

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 15
2017



информационно-аналитическое издание
Алтайского филиала

Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации



**ПУБЛИЧНАЯ
ВЛАСТЬ**

Минкина Н.И.

*Судебное толкование Трудового
кодекса Российской Федерации:
от критики к пользе*



**ЭКОНОМИКА
И ФИНАНСЫ**

Торгашова Н.А.

*Формальные и неформальные
отношения в хозяйственной
организации*



**В ПОМОЩЬ
УПРАВЛЕНЦУ**

Шмаков А.А.

*Речесловесно-коммуникативная компетенция
в профессиональной деятельности
государственного служащего*

***Нужно верить в свои силы
и уважать тех, кто с тобой рядом***

Наталья Сергеевна Кувшинова,
депутат Государственной Думы Федерального Собрания
Российской Федерации, председатель подкомитета
по делам молодежи комитета по физической культуре,
спорту, туризму и делам молодежи Госдумы



**X МЕЖВУЗОВСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ СТУДЕНТОВ И АСПИРАНТОВ
«РОССИЯ В XXI ВЕКЕ: СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ,
ПОЛИТИЧЕСКИХ И ПРАВОВЫХ РЕФОРМ»**

18 апреля в Алтайском филиале РАНХиГС состоялась X межвузовская научно-практическая конференция студентов и аспирантов «Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ».

В этом году событие стало особенно массовым. В конференции приняли участие более 250 студентов.

С приветственным словом в начале мероприятия обратились директор Алтайского филиала РАНХиГС Игорь Панарин, председатель комитета по делам молодежи администрации г. Барнаула Владимир Гудков, а также председатель Молодёжного парламента Алтайского края Артём Сингач.

После с научными докладами выступили студенты и аспиранты. В ходе своих выступлений докладчики раскрывали заявленную на конференции тему, а также обсуждали волнующие вопросы в дискуссиях.



Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.

БАРЫШНИКОВ Е.Н.

ВОРОНОВА Л.Э.

КАЙГОРОВОДА Т.В.

КОРОТКОВА А.А.

КУЗИКОВ А.С.

ЛЫСЕНКО Л.М.

МИНКИНА Н.И.

МОСИНА И.Г.

РАЙКИНА Т.А.

ЧЕРНЫХ А.А.

ШЛЕГЕЛЬ С.В.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГБОУ ВО

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

Адрес редакции:

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

Электронная версия:

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

E-mail: info@alt.ranepa.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 27.06.2017 г.

Заказ 368. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии

ООО «АЗБУКА»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел.: 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Наталья Сергеевна Кувшинова. Нужно верить в свои силы и уважать тех, кто с тобой рядом.....2

УПРАВЛЕНИЕ

Елена Николаевна Сабына, Максим Николаевич Сабына. Имидж муниципального служащего в современной России.....5

Наталья Григорьевна Ломова. О некоторых проблемах применения кадровых технологий на государственной гражданской службе.....8

Елена Сергеевна Пермьякова. Особенности и перспективы развития Алтайского края как приграничного региона в условиях функционирования Евразийского экономического союза. 11

Алие Мустафаевна Сергиенко. Жители Алтайского края в пространстве «бедности – обеспеченности»: динамика неравенства за четверть века рыночной трансформации..... 15

Валентина Григорьевна Лякишева. Представительный орган и его роль в совершенствовании местного самоуправления: некоторые вехи становления и эволюции в г. Барнауле 22

Наталья Григорьевна Ломова, Александра Сергеевна Савченко. Из опыта работы Алтайского краевого Законодательного Собрания по взаимодействию с органами власти и гражданским обществом 32

Алексей Андреевич Кочекоев. Приватизация федерального имущества на территории Республики Алтай..... 37

Ирина Владимировна Титова. Проблемы сохранения озера Телецкое в условиях развития туристской индустрии Республики Алтай 40

Татьяна Николаевна Самсонова. К вопросу о развитии нормативно-методического обеспечения ведения делопроизводства в системах государственного и муниципального управления 43

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Татьяна Николаевна Шмидт. Чрезвычайное правовое регулирование как самостоятельный вид правового регулирования: к постановке проблемы 47

Елена Георгиевна Коньшиева. О состоянии законности в сфере местного самоуправления и роли прокуратуры в механизме государственного контроля 54

Людмила Геннадьевна Коновалова. Значение свободного и императивного мандата депутата для обеспечения представительного правления: вопросы конституционно-правовой теории 57

Евгения Владимировна Ваймер. Практика Конституционного Суда Российской Федерации в отношении налоговых проверок 60

Евгения Владимировна Ваймер. Понятие и признаки налогового правонарушения 63

Александр Викторович Головинов. Идеологическое многообразие в Российской Федерации: содержание и гарантии реализации 66

Екатерина Алексеевна Казьмина. Неприкосновенность частной жизни публичных лиц: вопросы обеспечения 70

Ирина Анатольевна Валькинина. К вопросу об организации деятельности третейских судов в свете новелл законодательства 73

Ольга Владимировна Меженкина. Некоторые проблемы правового регулирования прекращения служебного контракта на государственной гражданской службе по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон..... 76

Наталья Ильинична Минкина. Судебное толкование Трудового кодекса Российской Федерации: от критики к пользе 80

Юлия Анатольевна Михайленко. Использование гражданско-правовых конструкций при совершенствовании трудового законодательства 84

Феликс Константинович Свободный. Судебная психологическая экспертиза информированности личности о расследуемом событии в следственно-судебной практике Алтайского края..... 89

Лолла Владимировна Цой. Уголовное законодательство России и зарубежных стран об ответственности за вымогательство..... 92

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Ирина Николаевна Донских. Повышение доступности и качества оказания медицинской помощи сельскому населению..... 95

Сергей Петрович Воробьев. Особенности развития рынка козьего молока пригородных территорий..... 98

Наталья Александровна Торгашиова. Формальные и неформальные отношения в хозяйственной организации..... 101

Виктория Владимировна Воробьева, Ирина Вячеславовна Шитарнева. Бюджет семьи как показатель уровня жизни населения Алтайского края..... 103

Светлана Викторовна Пакиенкова. Анализ опыта субъектов Российской Федерации по подготовке бюджетов для граждан 106

Валентина Николаевна Стрижкина, Ангелина Алексеевна Шлегель. Практика применения курортного сбора: обзор, проблемы, перспективы 111

Валентина Николаевна Стрижкина, Ирина Викторовна Стрижкина, Лариса Анатольевна Капустян. Реализация порядка организации подготовительной части бюджетного процесса в Алтайском крае..... 118

Александра Юрьевна Тарасова. Результативность как инструмент реализации инноваций . 122

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Артем Алексеевич Шмаков. Речекоммуникативная компетенция в профессиональной деятельности государственного служащего 124

КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ 127

10 лет творим идеи: Юбилейная молодежная Школа управления..... 129



УДК 329.78

Наталья Сергеевна Кувшинова, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель подкомитета по делам молодежи комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи Госдумы, представитель общественно-политического сообщества региона, автор и разработчик ряда краевых и федеральных инициатив, организатор крупных социальных и патриотических проектов (Москва, Россия)

В данном интервью депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель подкомитета по делам молодежи комитета по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи Госдумы Наталья Сергеевна Кувшинова рассказывает об особенностях работы на текущем посту, раскрывает тонкости законотворческого процесса, рассказывает о своей биографии и личных качествах, которые, по ее мнению, способствуют карьерному росту и движению вперед. Н. Кувшинова делится впечатлениями от встречи со студентами Алтайского филиала РАНХиГС.

Ключевые слова: активная общественная позиция, Молодежный парламент, законодательные инициативы.

НУЖНО ВЕРИТЬ В СВОИ СИЛЫ И УВАЖАТЬ ТЕХ, КТО С ТОБОЙ РЯДОМ

BELIEVE IN YOURSELF AND RESPECT THOSE WHO ARE CLOSE TO YOU

Наталья, «студенческие годы – чудесные», именно в студенчестве Вы решили заняться общественно-политической работой?

На самом деле студенческую жизнь уже со второго курса я начала совмещать с работой по специальности. Начались первые судебные процессы, составление договоров, правозащитная деятельность. Долгое время параллельно с основной работой принимала заявителей и оказывала бесплатную юридическую помощь в клинике «Фемида», существующей при Государственном университете.

Здесь я получила хороший практический опыт по защите прав граждан. В основном к нам приходили те, кто не мог оплатить услуги юриста. Это и многодетные, и малоимущие семьи, и пожилые люди, и молодежь. Если ты имеешь возможность чем-то помочь, то должен это сделать. Мне кажется это абсолютно логичным и правильным.

