И.А. Панарина. – Вып. 12-13. – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – С. 180-183.

ления пенсионного возраста в пользу последнего, сокращая число участников в формировании национального дохода.

Актуальность данной темы обусловлена тем, что пенсионное обеспечение является базой социально-государственных гарантий и средой формирования стабильного и развивающегося общества, так как напрямую касается интересов нетрудоспособного населения, а косвенно практически и все трудоспособное население.

Условия и нормативы пенсий определяются с учетом трудового вклада. Этот вклад имеет количественные и качественные параметры. Во-первых, как долго человек работал. Второй – как оценивалась его работа, то есть характерный для него уровень заработной платы. Количественный показатель обычно выражается в стандарте стажа, а качественный – в размере, типичном для застрахованного дохода. Если установленный уровень стажа превышен, пенсия увеличивается, а в случае ее недостаточности, наоборот, уменьшается. Во всех случаях пенсия рассчитывается на основе средней заработной платы. В большинстве стран минимальная и максимальная суммы страховых пенсий определяются (прямо или косвенно). Их целью, соответственно, является гарантирование минимального размера страховой пенсии (она намного выше уровня социальных пособий) и недопущение излишков в пенсионном обеспечении, поскольку финансовые ресурсы государства и страхового фонда не являются неограниченными.

Согласно данным, Россия лидирует по числу пенсионеров и по снижению трудоспособного населения. В прогнозах индексации пенсий присутствует отрицательное направление, которое сопровождается увеличением пенсионных обязательств и нехватки источников для их покрытия.

В настоящих условиях для России при росте положительной динамики продолжительности жизни следует использовать метод, который постепенно выравнивает возраст выхода на пенсию и у мужчин, и у женщин, в дальнейшем продолжить постепенное повышение пенсионного возраста для выхода на пенсию. Что же касается «досрочного» пенсионного возраста, при котором можно выходить на пенсию досрочно, получая пенсию меньшего размера, то разница между ранним и общеустановленным возрастом не должна быть большой, и ранний возраст должен повышаться так же постепенно и пропорционально общеустановленного. Увеличение требований к продолжительности страхового стажа – это один из способов увеличения пенсионного возраста, который отразится на сумме пенсионных накоплений работников, но при этом необходимость возникает не только в мотивации работников на поздний выход на пенсию, но и работодателей к принятию на работу людей пенсионного возраста. Это может быть снижение страховых взносов для работодателей по причине того, что если работник продолжает работать, то происходит отсрочка выплаты пенсии и одновременно увеличение общих пенсионных накоплений.

Решение проблем досрочных пенсий возможно благодаря усовершенствованию системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваниях; предоставление работникам гарантий и компенсаций в соответствии с их интересами в рамках трудовых и (или) коллективных договоров; установлением дополнительного тарифа страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации; постепенному увеличению требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии в отношении педагогических, медицинских и творческих работников.

Для совершенствования пенсионной системы в России можно рассмотреть следующее мероприятие: распределение страховой нагрузки между сотрудниками и работодателем как один из параметров повышения пенсионного обеспечения граждан.

Нагрузку необходимо распределять между работодателями и сотрудниками, чтобы они понимали, что это совместная ответственность¹. На сегодняшний день данная модель распределения страховой нагрузки – скорее идеал по сравнению с реальностью. Возложить страховую нагрузку в виде 5,5% можно только на работников, начиная где-то с пятого-шестого года трудового стажа. Также надо увеличивать минимальный размер оплаты труда и сокращать разделения между самыми низкими и самыми высокими заработными платами.

При отсутствии решения по увеличению заработной платы, выведения ее из тени не удастся получить большего разделения размера пенсий в зависимости от реального взноса за каждого работника в пенсионную систему, то есть в зависимости от размера заработной платы.

Главными условиями реализации предлагаемых мер являются преодоление и снижения негативных тенденций на рынке труда, которые до сих пор проявляются в сохранении скрытой зарплаты и теневой занятости, стабилизации положения в формальном секторе и легализации неформального сектора рынка труда.

¹ Полякова Н.В. Перерасчет размера пенсии. Пенсия. – 2013. – 78 с.; Тихомирова Ю.А. К проблеме повышения эффективности реализации социальной функции системы налогообложения // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2012. – № 9. – С. 84-87.

Основные проблемы и мероприятия по совершенствованию жилищного ипотечного кредитования в ПАО «Сбербанк России»

Оформление ипотечного кредита для многих является единственной возможностью, позволяющей реально решить жилищную проблему и обеспечить достойные условия проживания. Однако вступая в отношения с банком, предлагающим услуги кредитования, важно помнить о трудностях и проблемах рынка ипотечных кредитов, связанных именно с особенностями взаимодействия с кредиторами.

Основной проблемой при выдаче жилищного ипотечного кредита является низкая платежеспособность клиентов. Одним из мероприятий по совершенствованию кредитования является введение реструктуризации по жилищному ипотечному кредиту для категории граждан, нуждающихся в социальной поддержке по стандартам Агентства по ипотечному жилищному кредитованию.

Реструктуризация кредитного долга – это процедура, которая предусматривает пересмотр банком по заявлению заемщика условий и порядка выплаты кредита.

Основные инструменты реструктуризации жилищных ипотечных кредитов: платежные каникулы; формирование индивидуального графика; удлинение срока кредита; изменение ставки по ипотечному кредиту; локальный переезд¹.

Агентство по ипотечному жилищному кредитованию готово реструктуризировать ипотечный кредит сроком на один год, внося на это время изменения в платежный график с тем, чтобы заемщик и в условиях финансовых трудностей смог выполнять обязательства перед кредитором.

Сами кредитные организации заинтересованы в оказании помощи неплатежеспособным заемщикам, так как для банка поступления в счет погашения ипотечных кредитов являются одним из источников доходов. На сегодняшний день стандартом АИЖК предусмотрено три варианта поддержки. К ним относятся: стабилизационный кредит, стабилизационный заем и смешанный договор, согласно которому кредитная организация и Агентство по ипотечному жилищному кредитованию совместно предоставляют средства, с помощью которых заемщик сможет погасить кредит.