А вот на четвертом курсе решила попробовать свои силы на выборах в Молодежный парламент города Барнаула.

Это были сложные выборы?

Упорство пришлось проявить уже на этапе подачи документов, так как о предстоящих выборах узнала за день до завершения процедуры регистрации

кандидатов. А еще нужно было подать заявление в городской комитет по делам молодежи и собрать 150 подписей студентов классического вуза. В общем, мне прямо сказали, что следующие выборы через два года, тогда и приходите.

Помню, меня тогда это очень задело. Кто как не юристы должны входить в Молодежный парламент?! Ведь мы учимся отстаивать права людей, способны формировать законодательные инициативы. А на тот момент среди кандидатов от вуза не было ни одного представителя с нашего юридического факультета. Организовали старост, сокурсников. В итоге собрали в поддержку около 250 подписей и меня зарегистрировали.

Потом были выборы в Молодежный парламент Барнаула. И из 12 кандидатов от университета набрала больше всего голосов.

С тех пор для меня начался период общественно-политической работы.

А выборы в Молодежный парламент вселили одно убеждение: «Если есть желание, стремление и есть команда единомышленников, тех, кто в тебя верит, то можно добиться желаемого результата».

В Молодежном парламенте Барнаула возглавляла комитет по образованию. Затем стала председателем комиссии по защите прав молодежи и реализации

молодежных инициатив Молодежного парламента Алтайского края.

Много встреч с сельскими и городскими жителями, где не смотрят на возраст, а приходят получить ответы на вопросы. Здесь, наверное, и пригнулся опыт работы в юридической консультации. Этот опыт очень помогает и сейчас, когда знание законодательства позволяет дать ответ сразу, может ли заявитель добиться положительного решения своего вопроса либо нет.

В 2008 г. была поддержана депутатами краевого Молодежного парламента и делегирована в Молодежный парламент при Государственной Думе, где была избрана председателем комитета по защите прав молодежи, попавшей в трудную жизненную ситуацию. В 2011 г. стала ответственным секретарем федерального Молодежного парламента, а с 2012 г. – председателем Молодежного парламента при Государственной Думе.

Наверное, непросто быть молодым политиком?

Знаете, часто в коллективах я была самым молодым сотрудником, самым молодым участником конференций, самым молодым парламентарием, мне часто приходилось доказывать, что именно благодаря своему возрасту, а вовсе не вопреки, могу предложить новое, неорди-



нарное решение проблемы, с иной стороны оценить ситуацию.

Ведь у нас есть замечательные примеры, когда представители старшего поколения в возрасте 25-30 лет возглавляли совхозы, и эти предприятия успешно работали, становились активными участниками партийных организаций, проходя школу комсомола.

В Государственной Думе вы входите в комитет по физической культуре, спорту, туризму и делам молодежи. Почему именно эта сфера?

Когда я пришла работать в Государственную Думу, выбор комитета для меня был очевиден.

Молодежной тематикой занималась последние 10 лет, пройдя ее с уровня муниципалитета до федерального, разбираясь в проблемах, в нюансах, набивая шишки...

Я убеждена, что молодежная политика – это не шарики-фонарики, а это и жилье, и здравоохранение, и образование и др. Говоря о молодежной политике, мы пытаемся найти наиболее эффективные методы ее реализации.

Сегодня в Государственной Думе этому вопросу уделяется большое внимание. Впервые в зале пленарных заседаний Госдумы прошли масштабные парламентские слушания по вопросам молодежной политики, куда пригласили представителей регионов и муниципалитетов, представителей студенчества и работающей молодежи, лидеров общественного мнения и молодых парламентариев.

Предварительно подобные открытые молодежные парламентские слушания прошли в регионах страны, а операторами как раз выступила молодежь, молодежные парламенты субъектов. Важно, что сегодня мы можем без галстуков, без высоких трибун открыто обсудить с молодежью то, что им нравится, что бы они хотели изменить, какие нужны механизмы взаимодействия с исполнительными и законодательными органами власти, чтобы поднять темы молодежной политики на совершенно новый уровень.

Молодежные слушания в Алтайском крае были настолько открыты, так как проходили под открытым небом на площадке Парка Спорта, что любой прохожий молодой человек мог принять в ней участие и высказать свое мнение.

Кроме того, в сфере ведения нашего комитета – вопросы туризма. И я как представитель Алтайского края, региона, который является одним из лидеров по динамике развития туристической

отрасли, считаю для себя важным работать и в этом направлении.

У нас в регионе уже многое сделано в сфере туризма, создается инфраструктура, строятся новые объекты размещения и др. Туризм уже стал определенной визитной карточкой региона.

Вместе с тем есть вопросы несовершенства федерального законодательства в этой сфере, над которыми я буду работать в нашем комитете.

Например, какие законодательные изменения нас ждут в этой сфере?

В настоящее время в Государственную Думу внесен законопроект, в быту получивший название «о курортном сборе». Разработан он во исполнение поручения Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина по итогам Президиума Государственного Совета, который прошел летом 2016 г. в Белокурихе.

Согласно подготовленному Минкавказом законопроекту, эксперимент по взиманию курортного сбора должен быть проведен в четырех регионах (Краснодарский край, Ставропольский край, Республика Алтай, Республика Крым) с января 2018 г. по 31 декабря 2022 г. Сбор составит не более 100 руб. в сутки.

Целью законопроекта является создание благоприятных условий для устойчивого развития сферы туризма, сохранение, восстановление и развитие курортов, в том числе курортной инфраструктуры.

Конечно, важно учитывать региональную специфику при работе с данным сбором. Значительный объем полномочий в проекте закона передан на региональный уровень (определение суммы сбора, конкретных территорий и др.), данные полномочия не должны сокращаться. Вместе с тем важен открытый диалог с представителями санаторно-курортного и туристического бизнеса, общественности. Чтобы все положения законопроекта были разъяснены и это не привело к снижению туристического потока. На сегодняшний день в Алтайском крае сформирована рабочая группа по вопросу введения курортного сбора с участием представителей санаторно-курортного и туристического бизнеса, общественности и заинтересованных региональных органов власти. Это позволяет вести постоянное информирование о введении курортного сбора и получать предложения от экспертного сообщества.

Представляется актуальным создание отдельной системы классификации

для медицинских организаций (санаторно-курортных организаций), которая должна предусматривать точное описание требований и норм, в соответствии с которыми присваивается либо подтверждается та или иная категория в зависимости от уровня, объема и качества оказываемых медицинских услуг. В этом заинтересовано и профильное сообщество.

Кроме того, важно принятие программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» на 2019 г. и последующие годы.

Программа развития туризма влияет на повышение конкурентоспособности российского туристского рынка, способствует созданию соответствующей инфраструктуры, а действующая программа показывает свою эффективность с точки зрения привлеченных частных инвестиций (на 1 руб. бюджета – 2,3 частных инвестиций, а в некоторых регионах – до 4-5 руб.).

Вы без малого пять лет возглавляли Молодежный парламент при Государственной Думе. Трижды Вас избирали председателем структуры. Чем занимается эта структура?

Молодежный парламент – площадка, на которой активные молодые люди могут не только заявлять о своих идеях, но и делать реальные дела. В состав молодежных парламентских структур входят юристы, предприниматели, молодые доктора, педагоги, общественные деятели, муниципальные и государственные служащие. Это уже профессионалы в самых различных сферах, что позволяет наиболее широко подходить к решению проблем молодежи.

Молодежные парламентские структуры занимаются не только «молодежными» инициативами: ряд предложений связан и с изменением законодательства в предпринимательской сфере, в образовании, здравоохранении и культуре, в развитии местного самоуправления и поддержке сельских территорий.

Среди предложений, с которыми Молодежный парламент вышел на Государственную Думу, получившими положительное заключение комитета, – внесение изменений в Налоговый кодекс России. Как известно, последнее время в некоторых вузах плата за проживание в общежитиях существенным образом выросла. И если студент отдает по две тысячи рублей в месяц (а есть примеры, когда эта цифра и выше!), то за год получается сумма, сопоставимая со стоимостью обучения на платной основе в вузе. Мы предложили предоставить людям





право получать налоговый вычет за оплату проживания в общежитии для себя и своих детей по аналогии с вычетами на образование и лечение. По сути, это комплекс образовательных услуг, оказываемый образовательной организацией.

Слышаа, что вы предлагаете организовать передвижные аптечные пункты в сельской местности.

Сохранение жизни и здоровья людей – важнейший приоритет. Об этом нельзя забывать! Наш Президент Владимир Владимирович Путин на «прямой линии» ответил, что при оптимизации учреждений образования, здравоохранения нужно исходить из особенностей территорий, удаленности населенных пунктов.