Эти денежные средства будут выдаваться помесечно, а процентная ставка по ним не может превышать ставку ипотечного кредита. В течение льготного периода заемщику необходимо будет выплачивать проценты по

¹ Ипотечное кредитование в России: текущее состояние и перспективы развития // Realtypress.ru. Недвижимость и ипотека [веб сайт]. – Электрон. дан. – [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.realtypress.ru> (дата обращения: 09.04. 2017).

полученному стабилизационному кредиту или займу, которые начисляются на сумму фактически выданных денежных средств. По истечении льготного периода долг необходимо погашать по аннуитетной схеме, то есть равными частями, наряду с остатком долга по кредиту ипотеки.

В этом случае размер ежемесячных платежей увеличится в результате того, что срок погашения кредита останется неизменным, а вот задолженность возрастет. Но, как показывают расчеты, увеличение ежемесячного платежа после завершения льготного периода будет всего 10-12%.

Основанием для проведения типовой реструктуризации является:

- ухудшение финансового положения Должника/супруга(и) Должника, оказывающее влияние на возможность обслуживания Кредита, в результате потери работы (увольнения)/изменения условий оплаты труда, потери дополнительных источников доходов, увеличении расходов (в т.ч., но не исключительно, в связи со смертью супруга(и);

- утратой/порчей имущества в результате обстоятельств, не зависящих от заемщика (пожар, стихийные бедствия, противоправные действия третьих лиц);

- увеличением расходов, связанных с лечением ближайших родственников);

- призыв/прохождение срочной военной службы в армии;

- нахождение в отпуске по уходу за ребенком;

- утрата трудоспособности в связи с болезнью/инвалидностью Должника¹.

Реструктуризация с помощью специального режима обслуживания долга – «кредитные каникулы», направлено на лиц находящихся в группе риска потери работы. Также одним вариантом кредитных каникул отсрочка по выплате ежемесячных платежей.

Таблица 1

Результаты реструктуризации жилищного ипотечного кредитования

Заемщик		Кредитор	
До	После	До	После
реструктуризации		реструктуризации	
Выход на просрочку	Не ухудшилась кредитная история	Ухудшение качества кредитного портфеля	Качество кредитного портфеля не ухудшился
Ухудшение финансового состояния	Продолжение своей деятельности	Увеличение резервов по возможным потерям	Получение дополнительного дохода

¹ Жилищные кредиты // ОАО «Сбербанк России»: [веб сайт]. – Электрон. дан. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sberbank.ru> (дата обращения: 11.04. 2017).

Таким образом, применение банком инструментов реструктуризации проблемной задолженности, а также схемы взаимодействия позволяют улучшить им качество кредитных портфелей и будет способствовать восстановлению и развитию потребительского кредитования в регионе.

Таким образом, предложенные меры могут способствовать развитию института ипотеки и реструктуризации, а также помогут заемщику пережить, период восстановления его платежеспособности без существенных потерь.

М.Р. Пешкова

Влияние состояния экономики на потребительское и ипотечное кредитование физических лиц

Экономика Алтайского края многие годы находилась в упадке, инвестиции из края утекали в другие регионы страны, заработная плата постоянно снижалась, потребительские цены росли. Начиная с 2016 года видна тенденция увеличения темпов роста производства в крае, а также замедление уровня инфляции. Постепенно в Алтайский край стали вкладывать инвестиции, и экономика края начала расти. Алтайский край по основным рейтингам инвестиционной привлекательности входит в число 30 лучших регионов страны. В 2017 году край сохранил высокие позиции по темпу прироста инвестиций в основной капитал.

По данным Росстата, темп роста произошел во всех сферах экономики. В 2017 году экономика Алтайского края набирает обороты, и уже в начале года были видны положительные тенденции роста. Алтайский край вырвался в лидеры по росту экономики в Сибирском федеральном округе, что говорит о высоких темпах развития экономики. Уже четвертый год Алтайский край участвует в Национальном рейтинге инвестиционной привлекательности, результаты которого определяются по четырем направлениям: «Регуляторная среда», «Институты для бизнеса», «Инфраструктура и ресурсы», «Поддержка малого предпринимательства». В 2017 году Алтайский край вошел в 30 лучших регионов России, привлекательных для ведения бизнеса, поднявшись на 20 позиций с 49-го места 2016 года до 29-го места 2017 года. Улучшение комфортных условий для бизнеса и инвестиционного климата края стало возможным благодаря целенаправленной и системной работе правительства Алтайского края. Следует отметить, что правительством края была проведена работа по улучшению регуляторной среды, снижению административных барьеров, а также созданию необходимой инфраструктуры поддержки бизнеса. Ожидаемый объем инвестиций в регион по результатам 2017 года – более 80 млрд рублей. Все это позволило поднять экономику региона на совершенно новый уровень, в ближайшем будущем ожидается улучшение качества жизни граждан края,

существенный рост заработных плат, а также положительная динамика миграции.

В Алтайском крае за январь-сентябрь 2017 года произошел рост экономики, заметно увеличение заработной платы, установление инфляции на уровне 1,86%, снижение ключевой процентной ставки, что в свою очередь привело к увеличению объемов кредитования жителей Алтайского края, в том числе и ипотечного. Восстановление рынка потребительского кредитования было умеренным.

Положительная динамика кредитования в Алтайском крае наблюдается с 2016 года (табл.).

Объемы кредитования в Алтайском крае за 2015- 2017 гг., млрд руб.

2015 г.		2016 г.		2017 г. (по состоянию на 1.09.17)	
Потребительское кредитование	Ипотечное кредитование	Потребительское кредитование	Ипотечное кредитование	Потребительское кредитование	Ипотечное кредитование
68,9	13,3	85	17,1	>76,2	>12

Как следует из таблицы, темпы кредитования в Алтайском крае в 2017 году заметно увеличились. Потребность физических лиц в заемных средствах увеличивается с каждым годом, благодаря увеличению заработной платы жители Алтайского края могут позволить себе обслуживать кредиты и брать заемные средства на свои нужды. Следовательно, оборот денежных средств в Алтайском крае увеличивается.

Процентные ставки по потребительскому и ипотечному кредитованию снижаются. Так, по состоянию на конец первого квартала 2017 г. средневзвешенная процентная ставка по потребительскому кредиту составляла 11,96%, что на 1 процентный пункт ниже показателя 2016 г. Соответственно, по ипотечному кредиту средневзвешенная процентная ставка составила 9,75%, в 2016 году этот показатель составлял 12,6%. Позитивная динамика снижения процентной ставки обусловлена снижением ключевой процентной ставки до уровня 8,25%.

По данным Банка России, в III квартале 2017 г. тенденция к увеличению потребительского и ипотечного кредитования сохранилась. В III квартале смягчение условий кредитования в Алтайском крае происходило так же, как и в других регионах России. Степень смягчения условий на исследуемый период оказалась интенсивнее, чем ожидалось экспертами. Смягчение условий происходило, прежде всего, за счет снижения процентных ставок по кредитам по всем категориям заемщиков. Снижение ставок объ-

яняется ростом конкуренции среди коммерческих банков, снижением ключевой ставки и удешевлением внутреннего фондирования.

В III квартале 2017 года объем кредитов, выданных физическим лицам, увеличился на 10% по сравнению со II кварталом этого же года, и на 31% по сравнению с III кварталом 2016 года. Прирост ссудной задолженности составил 4%.

Максимальное смягчение условий приходится на ипотечное кредитование, для которого заметно снизились процентные ставки. 73% коммерческих банков края существенно снизили ставки, остальные 27% банков оставили уровень процентных ставок такими же, как и во II квартале 2017 года. В III квартале по ипотечному кредитованию увеличился спектр ипотечных программ, также был увеличен максимальный размер кредита и смягчены условия по первоначальному взносу. В результате приведенных выше изменений в III квартале 2017 года объем выданных кредитов оказался больше на 49%, чем в III квартале 2016 года, и на 19% больше II квартала 2017 года. Также в области ипотечного кредитования в III квартале 2017 года увеличилась потребность в реструктуризации кредитов, что связано с существенным снижением ставок по кредитам.

Потребительское кредитование в III квартале 2017 года в Алтайском крае также подверглось смягчению условий – 61% алтайских банков смягчили условия кредитования, 33% сохранили условия прежними, и 6% банков ужесточили. Процентные ставки были снижены 61% исследуемых банков. Одним из ключевых моментов, повлиявшим на снижение процентных ставок по потребительским кредитам, стало законодательное ограничение предельного уровня полной стоимости потребительского кредита и ожидания дальнейшего снижения ставок.

В целом, исходя из вышеизложенного, хотелось бы отметить, что произошло увеличение всех основных макроэкономических показателей в Алтайском крае в 2017 году. Экономика региона находится на стадии подъема. Улучшение инвестиционного климата региона приводит к большому количеству инвестиций в экономику края – приоритетными направлениями для инвестирования являются сферы строительства и производства. Банковское кредитование в регионе в течение 9 месяцев 2017 года активно набирало обороты. Объем выданных потребительских и ипотечных кредитов растет, и тенденция роста продолжается. Для кредитных организаций открываются новые перспективы развития.

Факторы банкротства организаций в сельском хозяйстве

Сельское хозяйство – одна из системообразующих сфер экономики каждого государства. Вне зависимости от почвенно-погодных условий, в том числе самые развитые промышленные страны вкладывают очень много средств в развитие российского сельского хозяйства. С целью формирования и укрепления агропромышленного комплекса необходимы крупные вложения, а именно инвестиции. Инвестиции – это существенная составляющая нынешней современной экономики, представляющие собой размещение финансовых, а также иных средств как в предпринимательскую деятельность, так и в другие различные инвестиционные проекты с целью получения дохода и другого положительного результата.

По итогам 2017 г. инвестиции в основной капитал российских предприятий АПК могут сократиться на 7%, до 490 млрд руб. Это станет одним из самых больших снижений за 6 лет и первым падением показателя ниже уровня в 500 млрд руб. с 2013 года. В 2010-2015 гг. ежегодный объем инвестиций вырос с 304 млрд до 538 млрд руб., а в 2016 г. – сократился на 1,8%, до 528 млрд руб. Одна из причин – сокращение финансирования агропромышленного комплекса государством. В 2017 г., согласно действующему бюджету, господдержка отрасли должна сократиться на 11%, до 214 млрд руб., в 2018 г. – на 8,3%, до 196,2 млрд руб., а в 2019 г. – на 1,9%, до 192,3 млрд руб. Отрицательно на инвестиционной привлекательности сферы отражается не столько снижение размеров господдержки, сколько пока не до конца понятный новый механизм льготного кредитования и объединение субсидий.

Однако обстановка в определенном секторе сельского хозяйства – не единственное, что сдерживает частные инвестиции в агропромышленный комплекс. Предложения инвесторов поступают не так часто, так как существует некая опасность снятия продуктового запрета. При отмене санкций возобновится ввоз из зарубежных стран и вследствие их продукты-аналоги без труда вытеснят отечественные, которые долгое время не могут достичь требуемого уровня качества. Следующей значимой проблемой являются существенные затраты, связанные с обеспечением круглогодичного производства. Также отрицательным фактором является нестабильность курса рубля, что очень ограничивает потенциальных инвесторов в закупке зарубежной техники, кормов, семян. Отпугивает возможных инвесторов, кроме того, и отсутствие страховки в случае форс-мажорных обстоятельств, из-за которых сельскому хозяйству будет нанесен ущерб: согласно текущему законодательству, производителю возмещается только треть его расходов. Аграрному хозяйству не хватает и квалифицированных сотрудников: профессии, связанные с сельским хозяйством, не очень популярны среди молодых людей, да и инфраструктура в регионах, где имеются хозяйства, не

всегда развита, что не позволяет заинтересовать специалистов из других регионов России¹.