Согласна, что нельзя механически переносить требования, которые есть, например, в Московской области, на Алтайский край. Федерация должна дать регионам право самим принимать решения и руководствоваться особенностями территорий, обеспеченностью необходимыми учреждениями, численностью населения и др.

Мы с коллегами из молодежного парламента считаем важным сделать продажу лекарственных средств более доступной для сельских жителей. Рассматриваем вариант передвижных аптечных пунктов. Сейчас нами разрабатывается вопрос, связанный с организацией и законодательным закреплением такой деятельности.

Вы вместе с Молодежным парламентом России и региональными парламентами проводите большую работу по патриотическому воспитанию.

Два года Молодежный парламент при Государственной Думе реализует проект по патриотическому воспитанию «Каждый День Горжусь Россией». Он направлен на противодействие фальсификации истории, политики двойных стандартов. Своими силами запустили акцию «Тест на знание Истории Отечества». В декабре 2015 г. в нем приня-

ли участие более 83 тысяч человек в 79 регионах страны. А уже в преддверии Дня Великой Победы в «Тесте на знание истории Великой Отечественной войны» приняли участие более 350 тысяч человек из 47 стран мира. Акция по праву уже стала народной, стала молодежной, ведь средний возраст участников – 18 лет. Мы не ставим перед собой цель устроить еще один ЕГЭ. Необходимо, чтобы ребята сами были заинтересованы. Даже если они ответили неправильно на вопрос, желательно, чтобы у них возникла потребность открыть для себя что-то новое, обратиться к архивным данным, услышать от ветеранов настоящую правду. Сейчас видим, что молодому поколению предстоит вновь и вновь отстаивать право Победы. А сделать это можно только при помощи знаний.

Не можем не спросить о следующем: Государственная Дума 7-го созыва во многом отличается от дум предыдущих созывов, прежде всего активностью депутатов и строгой дисциплиной. Как Вы относитесь к новшествам этого созыва?

Действительно, многие отмечают, что степень активности депутатов Госдумы текущего созыва существенно повысилась. Это связано с измененным графиком работы (три недели пленарные, четвертая – региональная), и с интенсивностью работы, и с уже упомянутой Вами дисциплиной.

Если Вы спросите, как я отношусь к введённому требованию об обязательном посещении пленарных заседаний, то отвечу – положительно. Согласен, что ни у кого не вызывает сомнений то, что во время уроков учитель должен быть на месте и учить учеников, во время своего рабочего дня – врач должен вести прием пациентов... То же самое в полной мере отношу и к депутатам. Это наша работа, участвовать в работе над законопроектами, как в комитетах и фракции, так и на пленарном заседании.

Не так давно Вы встречались со студентами Алтайского филиала РАНХиГС. Насколько часто Вы практикуете такие встречи? Какие у Вас впечатления от наших студентов?

Действительно, встречаюсь со студентами достаточно часто. Ведь это уникальная возможность, с одной стороны, рассказать молодежи о той работе, которую мы ведем в Государственной Думе, о принимаемых законах, о рассматриваемых вопросах. А с другой – получение от студенческого сообщества мнения по принимаемым законам, что очень важно. Сегодня Председателем Государственной Думы Вячеславом Викторовичем Володиным заявлена тенденция на открытость Государственной Думы, на публичное обсуждение принимаемых законов с участием представителей профессионального сообщества, общественности. Уверена, что мнение молодежи, мнение студенчества должно учитываться при работе над законодательными инициативами.

Говоря же о встрече, которая прошла в стенах Алтайского филиала РАНХиГС, могу отметить, что она прошла очень содержательно и открыто. Ребята задавали те вопросы, которые их реально интересуют: это и вопросы поддержки молодых специалистов, и участия молодых ребят в общественных организациях и движениях, и развития системы образования. Благодарю ребят за глубокое знание проблем, профессиональную постановку вопросов и, главное, неравнодушное отношение к будущему.

Осталась под впечатлением и от инфраструктуры академии: современная, функциональная, комфортная для студентов и педагогов, где есть место и для учебы, и для подготовки к занятиям, и для активной общественной жизни. Студенты и преподаватели видят внимательное отношение к себе со стороны руководства академии, и это очень важно!

Natalya Sergeevna Kuvshinova, Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Chairman of the Subcommittee on Youth Affairs of the Committee for Physical Culture, Sports, Tourism and Youth Affairs of the State Duma, a representative of the socio-political community of the region, the author and developer of a number of regional and federal initiatives, the organizer of major social and patriotic projects (Barnaul, Russia)

In this interview Natalia Sergeevna Kuvshinova, Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Chairman of the Subcommittee on Youth Affairs of the Committee for Physical Culture, Sports, Tourism and Youth Affairs of the State Duma, talks about the peculiarities of work in the current position, reveals the depths of the lawmaking process, tells about her biography and personal qualities, which, in her opinion, contribute to career growth and personal development. N. Kuvshinova shares her impressions of the meeting with students of the Altai Branch of RANEPA.

Keywords: active public position, youth parliament, legislative initiatives.





УДК 159.9

Елена Николаевна Сабына, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), доцент

Максим Николаевич Сабына, глава администрации Центрального района г. Барнаула (Барнаул, Россия)

В работе освещены вопросы имиджа муниципальных служащих, определены факторы, влияющие на него, показана превалирующая роль средств массовой информации в конструировании образа муниципального служащего. Обосновывается формирование стереотипных представлений у будущих специалистов – чиновников и важность формирования позитивного образа муниципального служащего путем расширения их информационного присутствия в обществе.

Ключевые слова: муниципальный служащий, имидж муниципального служащего, имиджевые факторы.

ИМИДЖ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

THE IMAGE OF THE MUNICIPAL OFFICER IN MODERN SOCIETY

От деятельности муниципальных служащих зависит социально-экономическое положение подведомственной им территории и благополучие проживающего на ней населения. В настоящее время в массовом сознании россиян сложился негативный образ муниципального служащего. Считается, что в органах местного самоуправления процветают бюрократизм и коррупция, служащие же некомпетентны и безответственны¹. У граждан формируется недоверие к работникам муниципалитетов, что в свою очередь, сказывается на эффективности функционирования муниципального управления.

В процессе административной реформы одной из актуальных задач должно стать не только совершенствование профессионализма и компетентности служащих, но и формирование в массовом сознании населения позитивного имиджа муниципальной службы.

В последнее время термин «имидж» получил повсеместное распространение, войдя в научный оборот и публицистику. Этой проблематикой занимаются различные науки: психология, социология, политология и др. Значимый вклад в из-

учение имиджа внесли экономические и социально-психологические разработки. В отечественной литературе имеется большое разнообразие материалов по имиджевой тематике, посвященной политикам и бизнесменам, но совсем немного исследований, связанных с формированием имиджа муниципального служащего. Еще меньше публикаций теоретической и эмпирической направленности, которые освещали бы вопросы коллективного имиджа.

Сегодня не существует единого определения понятия «имидж». Так, К.А. Брянцева определяет его как совокупность свойств, предписываемых объекту рекламой, пропагандой, модой, предрассудками, традицией с целью вызвать определенные реакции по отношению к нему. А.Ю. Панасюк говорит об имидже как о мнении, которое сложилось о человеке². В трудах В.М. Шепеля имидж – это непосредственное или преднамеренно создаваемое визуальное впечатление о личности или социальной структуре³. Намного реже встречаются определения понятий «имидж муниципального служащего» или «имидж органов местного самоуправления».

Р. Хайдаров говорит об имидже муниципального служащего как о надындивидуальном образовании, в первую очередь, существующем в общественном сознании населения⁴. Это результат социального взаимодействия, которые складываются в общественной среде, и обуславливается множеством внутренних и внешних факторов.

Имидж муниципального служащего – это субъективный образ служащего, восприятие окружающими, это представление имеет свойства, которые не всегда содержатся в реальных свойствах самого объекта. Результаты проводимых исследований показывают, что существуют расхождения между ассоциативными представлениями о служащем и их реальными личностными особенностями. Проблема имиджа – это стереотипные реакции, которые сформированы экраным образом, и они, естественно, не являются беспристрастными.

Имидж муниципального служащего складывается под влиянием ряда объективных факторов, связанных с институтом муниципальной службы. К ним мы относим исторические, социокультур-





ные, ментальные особенности, фактор профессиональной востребованности. Падение уровня доверия населения связано и с более вескими причинами: с общей макроэкономической ситуацией в стране, а также с возросшими требованиями и ожиданиями граждан. Люди во многом живут в мире своих представлений и заблуждений, в том числе о властных структурах.