Острой проблемой нынешней современной экономики России является неуплата налогов в госбюджет. АПК считается одной из неблагоприятных сфер экономики Российской Федерации в данном аспекте. Часть нерентабельных предприятий данной сферы очень высока, показатели платежеспособности существенно ниже рекомендуемых значений². Неплатежеспособность аграрных предприятий является следствием деятельности малоэффективных руководителей, в результате происходит преднамеренное доведение до банкротства.

В связи с тем, что сельскохозяйственные компании имеют селообразующий характер, то есть они являются не только местом работы, но и территорией, где живет население, воспитываются и обучаются в школах их дети, а принимая во внимание наличие созданной в прошлые годы энергоемкой общественной инфраструктуры, которую необходимо содержать, предположение процедуры разорения сельскохозяйственных компаний в большинстве случаев нежелательно. Признание указанных субъектов разоренными может повлечь за собой сокрушительные общественные последствия, которые мы зачастую замечаем в последнее время. Таким образом, система признаков банкротства для АПК обязана быть максимально сбалансированной, чтобы принятие арбитражным судом заявлений о признании должника банкротом и признание его банкротом в аграрном хозяйстве были возможны только лишь в крайних случаях.

При исследовании и разработке системы признаков банкротства для сельскохозяйственных организаций в ее основу непременно должны быть положены особенности сельского хозяйства, а именно: особым характером их деятельности, заключающемся в использовании территорий сельскохозяйственного направления; сезонным, цикличным характером их работ; селообразующим характером организации; большей частью в имуществе компании объектов социальной области и инженерной инфраструктуры, обслуживающих не только лишь данное хозяйство; большой долей неликвидного имущества в имущественном комплексе хозяйства, продажа которого зачастую неосуществима; наличием собственности, требующей постоянного обслуживания и затрат; достаточно протяженным во времени периодом производства сельскохозяйственной продукции и зависимостью урожайности и продуктивности от объективных факторов, не позволяю-

¹ Воробьев С.П., Воробьева В.В. Государственная поддержка сельского хозяйства // Институциональное развитие: экономика, управление, социальная сфера, образование: Материалы IV междунар. науч.-практ. конф. – Омск: Изд-во Омского гос. аграрного ун-та им. П.А. Столыпина, 2014. – С. 244-249.

² Валецкая Т.И. Спрос как фактор структурных изменений в сельском хозяйстве // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2016. – №14. – С. 89-90.

ших даже за 2–3 года сделать вывод о возможности восстановления платежеспособности; рискованным характером производства и т.д.

Характерные черты банкротства сельскохозяйственных организаций, предусмотренные Федеральным законом о несостоятельности (банкротстве), применяются также к рыболовецким артелям (колхозам), прибыль которых зависит от реализации, произведенной или произведенной и переработанной сельскохозяйственной продукции, и уловов водных биологических ресурсов составляет не менее чем 70% общей суммы выручки.

Предпосылки для банкротства компании формируются на протяжении нескольких лет. Как правило, за несколько лет до банкротства возникают существенные потери, которые руководство предприятия, не занимаясь анализом ситуации, покрывает за счет оперативных действий, продавая часть активов. Но так как предпосылки, которые привели предприятие к кризису, не были проанализированы, через 2-3 года организация сталкивается с неизбежностью банкротства.

Предпосылки банкротства компаний разнообразны и многочисленны. Причины банкротства следует рассматривать как взаимодействие целого ряда причин, одни из которых являются внешними по отношению к предприятию, и у компании отсутствуют фактические возможности воздействовать на них, либо данное воздействие является слабым. Остальные причины носят внутренний характер. Как правило, группа внутренних причин напрямую зависит от организации работы на самом предприятии.

Внутренние предпосылки банкротств аграрных предприятий условно можно выделить в следующие группы:

- отсутствие маркетинговой стратегии на рынке, низкая адаптация процессов производства и реализации произведенной продукции к условиям конъюнктуры рынка. Вплоть до 90% руководителей хозяйств чисто психологически вопросы технологии производства ставят выше организационно-экономических. В условиях рынка данные действия неприемлемы, так как важно не только произвести продукцию, но и продать ее с выгодой для себя. Отсюда возникает появление необходимости формирования маркетинговых служб в хозяйствах и маркетинговых центров на районных и областных уровнях управления;
- износ материально-технических ресурсов и неисполнение технологических операций. Принимая во внимание непростое экономическое состояние многих хозяйств, с целью избегания их возможного разорения санкционные мероприятия правительства обязаны содержать формирование лизинга и материально-техническое обеспечение фьючерсных договоров правительства под государственные закупки сельскохозяйственного сырья и продовольствия;
- слабая организация производства, снижение технологической дисциплины свойственны для 75% хозяйств-банкротов. Существует единственный выход – это менять владельцев с вероятной реализацией ресур-

сов более крупным и рентабельным компаниям, способным наиболее эффективно их использовать;

- невозможность диверсификации производства. Навык более доходных хозяйств демонстрирует, что, как правило, это крупные высокотехнологические предприятия с замкнутым технологическим циклом.

В условиях, когда увеличение цен на материальные ресурсы опережает увеличение цен на конечную продукцию, аграрное производство перестает быть окупаемым, в том числе и при высокой его производительности, урожайности, продуктивности. Только лишь за счет разницы в темпах роста за один год из сельскохозяйственного производства России в другие отрасли перераспределяется более 140 млрд руб. На юге Тюменской области эта сумма колеблется от 700 млн до 1 млрд руб. Помимо этого из-за потери оптового звена торговли существенное формирование приобрели посреднические структуры, вследствие чего в цене продукта большая доля приходится на транзакционные издержки.

Ввоз продовольственных товаров (аналогичные виды которых производятся в Российской Федерации) также считается отрицательным условием формирования отечественного сельскохозяйственного производства. Импорт приводит к уменьшению объемов выпуска продуктов питания отечественными товаропроизводителями. Помимо этого поставки продукции в Российскую Федерацию согласно демпинговым ценам существенно снижают конкурентоспособность подобных видов продукции российского производства, требующего в силу природно-климатических условий несоизмеримо больших энергозатрат и при этом не имеющего достаточного уровня бюджетной поддержки. При этом в России отсутствует эффективный государственный механизм поддержки доходов сельхозпроизводителей на случай снижения рыночных цен до уровня, при котором невозможно продолжать хозяйственную деятельность.

Несмотря на многочисленные финансовые трудности, предполагается увеличение количества инвестиций в развитие отрасли сельского хозяйства Российской Федерации, так как данная сфера считается приоритетной в экономике государства, и РФ имеет большое количество условий, которые положительно сказываются на привлечении инвестиций в данную отрасль. К данным факторам можно отнести: обладание большими резервами природных ресурсов; наличие объемного потребительского рынка; географическое положение, влияющее на сокращение издержек; государственная помощь инвесторов и т.д.

Существует ряд трудностей, которые могут возникнуть в сельском хозяйстве: длительное ожидание прибыли, проблемы реализации продукции, отсутствие страховых механизмов, незначительное увеличение производительности труда, недостаточность информации об объектах инвестирования.

Сравнительный анализ законодательства земельного налога России и Республики Казахстан

Земельный налог является одним из составляющих в формировании государственного бюджета, а именно в формировании местных бюджетов государства. Анализируя законодательство, можно выделить следующие основные моменты. Налогоплательщиками на территории Российской Федерации признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками, признаваемыми объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 НК РФ, на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. А вот те, у кого земля находится на праве безвозмездного срочного пользования или же была передана по договору аренды, от уплаты налога освобождены (комментарий к статье 388 НК РФ). В отношении земельных участков, входящих в имущество, составляющее паевой инвестиционный фонд, налогоплательщиками признаются управляющие компании. При этом налог уплачивается за счет имущества, составляющего этот паевой инвестиционный фонд. Не признаются налогоплательщиками организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного пользования, в том числе праве безвозмездного срочного пользования, или переданных им по договору аренды¹.

В свою очередь, на территории Казахстана плательщиками земельного налога являются физические и юридические лица, имеющие объекты обложения: на праве собственности; на праве постоянного землепользования; на праве первичного безвозмездного временного землепользования. Юридическое лицо своим решением вправе признать самостоятельным плательщиком земельного налога свое структурное подразделение по объектам обложения по месту нахождения такого структурного подразделения. Если иное не установлено законодательством, решение юридического лица о таком признании или прекращении такого признания вводится в действие с 1 января года, следующего за годом принятия такого решения. В случае если самостоятельным плательщиком земельного налога признается вновь созданное структурное подразделение, то решение юридического лица о таком признании вводится в действие со дня создания данного структурного подразделения или с 1 января года, следующего за годом создания данного структурного подразделения. По земельному участку, находящемуся в общей собственности (пользовании) нескольких лиц, за исключением земельного участка, входящего в состав активов паевого инвестиционного фонда, плательщиком земельного налога является каж-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117 ФЗ (редакция от 29.07.2017).

дое из этих лиц, если иное не предусмотрено в документах, удостоверяющих право владения или пользования этими земельными участками, или соглашением сторон. Плательщиком земельного налога по земельному участку, входящему в состав активов паевого инвестиционного фонда, является управляющая компания данного паевого инвестиционного фонда. В случае отсутствия идентификационных документов на земельный участок основанием для признания пользователя плательщиком земельного налога в отношении земельного участка является фактическое владение и пользование таким участком на основании: актов государственных органов о предоставлении земельного участка – при предоставлении земельного участка из государственной собственности; гражданско-правовых сделок или иных оснований, предусмотренных законодательством Республики Казахстан, – в остальных случаях. По земельному участку, переданному (полученному) в финансовый лизинг вместе с объектом недвижимости в соответствии с договором финансового лизинга, плательщиком земельного налога является лизингополучатель¹.

Из вышеперечисленного следует, что в отличие от Казахстана на территории России безвозмездное пользование земли не является налогооблагаемым объектом. Объектом обложения земельного налога на территории Российской Федерации признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), на территории которого введен налог.

Не признаются объектом налогообложения: земельные участки, изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации; земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, которые заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список Всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками; земельные участки из состава земель лесного фонда; земельные участки, ограниченные в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, занятые находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда; земельные участки, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома. Объектом обложения земельного налога на территории Казахстана является земельный участок (при общей долевой собственности на земельный участок – земельная доля).

¹ Налоговый кодекс Республики Казахстан от 10.12.2008 № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017).

Не являются объектом налогообложения: земельные участки общего пользования населенных пунктов; земельные участки, занятые сетью государственных автомобильных дорог общего пользования; земельные участки, занятые под объекты, находящиеся на консервации по решению Правительства Республики Казахстан; земельные участки, приобретенные для содержания арендных домов; земельные участки, занятые зданиями, сооружениями, приобретенные государственной исламской специальной финансовой компанией по договорам, заключенным в соответствии с условиями выпуска государственных исламских ценных бумаг в соответствии со статьи 396 НК РК.

На территории Российской Федерации налоговая база определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения в соответствии со статьей 389 НК РФ. Кадастровая стоимость земельного участка определяется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации. На территории Республики Казахстан налоговой базой для определения земельного налога является площадь земельного участка в соответствии со статьей 377 НК РК¹.