Различные этапы административной реформы, усложнение организации власти приводят к тому, что граждане не понимают, к кому они могут и должны обратиться за помощью, разъяснением. Органы местного самоуправления являются самым низовым звеном, и к ним первым обращаются граждане. Работа органов местного самоуправления воспринимается субъективно, через опыт взаимодействия граждан с конкретными чиновниками и по итогам рассмотрения личного обращения. Негативное впечатление может формироваться, даже если оно беспочвенно или ошибочно даже в тех случаях, когда институт муниципальной службы сработал четко, в соответствии с предписанными правилами. Однако этот опыт обрастает слухами, обобщается, может получить освещение в СМИ и затем обобщается в целом. Совершенно по-иному воспринимается образ служащего, если гражданин с ним знаком лично. Это подтверждается данными опроса ВЦИОМ, который проводился в 46 регионах России. Согласно его результатам, россияне, лично знакомые с кем-то из чиновников, в целом положительно оценивают деятельность служащих (это около трети опрошенных респондентов)⁵.

У населения складываются определенные стереотипы, которые отрицательно характеризуют чиновников и на основании которых формируются определенные стандарты поведения. Утвердившееся мнение, что государство бессильно по отношению к населению на всех его уровнях, может привести к общественному равнодушию и апатии.

Основным агентами формирования имиджа являются средства массовой информации. От того, как они освещают эту деятельность, насколько достоверна их информация, зависит и образ муниципальных служащих, впечатление населения. Это подтверждают проводимые опросы. Так, согласно опросам, представление респондентов о чиновниках складывается, прежде всего, на основа-

нии информации, полученной из СМИ (от 30 до 40%), общественного мнения (от 28 до 43%) и только одна пятая – от личного общения⁶. Согласно нашему опросу, в котором участвовали будущие управленцы – нынешние выпускники, подавляющее большинство считает, что коррупция в нашем обществе наблюдается часто. При этом только одна треть встречалась (лично либо родственники) с ее проявлением. Подавляющее большинство также считает, что коррупция не оказывает влияния на их жизнь. Тем самым мы можем говорить о приоритетной роли СМИ, прежде всего телевидения и Интернета, которые не только выполняют информационную функцию, но и оценочную, формируя имидж муниципального служащего.

Население более ориентировано на телевидение и Интернет, именно из них оно получает больше всего информации о деятельности органов местного самоуправления. По оценкам Б. Бриткова и С. Дубовицкого, средний потребитель информации проводит перед телевизором или слушает радио 4 часа ежедневно⁷. Таким образом, население, как правило, составляет мнение не о самом имидже служащих, а о его образе, предлагаемом СМИ. Именно СМИ, по большей части, представляют отрицательные образы чиновников разного уровня.

Среди журналистов модно критиковать чиновников, выпячивать отдельные негативные факты, стереотипизировать. Эта тенденция характерна не только для Российской Федерации, но и для ведущих западных стран. Стереотипы восприятия служащих характерны для всех стран Европейского союза. Это вообще историческая тенденция, как пишет известный специалист А.В. Оболонский, «пожалуй, не было в России другой социальной группы, которая бы постоянно, при любом правительстве подвергалась столь резкой критике со всех сторон, как чиновничество»⁸. На фоне негативного материала позитивные результаты, повседневный труд либо вообще не демонстрируются, либо отодвигаются на задний план. Кроме того, в открытом доступе находится информация о денежных доходах и имуществе чиновников высоких рангов, что еще более противопоставляет социальную страту служащих «простому народу» и демонизирует их.

Для объяснения данного явления в научной литературе выделяется структурно-функциональный подход (Т. Парсонс, Э. Ноэль-Нойман, Г. Алмонд), который рассматривает имидж как непосредственный продукт общественного мнения. Общественное мнение – состояние массового сознания, заключающее в себе отношение к общественным событиям, к деятельности различных социальных групп, организаций, отдельных личностей, оно выражает позицию по отношению к тем или иным общественным проблемам, регулирует поведение индивидуумов, социальных групп и институтов, насаждает определенные нормы общественных отношений.

Имидж, согласно системному подходу (В.Я. Белобрагин, В.В. Белобрагин), является видом социального воздействия, целью которого является целенаправленное формирование желаемого образа. В настоящее время положительный имидж создан для сотрудников МЧС, возрастает и имидж военной службы. Таким образом, мы можем говорить о том, что имидж муниципального служащего возможно и необходимо конструировать. Соответствующие структуры органов местного самоуправления, в обязанности которых входит организация связи с общественностью, формирование общественного мнения, информирование общественности, должны надлежаще выполнять свою функцию.

Формирование имиджа муниципального служащего – это длительный целенаправленный процесс, который тесно связан в целом с политикой государства в сфере исполнительной власти. Управление имиджем – это отображение события, направленное на улучшение имиджа, представление его с новой стороны. Необходимо добиваться того, чтобы в СМИ освещались объективные успехи в деятельности местных органов власти, своевременно осуществлялось информирование населения о результатах деятельности, о реакции власти на обращения граждан. И это касается в первую очередь телевидения. К сожалению, органы местного самоуправления не имеют возможности самостоятельно выходить на центральные телевизионные каналы, а именно они являются самым массовым средством коммуникации. Право граждан на получение достоверных сведений через СМИ о деятельности государственных органов закреплено Законом Российской Федерации «О средствах



массовой информации». Открытость вообще воспринимается как эффективная обратная связь населения с властью. В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 гг.) (Указ Президента Российской Федерации от 10.03.2009 № 161) предусматривалось для формирования системы государственной службы разработать и реализовать с помощью средств массовой информации программы, направленные на повышение престижа государственной службы и формирование позитивного отношения граждан к государственным служащим. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы», основным направлением развития государственной гражданской службы РФ является повышение престижа служащих⁹.

Простое изображение повседневной деятельности, нейтральный имидж можно воспринимать как положительный, поскольку отсутствие дисфункций говорит о четком выполнении служащими своих обязанностей. Причем корректировка имиджа должна происходить очень осторожно, так как вместо сближения можно получить эффект недоверия. Необходимо использовать такие (низкоинтенсивные) технологии, которые создадут благоприятный контекст для восприятия заданного объекта. С течением времени имидж может падать, что мы и наблюдаем в современных реалиях, поэтому его необходимо постоянно подкреплять.

При формировании позитивного имиджа рекомендуется делать акцент

на деятельности высших руководителей: необходимо переоценить значимость их для структур в целом. Органам местного самоуправления необходимо более пристальное внимание обратить на информационные технологии, в частности официальные сайты, так как граждане все больше ищут и находят информацию в Интернете. Необходимо устранить коммуникативные барьеры, увеличить количество информации и полностью заполнить все разделы сайтов, пересмотреть структуру сайтов с позиции их удобства для потребителя, больше выставлять видеороликов, разъяснений принятых нормативно-правовых актов, оперативно, своевременно составлять и размещать отчеты в открытом доступе по различным сферам своей деятельности, проводить онлайн-опросы и голосования.

Естественно, это невозможно без перестройки психологии самого служащего, совершенствования его профессиональной и нравственной культуры. Нравственные качества служащих оказывают одно из самых решающих воздействий на имидж служащих в массовом сознании. Впечатления формируются о служащем даже от того, как он общается и выглядит. Каждый человек, который находится на службе, должен осознавать всю значимость своей работы, следовать правилам, указанным в нравственных кодексах, соблюдать требования к служебному поведению.

Многое из того, о чем мы говорили в данной статье, делается, однако в связи с тем, что институт муниципальной службы только формируется, гораздо больше предстоит сделать.

¹ Старых Н.П. Технологии и квази-технологии формирования имиджа муни-

ципальных образований // Известия Юго-Западного государственного университета. 2012. № 6. С. 161-166; Беляев А.М., Передняя Д.Г. Причины негативного образа российских госслужащих и пути его улучшения // Социально-гуманитарные знания. 2014. № 5. С. 169-175.

² Брянцева К.А. Социология имиджа: к постановке проблемы // Вестник Московского университета. Серия 18: Социология и политология. 2008. № 1. С. 105-116.

³ Шепель В.М. Человеческая компетентность менеджера. Управленческая антропология. М.: Народное образование, 1999. С. 432.

⁴ Хайдаров Р.Р. Местная власть и общественное мнение // Актуальные проблемы образования, науки и производства: материалы межвузовской научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвященной 40-летию города Нижнекамска. Казань: Бултеровское наследие, 2006. С. 364.

⁵ После эффективных менеджеров. Новый образ российского чиновничества [Электронный ресурс]. URL: http://istina.msu.ru/media/conferences/conferencepresentation/a42/3a2/7495977/Posle_Effektivnyih_menedzherov_pdf

⁶ Межлумян Н.С., Кислица Ю.М. Имидж муниципального служащего // Аспирант. Приложение к журналу Вестник забайкальского университета. 2014. № 1. С. 81.