Налоговые ставки на территории Российской Федерации устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя) и не могут превышать в зависимости от характеристики земельного участка:

– в отношении земельных участков: отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения или к землям в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах и используемых для сельскохозяйственного производства; занятых жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса (за исключением доли в праве на земельный участок, принадлежащей на объект, не относящийся к жилищному фонду и к объектам инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса) или приобретенных (предоставленных) для жилищного строительства; приобретенных (предоставленных) для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства, а также дачного хозяйства; ограниченных в обороте в соответствии с законодательством Российской Федерации, предоставленных для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд – 0,3%;

– в отношении прочих земельных участков – 1,5%.

Допускается установление дифференцированных налоговых ставок в зависимости от категорий земель и (или) разрешенного использования земельного участка, а также в зависимости от места нахождения объекта

¹ Налоговый кодекс Республики Казахстан от 10.12.2008 № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017).

налогообложения применительно к муниципальным образованиям, включенным в состав внутригородской территории города федерального значения Москвы в результате изменения его границ, в случае если в соответствии с законом города федерального значения Москвы земельный налог отнесен к источникам доходов бюджетов указанных муниципальных образований. 3. В случае если налоговые ставки не определены нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя), налогообложение производится по налоговым ставкам, указанным в пункте 1 статьи 394 НК РФ¹. На территории Казахстана в целях налогообложения в зависимости от целевого назначения все земли распределяются по категориям. При этом обложению земельным налогом подлежат только земли сельскохозяйственного назначения, земли населенных пунктов и земли промышленности². Остальные категории земель облагаются только в случае их передачи в постоянное или первичное безвозмездное временное землепользование и налоговые ставки на земельный налог устанавливаются в следующем порядке:

1. Базовые ставки земельного налога на земли сельскохозяйственного назначения устанавливаются в расчете на один гектар и дифференцируются по качеству почв.

2. На земли степной и сухостепной зон устанавливаются от 2 до 100 баллов и выше, базовые налоговые ставки земельного налога пропорционально баллам бонитета и варьируется от 3 до 1013,0 тенге;

3. На земли полупустынной, пустынной и предгорно-пустынной зон устанавливаются от 2 до 100 и выше баллов, базовые налоговые ставки земельного налога пропорционально баллам бонитета и варьируется от 3 до 250,9 тенге согласно статье 378 НК РК.

4. Базовые налоговые ставки на земли сельскохозяйственного назначения, предоставленные физическим лицам для ведения личного домашнего (подсобного) хозяйства, садоводства и дачного строительства, включая земли, занятые под постройки, устанавливаются в следующих размерах: при площади до 0,50 гектара включительно – 20 тенге за 0,01 гектара; на площадь, превышающую 0,50 гектара, – 100 тенге за 0,01 гектара. Согласно статье 379 НК РК, земельные участки, входящие в состав земель населенных пунктов, промышленности, особо охраняемых природных территорий, лесного и водного фондов, используемые для сельскохозяйствен-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05.08.2000 №117 ФЗ (ред. от 29.07.2017).

² Земельный налог [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.karazhat.kz/articles/zemelnii-nalog> (Дата обращения: 2.09.17).

ных целей, облагаются налогом по базовым ставкам в расчете на один гектар и дифференцируются по качеству почв¹.

При этом категории населенных пунктов устанавливаются в соответствии с классификатором административно-территориальных объектов, утвержденным государственным уполномоченным органом в области технического регулирования согласно статье 381 НК РК².

6. Придомовым земельным участком считается часть земельного участка, относящегося к землям населенных пунктов, предназначенная для обслуживания жилого дома, и часть, не занятая жилым домом, в том числе строениями и сооружениями при нем.

Придомовые земельные участки подлежат налогообложению по следующим базовым налоговым ставкам:

1) для городов Астаны, Алматы и городов областного значения: при площади до 1000 кв.м. включительно – 0,20 тенге за 1 кв.м; на площадь, превышающую 1000 кв.м, – 6,00 тенге за 1 кв.м. По решению местных представительных органов ставки налога на земельные участки, превышающие 1000 кв.м., могут быть снижены с 6,00 до 0,20 тенге за 1 кв.м; 2) для остальных населенных пунктов: при площади до 5000 кв.м включительно – 0,20 тенге за 1 кв.м; на площадь, превышающую 5000 кв.м, – 1,00 тенге за 1 кв.м. По решению местных представительных органов ставки налогов на земельные участки, превышающие 5000 кв.м, могут быть снижены с 1,00 тенге до 0,20 тенге за 1 кв.м согласно статье 382 НК РК.

Подводя итог, можно сказать, что главным отличием законодательства земельного налога России и Казахстана является определение налоговой ставки на земельный участок. В России ставки определяются как доля от кадастровой стоимости участка, в свою очередь на территории Казахстана ставки установлены по категориям земельных участков, и к каждому виду определена своя расчетная база. Методика расчета налоговой ставки Казахстана является раскрытой и понятной. Россия занимает первое место по площади территории и охватывает все природные зоны. Применить методику расчета налоговых ставок Казахстана в данном случае будет сложнее.

¹ Налоговый кодекс Республики Казахстан от 10.12.2008 № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017).

² Налоговый кодекс Республики Казахстан от 10.12.2008 № 99-IV «О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017).

Т.В. Кайгородова, С.В. Шлегель, Л.М. Лысенко, В.П. Барбашов
Актуальность использования междисциплинарно-компетентностного подхода в области НИР кафедры ГиЕНД Алтайского филиала РАНХиГС при подготовке современных специалистов

Современные глобальные изменения, происходящие в мировом сообществе в XXI веке в социально-экономической, политической и культурной сферах, стали определенным катализатором для актуализации междисциплинарного подхода в научных исследованиях. Идеи использования междисциплинарного подхода в обучении выдвигали А. Дистервег, Я.А. Коменский, Д. Локк, К.Д. Ушинский и другие выдающиеся педагоги. Вопросы формирования научного мировоззрения учащихся на основе реализации межпредметных связей естественных наук занимались Н.М. Верзилин, Ш.И. Ганелин, А.В. Усова и др.