⁷ Бритков В., Дубовский С. Средства массовой информации в общественно-политической жизни Российской Федерации // СМИ. 2011. № 11. С. 39-46.

⁸ Оболонский А.В. На службе государственной: к истории российского чиновничества [Электронный ресурс]. URL: <http://pavroz.ru/files/oblonskiinaslugbe.pdf>

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2016 № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201608110041>

Elena Nikolaevna Sabyna, Assistant Professor of the Department of Regional Economy and Management, of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Maksim Nikolayevich Sabyna, Head of Tsentralny City District Administration of Barnaul (Barnaul, Russia)

This work focuses on issues of the image of the municipal officer and identifies factors influencing it, shows the prevailing role of the media in designing the image of a municipal officer. The formation of stereotypical representations of future specialists – officials and the importance of forming a positive image of a municipal employee by expanding their information presence in the society is substantiated.

Keywords: the municipal officer, the municipal officer image, image factors.





УДК 35.08

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

В статье анализируется практика применения кадровых технологий на государственной гражданской службе. С точки зрения независимого эксперта обозначены проблемы, характерные для большинства организаций; предлагаются возможные варианты их решения.

Ключевые слова: кадровые технологии, аттестация, квалификационный экзамен.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

ON SOME ISSUES OF APPLICATION OF PERSONNEL TECHNOLOGIES IN STATE CIVIL SERVICE

В государственной службе нормативной правовой основой кадровых технологий являются федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, регулирующие вопросы прохождения государственной службы, конкурсного замещения вакантных должностей, оценки, увольнения служащих и другие. Характер, содержание и их направленность могут быть самыми разнообразными. В разных организациях использование кадровых технологий имеет свои особенности.

В большинстве организаций, тем более в государственной службе, применение кадровых технологий используется в нормативных границах. Нормативное закрепление порядка применения кадровых технологий упорядочивает использование результатов, повышает степень доверия персонала к кадровым технологиям, уменьшает возможность субъективизма и волюнтаризма в их применении¹.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ определены кадровые технологии, которые являются едиными для всей системы гражданской государственной службы Российской Федерации независимо от уровня. К ним отнесены: формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской служ-

бы; обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов; организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв; организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих; организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих; организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих; формирование кадрового резерва, организация работы с ним и его эффективное использование; обеспечение должностного роста гражданских служащих.

Эти кадровые технологии призваны быть основными механизмами реализации кадровой стратегии и государственной кадровой политики. Задавая единые нормативные рамки, закон о государственной гражданской службе дает возможность органам государственной власти наполнять их конкретными методами и процедурами, отталкиваясь от конкретных региональных особенностей, обобщая и осмысливая опыт.

Качественный состав органов власти напрямую зависит от применения методов отбора, оценки и изучения кадров. Как социальный институт отбор персонала на государственную службу представляет собой систему мероприя-

тий субъектов отбора, основанных на законодательно закрепленных принципах и направленных на обоснованный и квалифицированный выбор кандидатов для замещения должностей государственной службы.

Организация и порядок отбора служащих носят нормативно-правовой характер. Кроме того, лицо, поступающее на государственную службу, должно соответствовать определенным квалификационным требованиям, которые предъявляются к уровню профессионального образования; стажу муниципальной (государственной) службы или стажу работы по специальности; профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для выполнения должностных обязанностей.

В соответствии с законодательством для проведения конкурса создается конкурсная комиссия. Практика показывает, что органы государственной власти соблюдают все формальные требования, предусмотренные Положением о проведении конкурса на замещение вакантной должности (далее – Положение). Конкурсная комиссия выполняет все необходимые действия. В установленные сроки принимаются документы от кандидатов. После проверки предоставленных документов на соответствие установленным требованиям решением конкурсной комиссии к участию в конкурсе допускаются кандидаты, которые представили все



документы и соответствуют квалификационным требованиям. Но все чаще возникают такие ситуации, когда реально поступает только одно заявление на участие в конкурсе (особенно в тех случаях, когда квалификационные требования имеют определенные требования к профессиональному образованию или стажу работы по специальности). В соответствии с Положением в таких случаях конкурс считается несостоявшимся, и назначается новый конкурс. Соответственно, уходит время, должность остается вакантной. Да и не факт, что новый конкурс что-то изменит. Выход находят в том, что находят кандидатов, которые, фактически не претендуя на замещение должности, соглашаются подать документы на конкурс. И такие случаи, к сожалению, не единичны. Что же делать? Ведь чисто формальные соображения не должны приводить к появлению в законодательстве неэффективных норм, которые на практике все равно придется каким-то образом обойти.

Публичная служебная деятельность на государственном уровне требует регулирования в первую очередь публично-правовыми средствами. Применительно к конкурсной процедуре при замещении должностей на государственной службе речь должна идти о большем учете не только публичных интересов, но и реальной практики.

Таким образом, одной из задач по развитию государственной службы должен являться анализ практики применения уже принятых нормативных правовых актов о государственной службе, систематизация соответствующих проблем, поиск путей их решения. Данная задача требует объединения усилий практиков, научных работников, законодателей.

В складывающейся системе профессионализации государственных служащих Российской Федерации присутствуют две нормативно закрепленные оценочные технологии – служебная аттестация и квалификационный экзамен. На федеральном уровне, будучи адресованы всем государственным служащим, без деления на виды службы и специализации должностей, они легализованы федеральными законами и соответствующими указами президента. Кроме того, в различных ведомствах эти рамочные, по сути, документы конкретизируются различными приказами и положениями².

Содержательно аттестацию и квалификационный экзамен объединяет понятие «оценка персонала» (как процесс сопоставления результатов труда сотрудника, его наличных квалификационных характеристик с заранее установленными показателями). Их объединяет также общий состав «оценщиков» – постоянно действующая аттестационная комиссия. Вместе с тем очевидно несколько различное назначение данных кадровых технологий в системе управления персоналом государственной службы. Выявление этих различий может, на наш взгляд, способствовать более эффективному их применению в управлении процессами профессионализации государственных служащих, определению адекватных методов их реализации.

По сложившейся практике **аттестация представляет собой проверку квалификации и служебной состоятельности гражданского служащего**. Ее цель – определить соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. В ходе аттестации оцениваются знания гражданского служащего, его профессиональные навыки, опыт и качество работы, эффективность служебной деятельности, достижение поставленных задач и конкретных результатов и т.п. В результате проведенной аттестации возможно сделать выводы о соответствии или несоответствии гражданского служащего занимаемой должности³.

Аттестация призвана способствовать решению таких вопросов, как формирование квалифицированного кадрового состава гражданской службы РФ, повышение профессионального уровня гражданских служащих, а также решению вопросов, связанных с определением преимущественного права на замещение должности гражданской службы в государственном органе при сокращении ее должностей, вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Порядок аттестации гражданских служащих регламентируется Положением о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 (далее – Положение о проведении аттестации госслужащих).

Если классные чины, присваиваемые по результатам квалификационных

экзаменов, фиксируют уровень профессионализма служащего в сравнении с коллегами по группе должностей, то у аттестации гораздо более широкий круг задач. Кроме прямого назначения (определение степени соответствия государственного служащего требованиям замещаемой должности и путей его дальнейшего профессионального развития), это возможность подвести итоги очередного этапа профессионализации персонала органа государственного управления за определенный период, выявить позитивные или негативные тенденции в изменении кадрового состава по основным квалификационным и социально-демографическим параметрам.

Учитывая некоторую громоздкость самой аттестационной процедуры, повышенный уровень напряженности, нервозности (естественный эмоциональный фон почти любой оценки), невозможно переоценить значимость тщательной организации ее подготовительного этапа. Остановимся на наиболее важных вопросах, актуализирующихся на этом этапе.

Одна из важнейших задач – формирование и подготовка состава аттестационных комиссий. Кроме лиц, включенных в них «по должности» (сотрудник кадровой службы, юрист), персональный состав остальных членов комиссии должен определяться профессионализмом в сферах специализации, нравственным авторитетом, безупречной репутацией. Очень часто и эмоционально государственные служащие, прошедшие аттестацию, говорят не столько о необъективности или своем несогласии с оценкой, сколько о не очень высоком уровне компетентности в области их специализации членов комиссии. Это проявляется и в неглубоких, поверхностных, формальных вопросах на аттестационных собеседованиях, и в отсутствии четких критериев оценки результатов деятельности аттестуемых.