Как показывает практика, сегодня именно благодаря междисциплинарному подходу отечественным и зарубежным ученым сегодня удается делать самые перспективные и порой неожиданные открытия в научной сфере. Под междисциплинарными исследованиями чаще имеют в виду следующее: 1) систему взаимодействий различных дисциплин; 2) рефлексию над объектом и методологией собственного исследования; 3) исследования, использующие методы двух и более дисциплин; 4) моделирование исследовательской ситуации. Согласно определению, введенному Национальным научным фондом США, междисциплинарные исследования представляют собой исследования, выполняемые коллективами или отдельными учеными, которые объединяют информацию, данные, методы, инструменты, проекции, концепции и (или) теории двух или более дисциплин специализированного знания, с целью развития фундаментальных знаний или решения проблем, выходящих за рамки отдельной дисциплины или области исследовательской практики.

Очевидно, что невозможно выступать экспертом во всех областях, но в то же время знание в рамках единственной дисциплины не является достаточным в условиях современных требований к научным достижениям. От специалистов, работающих в междисциплинарных областях, требуются глубокие знания в различных областях науки, которые сформируют более целостную картину исследуемой проблемы.

Анализ исследований проблемы междисциплинарности свидетельствует о том, что многие авторы, в том числе и авторитетные педагоги, убеждены в значимости междисциплинарной подготовки обучающихся на всех уровнях системы образования.

Поэтому при определении актуальности темы НИР кафедры ГиЕНД Алтайского филиала РАНХиГС учитывалась специфика того, что научные

изыскания осуществляются как в области гуманитарных, так и естественнонаучных дисциплин.

В 2017-2018 учебном году проводились мероприятия, в рамках которых и были актуализированы межпредметные связи: круглый стол «Экономические и правовые аспекты рационального природопользования» (*Л.М. Лысенко*); малая предметная театрализованная конференция по дисциплине «История мировых цивилизаций» (*Т.В. Кайгородова*); подготовка научного доклада «Коллективная интенциональность в переводах К. Дедедиуса произведений русских поэтов» для выступления на Международной научно-исследовательской конференции «Послание книг – жизнь и творчество Карла Дедедиуса», посвященной памяти всемирно известного лингвиста, переводчика и общественного деятеля мировой величины в Германско-польском научно-исследовательском институте Коллегиум Полоникум (г. Слубице, Польша) (*В.П. Барбашов, С.В. Шлегель*).

В рамках темы НИР «Актуализация междисциплинарно-компетентностного подхода в области научно-исследовательской работы вуза при подготовке высококвалифицированных кадров» кафедрой ГиЕНД запланированы совместные проекты с другими кафедрами Алтайского филиала РАНХиГС. В частности, 1 февраля 2018 г. в рамках Дней науки состоится межвузовский круглый стол «Актуальные лингвоправовые проблемы в условиях глобализации в XXI веке». Мероприятие является совместным проектом кафедры гражданско-правовых дисциплин и кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин. В круглом столе планируется участие преподавателей, научных работников вузов Алтайского края, практикующих юристов, специалистов органов государственной власти Российской Федерации, а также экспертов из других стран. Участники представят результаты своих исследований в междисциплинарной области, на стыке научных направлений правоведения и лингвистики. Так, в ходе мероприятия обсудят вопросы, касающиеся лингвоправовых аспектов проблематики информационных войн, рассмотрят актуальные проблемы проведения юрислингвистической экспертизы. Специалисты раскроют проблему сохранения русского языка как средства межнационального общения в странах СНГ и Балтии. Пройдет обсуждение лингвистического и правового аспектов агрессии в языке и речи, а также того, как язык СМИ становится сферой манипулятивного воздействия.

На наш взгляд, научно-исследовательская работа в рамках междисциплинарного подхода позволит сотрудникам кафедры расширить горизонты научных изысканий и в то же время будет способствовать более высокой профессиональной подготовке современных специалистов – выпускников Алтайского филиала РАНХиГС.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Е.Ю. Бебекина</i> Анализ проведения культурно-досугового мероприятия в учреждениях культуры.....	3
<i>Э.Б. Бобокова</i> Система здравоохранения в субъектах Российской Федерации в условиях рыночной экономики	5
<i>А.Д. Борисов</i> Основные направления взаимодействия органов власти и субъектов предпринимательства.....	8
<i>О.А. Бородина</i> Некоторые проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).....	14
<i>Ю.В. Бурцева</i> Совершенствование системы социального обслуживания на законодательном уровне	18
<i>Д.Р. Герасимов</i> Развитие дорожного хозяйства в Алтайском крае	22
<i>К.А. Ивлев</i> Повышение энергетической эффективности объектов образования в муниципальном образовании «Турочакский район» Республики Алтай .	25
<i>А.Н. Каркавина</i> Развитие высокотехнологичной медицинской помощи в Алтайском крае .	28
<i>А.Н. Каркавина</i> Проблемы и перспективы развития высокотехнологичной медицинской помощи в Российской Федерации.....	31
<i>С.В. Краморенко</i> Особенности управления инновационной деятельностью малых промышленных предприятий.....	34
<i>Д.А. Криницын</i> Особенности административного устройства России в 1991 году	37
<i>Д.А. Криницын</i> Понятие термина «административный процесс»	41
<i>Е.С. Кузмина</i> Повышение имиджа Алтайского края среди регионов России при помощи якорных предприятий края.....	45

<i>Б.А. Лавренов</i> Использование информационной технологии АИС «Налог-3» в деятельности ФНС Российской Федерации.....	48
<i>О.Ю. Лавриненко</i> Эффективный контракт в здравоохранении.....	51
<i>Е.М. Ласькова</i> Система показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих	55
<i>Е.В. Логвиненко, А.А. Макин, Д.В. Манеев</i> Нормативно-правовое регулирование лекарственного обеспечения льготной категории граждан в России.....	58
<i>В.Г. Лякишева, В.И. Бжицких, Л.Н. Постникова</i> Территориальное общественное самоуправление: новые события и новые перспективы	69
<i>А.А. Макин</i> Технологии управленческой деятельности, направленные на повышение доступности и качества оказания медицинской помощи в медицинской организации (на примере БУЗ РА «Кош-Агачская РБ»).....	81
<i>Д.В. Манеев</i> Государственно-частное партнерство: состояние и перспективы развития	94
<i>С.С. Манзырова</i> Кадровая работа Комитета по обеспечению деятельности мировых судей Республики Алтай.....	102
<i>Э.А. Маркин</i> Управление многоквартирными домами: проблемы и пути их решения ..	106
<i>И.В. Марусыко</i> Проблемы использования государственной собственности в Алтайском крае	109
<i>Е.С. Менько</i> Теоретические основы обоснования объемов оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи	111
<i>К.В. Нифонтова</i> Реализация проектов ЧП в сфере физической культуры и спорта Алтайском крае.....	115

<i>М.Г. Николаева, Л.В. Осинцева</i> Стандарты оказания медицинской помощи – одна из приоритетных задач стратегического планирования деятельности медицинской организации	118
<i>А.С. Савченко</i> Сравнительный анализ структуры депутатского корпуса Алтайского краевого Законодательного Собрания VI и VII созывов.....	131
<i>О.В. Сементина</i> Программно-целевой метод управления в сфере физкультуры и спорта..	139
<i>А.В. Триц</i> Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий и предметов ведения в Российской Федерации .	142
<i>В.О. Хитрий</i> Общая оценка туристического имиджа Барнаула в восприятии горожан .	145
<i>Н.С. Шапрова</i> Кадровая политика и ее особенности в системе здравоохранения Алтайского края	150
<i>С.А. Шебалина</i> Совершенствование формирования и исполнения бюджета городского округа – города Барнаул.....	153
<i>А.А. Шеломенцев</i> Практические аспекты размещения государственного и муниципального заказа.....	156
<i>Н.А. Шпагин</i> О некоторых аспектах реформы контрольно-надзорной деятельности	162
<i>Е.В. Ваймер</i> Особенности налогообложения доходов, полученных физическими лицами от реализации ценных бумаг, а также долей участия в уставном капитале организаций	164
<i>А.В. Головинов</i> Идеологическое многообразие и принцип многопартийности	168
<i>Ю.В. Головинова</i> Статус и значение женщин в политической элите Советского государства	174
<i>Л.Г. Коновалова</i> Трансформация законодательства об исполнительном производстве под влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ.....	177

<i>М.В. Титаренко</i> К вопросу о проблеме привлечения юридических лиц к административной ответственности.....	186
<i>Ю.А. Михайленко</i> О субсидиарной ответственности в трудовом праве.....	189
<i>К.О. Попов</i> Злоупотребления в сфере интеллектуальной собственности.....	192
<i>С.А. Рыбакова</i> «Балкон» и «балконная плита» как пример правовых коллизий жилищного законодательства.....	195
<i>Ф.К. Свободный, Б.Ф. Свободный</i> Определение основных понятий судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии.....	199
<i>А.А. Чесноков</i> Апогей и закат экономико-правовых институтов Советского государства	202
<i>А.А. Чесноков</i> Становление экономико-правовых институтов Советского государства	213
<i>Ю.Л. Бойко</i> Проблемные вопросы формирования структуры частных методик расследования отдельных видов преступлений	223
<i>М.А. Беляева</i> Событийный туризм как способ развития культуры потребления продуктов козоводства	227
<i>В.В. Воробьева, И.Н. Донских</i> Совершенствование организации оказания медицинской помощи жителям сельских населенных пунктов Алтайского края.....	231
<i>В.В. Воробьева, А.А. Карташевич, Д.А. Волков, О.В. Агеева, К.В. Скульбеда</i> Оценка структурных сдвигов валового регионального продукта	237
<i>Т.В. Голубец</i> Криптовалюта как новейшая расчетная единица	242
<i>Т.В. Дедух</i> Актуальные аспекты классификации косвенных расходов организации ..	246
<i>Т.В. Дедух</i> Особенности и распределение косвенных расходов в бюджетных учреждениях	249

<i>А.Н. Колесникова, Н.А. Торгашова</i> Механизм секьюритизации активов в банковской деятельности	252
<i>Е.А. Крафт, Р.В. Ворошин</i> Основные направления развития кредитования сельхозпроизводителей в России.....	256
<i>Е.А. Овечкина</i> Проблемы пенсионной системы России и пути их решения	259
<i>А.А. Паульзен</i> Основные проблемы и мероприятия по совершенствованию жилищного ипотечного кредитования в ПАО «Сбербанк России».....	262
<i>М.Р. Пешкова</i> Влияние состояния экономики на потребительское и ипотечное кредитование физических лиц	264
<i>М.Н. Хренов, Н.А. Согрина</i> Факторы банкротства организаций в сельском хозяйстве	267
<i>А.С. Сугурбаева</i> Сравнительный анализ законодательства земельного налога России и Республики Казахстан	271
<i>Т.В. Кайгородова, С.В. Шлегель, Л.М. Лысенко, В.П. Барбашов</i> Актуальность использования междисциплинарно-компетентностного подхода в области НИР кафедры ГиЕНД Алтайского филиала РАНХиГС при подготовке современных специалистов	276

Подписано в печать 21.12.2017.
Формат 60x84 / 16. Бумага офсетная.
Усл.-печ. л. 16,34. Тираж 300 экз. Заказ 495.

Отпечатано в типографии ООО «АЗБУКА»
г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а
тел. 62-91-03, 62-77-25
E-mail: azbuka@dsmail.ru