Весьма актуальным является вопрос о привлечении независимых экспертов. Кого можно считать независимым экспертом в вопросах гражданской службы? Требования законодательства к составу аттестационной комиссии более четко обрисовали облик независимого эксперта. В соответствии со ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» независимый эксперт – это, во-первых, представитель науч-





ного, образовательного учреждения, другой организации; во-вторых, приглашаемый соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя; в-третьих, являющийся специалистом по вопросам, связанным с гражданской службой.

Таковыми могут и должны быть специально обученные и аттестованные люди, которые составили бы своеобразную гильдию экспертов. Представители такой гильдии могли бы быть в каждом субъекте РФ, в каждом крупном городе. Вот именно их и можно будет использовать в качестве независимых экспертов. На практике же дело обстоит примерно так: в зависимости от специфики деятельности в качестве независимых экспертов можно встретить журналистов, финансистов и т.д., т.е. людей, которые зачастую не имеют понятия о законодательстве о гражданской службе. В связи с этим обучение и аттестацию экспертов следовало бы организовать в региональных академиях государственной службы с выдачей удостоверений установленного образца¹.

Методическое сопровождение процедуры аттестации, разумеется, не исчерпывается обучением членов аттестационных комиссий. В обучении нуждаются руководители подразделений, которым предстоит проанализировать результаты труда, квалификационный уровень своих подчиненных и вынести в отзыве предварительный вердикт. Такая учеба предполагает ознакомление с методами оценки, приобретение навыков их применения, умение оформить аттестационные документы в соответствии с организационными стандартами.

Еще один проблемный вопрос – оценка степени выраженности профессионально значимых личностных качеств, способствующих успешному выполнению должностных обязанностей. Опасность субъективизма в этой части аттестации особенно велика. Тем более интересны вполне продуктивные подходы к их определению с учетом специализации должностей. Что касается методов оценки профессионально значимых личностных качеств в ходе

аттестации, в практике управления персоналом государственной службы есть опыт применения экспертной, балльной оценки, ранжирования. Неплохо было бы ее применение и при аттестации государственных гражданских служащих. Правда, из этого вытекает еще одна проблема. Критерии оценки служащего должны вытекать из критериев оценки эффективности деятельности государственного гражданского служащего, которые закреплены в его должностном регламенте. А вот они-то зачастую носят формальный характер и не отражают специфики деятельности каждого работника.

Опыт работы в качестве независимого эксперта показал, что крайне мало внимания уделяется оценке реальной деятельности служащих, либо оценка дается субъективно, основываясь в основном на характеристике непосредственного руководителя. Но одна из основных недоработок заключается в использовании результатов аттестации. Рекомендации аттестационной комиссии по продвижению на высшую должность, по постановке в резерв на высшую должность, поощрению за достигнутые успехи увеличению заработной платы и т.д. зачастую остаются «добрым словом» комиссии. Хотя следует заметить, что все гражданские служащие признают необходимость и значимость аттестации.

Таким образом, оценка в любых ее организационно закрепленных формах является важнейшим инструментом профессионализации персонала. Основными направлениями ее совершенствования должны, по-видимому, стать конкретизация критериев с учетом степени сложности и специфики предмета труда государственных служащих, тщательный подбор экспертов и их подготовка, выбор методов, позволяющих учесть и адекватно отразить особенности объекта оценки.

Наряду со схожими чертами с аттестацией квалификационный экзамен отличается не только целью проведения, но и формой. Кроме того, аттестацию гражданский служащий проходит на протяжении всего срока своей служ-

бы один раз в три года. Классные чины присваиваются в соответствии с замещаемой должностью. И в случае замещения должности на достаточно длительный срок и присвоения высшего классного чина гражданскому служащему нет необходимости через определенный срок вновь сдавать квалификационный экзамен, так как присвоенный классный чин сохраняется пожизненно. В ходе квалификационного экзамена оценивается преимущественно уровень профессиональных знаний и (в меньшей степени) – умений и навыков. Сложность и разнообразие объектов оценки в процессе аттестации обуславливают усложнение набора методов ее проведения: количественная (где возможно) и качественная оценки результатов труда, балльная, экспертная, ранговая и т.п., оценки профессионально значимых личностных качеств. Как правило, квалификационный экзамен предполагает упрощенную (по сравнению с аттестационной) технологию: экзаменационные билеты/тесты, собеседования.

Подводя итоги, можно констатировать следующее. Прошло больше десяти лет с тех пор, как начали определяться приоритеты кадровой политики в сфере государственной службы, нормативно закрепляться технологии профессионализации государственных служащих. Однако до сих пор многие из них применяются формально, не способствуя позитивному изменению качественных параметров.

¹ Управление персоналом: учебник / общ. ред. А.И. Турчинов. М.: Изд-во РАГС, 2002.

² О государственной гражданской службе Российской Федерации (в ред. от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ): Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³ Ломова Н.Г. Аттестация: формальная процедура, предусмотренная законом, или объективная необходимость // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 8. С. 42-45.

⁴ Там же.

Natalia Grigorievna Lomova, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences

The article analyzes the practice of employing personnel technologies in the civil service. From the point of view of an independent expert, the problems characteristic of most organizations are indicated; possible solutions are suggested.

Keywords: personnel technologies, certification, qualification examination.





УДК 332.135

Елена Сергеевна Пермякова, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Предметом исследования в данной статье выступают перспективы интеграционных отношений приграничного региона России Алтайского края с сопредельными территориями Республики Казахстан в рамках функционирования Евразийского экономического союза. На основе анализа имеющихся предпосылок интеграции, эволюции российско-казахстанских отношений, а также сложившихся геополитических условий сделан вывод о том, что углубление интеграционных процессов на территории рассматриваемых государств является крайне важным для развития приграничного региона. Кроме того, в статье рассматриваются динамика и структура взаимной торговли Алтайского края и Казахстана, анализируются основные причины снижения торгового оборота за последнее время.

Ключевые слова: приграничный регион, экономическая интеграция, Евразийский экономический союз, товарооборот, внешняя торговля.

ОСОБЕННОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ КАК ПРИГРАНИЧНОГО РЕГИОНА В УСЛОВИЯХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

FEATURES AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF ALTAI KRAI AS A BORDER REGION IN THE CONDITIONS OF FUNCTIONING OF THE EURASIAN ECONOMIC UNION

Интеграционные процессы на региональном уровне возможны только под влиянием ряда условий и предпосылок в комплексе со стремлением государственных и региональных органов власти к сближению и сотрудничеству. Межрегиональное приграничное сотрудничество государств должно включать комплекс законодательных, административных и экономических мероприятий, способствующих наиболее рациональному размещению производительных сил и выравниванию уровня жизни населения, осуществляться с разной степенью интенсивности и определяться политикой каждого государства, возможностью удовлетворения взаимных потребностей регионов и приграничных территорий в товарах, сырье и услугах и направляться на поэтапное формирование регионального рынка товаров, услуг, капитала, рабочей силы; содействовать созданию на приграничных территориях особых или специальных экономических зон, осуществлению совместных инвестиционных проектов, оптимальному использованию при-

граничных территорий, проведению на них совместных мероприятий по мониторингу и охране окружающей среды и другие мероприятия.

Характерным примером динамичности интеграционных процессов России являются взаимоотношения с Казахстаном. Важно отметить, что на данном этапе поступательное развитие экономик государств невозможно без адекватного развития их регионов. В России и Казахстане регионы значительно разделяются по уровню индустриального развития, темпам экономических реформ и благосостоянию населения. Естественно, каждый из регионов имеет свое место в системе общественного разделения труда и свои социально-экономические проблемы, которые нужно учитывать в структурной, инвестиционной, финансовой, социальной, региональной политике. Поэтому существует необходимость в использовании специфических методов рыночного регулирования для различных регионов, в разработке специальных программ, в том числе касающихся их внешнеэкономической

деятельности. Тем более, что для многих регионов России и Казахстана внешнеэкономические связи стали важным, а в ряде случаев доминирующим условием динамичного социально-экономического развития и фактором, обеспечивающим взаимовыгодное сотрудничество, свободное движение капиталов, товаров, услуг, достижений научно-технического прогресса и рабочей силы между внутренним и внешним рынками в рамках открытой экономики. Приграничное сотрудничество, являясь составной частью межрегионального сотрудничества, имеет особенность – непосредственную близость к государственной границе, которая оказывает определенное влияние на развитие интеграционных процессов во всех сферах взаимодействия. Приграничным регионам в данном случае отводится роль своеобразных локомотивов интеграционных процессов, значение которых, безусловно, возрастает в рамках созданного Таможенного и Евразийского экономического союзов.

На современном этапе развития интеграционных процессов между Росси-





ей и Казахстаном особую актуальность приобретает проблематика приграничного сотрудничества, способствующего эффективному использованию экономического потенциала регионов и обеспечивающего рост их экономик. Приграничное сотрудничество, являясь составной частью межрегионального сотрудничества, имеет особенность – непосредственную близость к государственной границе, которая оказывает определенное влияние на развитие интеграционных процессов во всех сферах взаимодействия.

Приграничным регионам в данном случае отводится роль своеобразных локомотивов интеграционных процессов, значение которых, безусловно, возрастает в рамках созданного Таможенного и Евразийского экономического союзов.

В настоящее время одним из главных торговых партнеров для многих субъектов РФ является Казахстан. Между регионами двух стран заключено порядка 300 соглашений, охватывающих разные области взаимодействия.

Доля Казахстана во внешнем торговом обороте российских регионов варьируется от 12–15% на западе, например, с Астраханской областью, до 40% – с Алтайским краем.

Дипломатические отношения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан установлены 22 октября 1992 г. Двусторонние связи и сотрудничество регулируются обширной договорно-правовой базой (подписано более 300 договоров и соглашений). Базовые российско-казахстанские документы – Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 25 мая 1992 г., Декларация о вечной дружбе и союзничестве, ориентированном в XXI столетие, от 6 июля 1998 г.; Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о добрососедстве и союзничестве в XXI в. (вступил в силу 22 декабря 2014 г.).

Активно развивается политический диалог на высшем уровне. Так, ежегодно проходят встречи в двустороннем и многостороннем форматах глав правительств, председателей палат парламентов и министров иностранных дел.

На постоянной основе работают двусторонние межпарламентские структуры: Комиссия парламентского сотрудничества «Россия – Казахстан» и Межпалатная парламентская Комиссия по сотрудничеству между Госдумой

России и Мажилисом Парламента Казахстана. Ежегодно нижние палаты парламентов двух стран организуют и проводят Международные парламентские форумы. Последний, III Форум: «Евразийская экономическая перспектива» с участием представителей парламентов стран Евразийского экономического союза и других государств прошел в Астане 6 октября 2015 г.

В 1997 г. была создана и приступила к работе двусторонняя Межправительственная комиссия по сотрудничеству, в рамках которой действует семь подкомиссий (по межрегиональному и приграничному, транспортному, военно-техническому, межбанковскому и инвестиционному сотрудничеству, по сотрудничеству в сфере науки и новых технологий, в области ТЭК и промышленности). Реализуются следующие мероприятия: Программа долгосрочного экономического сотрудничества России и Казахстана до 2020 г., План совместных действий на 2013-2015 гг. (проект аналогичного Плана на 2016-2018 гг. находится в стадии согласования), Программа межрегионального и приграничного сотрудничества на 2012-2017 гг., Комплексная программа двустороннего сотрудничества в ядерно-энергетической сфере.

В 2013 г. создана и активно работает Межправительственная комиссия по Космическому ракетному комплексу «Байконур». В 2013 г. принята «Дорожная карта» по совместному использованию «Байконура» на 2014-2016 гг. Россия арендует комплекс «Байконур». В январе 2004 г. срок аренды комплекса был продлен до 2050 г. На основе подписанных в 2004 г. и в 2005 г. двусторонних межправительственных соглашений на космодроме «Байконур» создается казахстанский Космический ракетный комплекс «Байтерек».

Ключевая область экономического взаимодействия – топливно-энергетический комплекс. Развивается сотрудничество в сферах электроэнергетики (энергосистемы России и Казахстана работают в параллельном режиме) и атомной энергетики (совместная разработка урановых месторождений в Казахстане), в нефтегазовой отрасли (транзит казахстанской нефти на экспорт через территорию России, закупка и маркетинг казахстанского природного газа для поставок на рынки третьих стран, реализация совместных проектов по освоению

углеводородных ресурсов Северного Каспия).

Основу межгосударственной правовой базы регионального приграничного сотрудничества России с Казахстаном составляют Концепция межрегионального и приграничного сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденная Решением Совета глав правительств СНГ от 15 сентября 2004 г., и Конвенция по приграничному сотрудничеству государств – участников СНГ, принятая Решением Совета глав государств СНГ от 10 октября 2008 г. В соответствии с Конвенцией о приграничном сотрудничестве государств-участников СНГ под приграничным сотрудничеством понимаются согласованные действия, направленные на укрепление и поощрение добрососедских отношений между приграничными территориями, заключение в соответствии с законодательством Сторон соглашений, необходимых для достижения этих целей.

Важную роль в развитии приграничных интеграционных отношений играют Форумы руководителей приграничных регионов, которые ежегодно проводятся с 2003 г.

Среди соседствующих регионов одним из наиболее крупных торговых партнеров Алтайского края является Восточно-Казахстанская область. Так, одна треть товарооборота края приходится на Казахстан, 70% этого оборота – на Восточно-Казахстанскую область. Немаловажную роль в этом играет заинтересованность администрации в налаживании новых и укреплении уже существующих связей с приграничными регионами. Так, между Алтайским краем и Восточно-Казахстанской была подписан ряд Соглашений о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве.

В настоящее время статистика внешнеэкономической деятельности и в России, и в Казахстане не ведется на региональном уровне, нет детализации приграничной торговли регионов. В связи с этим анализ возможен только с позиций Алтайский край – Республика Казахстан, Восточно-Казахстанская область – Российская Федерация.

Так, для Алтайского края Казахстан по объему товарооборота стабильно является основным внешнеторговым партнером. Доля Казахстана во внешней торговле Алтайского края в 2012 г.



Динамика товарооборота Алтайского края и Республики Казахстан за 2011 г. –
1-е полугодие 2016 г., млн долл. США

Год	Товарооборот	Экспорт	Доля экспорта, %	Импорт	Доля импорта, %	Темп роста товарооборота, % к предыдущему периоду
2011	540,2	418,6	77	121,6	23	-
2012	571,9	440,9	77	131,0	23	105,9
2013	435,8	261,0	60	174,8	40	76,2
2014	439,4	255,8	62	183,6	38	106,2
2015	294,2	196,5	61	97,7	39	67,0
2016 (1-е полугодие)	120,1	78,1	65	41,9	35	-

составила 37%, в 2013 г. этот показатель незначительно снизился (на 3,7%), а в 2014 г. при росте в 5% относительно 2013 г. доля достигла нового уровня в 38,3%, в 2015 г. наблюдается значительное снижение показателя до уровня 31%.

По данным Алтайской таможни, за 2015 г. объем товарооборота с Республикой Казахстан составил более 277 млн долл. США (из них на экспорт пришлось почти 169 млн долл. США, на импорт – порядка 108 млн долл. США), что составляет 60% от товарооборота прошлого года. Динамика товарооборота за 2011-2015 гг. представлена в таблице.

По оперативным данным, за первое полугодие 2016 г. тенденция не изменилась. Так, экспортные показатели сократились 24% и составили 78147,5 тыс. долл. США (в сравнении с аналогичным периодом 2015 г. – 102758,6 тыс. долл. США). Импорт же товаров из Республики Казахстан сократился на 77% и составил 41939,9 тыс. долл. США, (за аналогичный период 2015 г. – 180826,4 тыс. долл. США).

В среднем доля экспорта в товарообороте составляет 67%, что характеризует АК относительно Казахстана как экспортно-ориентированный регион.

Причиной снижения стоимостных объемов товарооборота в 2015 г. наряду с уменьшением поставок некоторых товарных групп стало изменение курсов рубля и доллара (поскольку физический объем поставок по некоторым группам товаров остался на прежнем уровне или даже увеличился, в то время как в денежном выражении эти же позиции демонстрируют снижение показателей). В случае пересчета в рублях по среднему курсу соотношения валют за период товарооборот не только не потерял, а, напротив, вырос на 7% и достиг 16,65

млрд рублей. При этом стоимостный объем экспортных операций с Казахстаном в долларах уменьшился на 23,7%, увеличившись в рублях на 19,5%. Поставки возросли за счет вывоза изделий из черных металлов, мяса и субпродуктов, крупы, муки, зерна, фармпродукции, молочных продуктов, безалкогольных напитков и трансформаторов.

Стоимостный объем импорта из Казахстана уменьшился как в долларовом эквиваленте (на 32,7%), так и в рублевом (на 7,6%). Так, объем импорта самой «чувствительной» группы, составляющей 38% от общего объема ввоза, «уголь черный и уголь бурый», увеличился на 19%. Увеличился также ввоз таких товаров, как семена льна, рапса, подсолнечника в 6 раз, пшеница, овес, гречиха – в 2,6 раза; в то же время произошло снижение по следующим группам товаров: «черные металлы» (на 62,8%), «оборудование и его части» (на 54,3%) и др.

Товарная структура торгового сотрудничества между Алтайским краем и Республикой Казахстан на протяжении последних лет довольно стабильна. Так, в 2015 г., по данным статистики, главными статьями экспорта Алтайского края в Казахстан являются железнодорожные вагоны и их части (около 19% от общего объема экспорта), древесина и изделия из нее (17%), а также котельное оборудование (15%). Помимо этого Алтайский край поставляет в Казахстан кокс и полукокс из каменного угля, пищевые продукты (такие как сухое молоко, сыры твердые и плавленые, растительное масло и прочее), пластмассы, резиновые изделия: ремни, шины и покрышки. К тому же следует отметить, что на Казахстан приходится около 50% от общего объема экспортируемой из края

машиностроительной продукции. Главными статьями импорта же являются уголь (минеральное топливо) (около 47%), металлопрокат (22%) и пшеница (19,3%). Менее популярными товарами, импортируемыми из Казахстана, являются арматура для трубопроводов и котлов, сера, упаковка, конденсаторы, отделочные материалы, а также зерно и продукция мукомольно-крупяной промышленности, мясо и пищевые мясные субпродукты, фрукты, овощи и корнеплоды. В свою очередь, около 40% всех импортируемых продовольственных товаров края завозится из Казахстана.

По оперативным данным, за первое полугодие 2016 г. тенденция не изменилась. Так, экспортные показатели сократились на 24% и составили 78147,5 тыс. долл. США (в сравнении с аналогичным периодом 2015 г. – 102758,6 тыс. долл. США). Импорт же товаров из Республики Казахстан сократился на 77% и составил 41939,9 тыс. долл. США, (за аналогичный период 2015 г. – 180826,4 тыс. долл. США).

По данным таможенной службы Алтайского края, негативная динамика товарооборота обусловлена кризисной ситуацией в России и снижением активности участников внешнеэкономической деятельности. Алтайский край почти перестал поставлять за границу муку, растительные масла и животные жиры. В целом экспортные поставки включают в себя вывоз изделий из черных металлов, мяса и субпродуктов, крупы, муки, зерна, фармпродукции, молочных продуктов, безалкогольных напитков и трансформаторов. Структура импорта из Казахстана включает в себя поставки угля (выросли на 19%) и семян льна, рапса, подсолнечника (выросли в 6 раз), пшеницы, овса, гречихи (выросли в 2,6





раза). В то же время произошло снижение по группам «черные металлы» (на 62,8%), «оборудование и его части» (на 54,3%) и др.

В числе крупнейших алтайских предприятий, экспортирующих свою продукцию на казахстанский рынок, можно назвать ОАО «Алтай-Кокс», ОАО «Алтайвагон», ЗАО «Эвалар», ОАО ПО «Алтайский шинный комбинат», ООО «Рубцовский лесо-деревоперерабатывающий комбинат», ООО «ЛесПром». Также промышленные предприятия представлены ОАО «Алтайгеомаш», ОАО «Барнаултрансмаш», ОАО ХК «Барнаульский станкостроительный завод», ОАО «Алтайский Химпром», ОАО «Барнаульский завод АТИ», ООО «Мартика», ООО «Михайловский завод химических реактивов».

ОАО «Сибэнергомаш» и ОАО «Бийский котельный завод» являются главными поставщиками оборудования для энергетической отрасли Казахстана. ОАО «Алттранс» поставляет распределительные масляные трансформаторы и трансформаторные подстанции в адрес предприятий Восточно-Казахстанской области – ТОО «Восточно-Казахстанский судоремонтно-судостроительный завод», ТОО «ПонамаревЭнергоРемонт», ТОО «ШыгысЭнергоМонтаж», ТОО «Фирма Восток Групп и К». Такие ведущие предприятия приграничных областей Казахстана, как АО «Казцинк», ТОО «Семипалатинский литейно-механический завод», АО «Каз-Тюмень» являются крупнейшими потребителями коксохимической продукции производства ОАО «Алтай-Кокс». ОАО ПО «Алтайский шинный комбинат» регулярно осуществляет поставки автомобильных шин и камер предприятиям Восточно-Казахстанской области – ТОО «Востокшинторг» и ТОО «Востокавтокомплект». Налажены связи по поставке сухого молока, спреда и сычужного сыра Славгородского

молочного комбината с предприятиями Восточного Казахстана по производству молочной продукции ТОО «Исток 1» и ТОО «Восток-Молоко».

Фармацевтическая и парафармацевтическая промышленность Алтайского края представлена на казахстанском рынке ЗАО «Алтайвитамины», ЗАО «Эвалар», ООО «ПФК «Две линии», ООО «Фармацевтический завод «Гален», ООО НПФ «Алтайский букет», НП ГК «Алтай-Старовер», ООО «Пантопроект», ООО ТД «Компания Хорст», ООО «Специалист», ЗАО «Бальзам» и др.

Продукцию зернопереработки поставляют в Казахстан следующие предприятия края: ОАО «Коротоякский элеватор», ЗАО «Табунский элеватор», ЗАО «Алейскзернопродукт им. С.Н. Старовойтова», ООО «Алтайская мукомольно-крупная компания», ООО «Михайловский зерноперерабатывающий комбинат», ООО «Панкрушихинской ХПП», ООО ПО «Усть-Калманский элеватор», ООО ПО «Топчихинский мелькомбинат», ЗАО «Алтайская крупа», Алейский элеватор, ЗАО ББК «Наладчик», ИП Юрченко Ю.Ф.

Растительные масла представлены в Казахстане такими алтайскими компаниями, как ЗАО «Бийский маслоэкстракционный завод», ООО «Агросибраздолье» и др.

Крупнейшим предприятием-импортером является ОАО «Алтай-Кокс». Также импортируют продукцию из Казахстана ЗАО «Кармет-Строй», ОАО «Сибирь-Полиметаллы», ОАО «Алтайский моторный завод» и др.

На базе автоцентра «Алтай Лада» (г. Барнаул) открыт филиал ООО «Азия авто Усть-Каменогорск» совместное предприятие ОАО «АВТОВАЗ» и казахстанской ГК «БИПЭК Авто – Азия Авто».

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод, что перспективы

межрегионального сотрудничества России имеют необходимые для этого предпосылки. При этом ключевым моментом нового качества такого сотрудничества, безусловно, стала концепция создания полноценного общего рынка с признанием особого значения приграничных регионов. Однако анализ показал, что в настоящее время довольно неоднозначная динамика в области экономического приграничного сотрудничества Алтайского края, которая ограничивается лишь увеличением объема и расширением номенклатурных позиций в сфере торговли и услуг практически без участия производственных форм предпринимательства. Для выхода на новый уровень интеграции необходима разработка новых научно обоснованных проектов и комплексных программ развития промышленного потенциала региона. Для этого, на наш взгляд, крайне важно отражение таможенной статистической информации о взаимной внешнеэкономической деятельности в региональном разрезе, особенно для приграничных регионов. В течение непродолжительного периода с 1999 по 2001 гг. была предпринята попытка сделать это, и статистика по внешнеторговому обороту велась между Алтайским краем и Восточно-Казахстанской областью, но эта практика в силу сложности таможенного учета не нашла дальнейшего применения. Практическая реализация политических решений, принимаемых на форумах приграничного сотрудничества по углублению региональных интеграционных процессов, возможна в случае заинтересованности в этом всех субъектов рыночной экономики. В этом случае открываются широкие взаимовыгодные возможности функционирования глубоко интегрированных производственно-финансовых систем, концентрации всех видов ресурсов в приоритетных отраслях экономики приграничного региона.

Elena Sergeevna Permyakova, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The subject of research in this article is the prospects for integration relations of the border region of Russia, Altai Krai, with the adjacent territories of the Republic of Kazakhstan within the framework of the functioning of the Eurasian Economic Union. Based on the analysis of the existing prerequisites for integration, the evolution of Russian-Kazakh relations, and the prevailing geopolitical conditions, it was concluded that deepening the integration processes in the territories of the states under consideration is extremely important for the development of the border region. In addition, the article examines the dynamics and structure of mutual trade between Altai Krai and Kazakhstan, and analyzes the main reasons for the decline in trade turnover in recent years.

Keywords: border region, economic integration, the Eurasian Economic Union, commodity turnover, foreign trade.





УДК 316.442

Алие Мустафаевна Сергиенко, профессор кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), ведущий научный сотрудник Института экономики и организации промышленного производства СО РАН, доктор социологических наук

В статье представлены результаты статистического анализа динамики бедности и неравенства по доходам населения Алтайского края на фоне России и регионов Сибирского федерального округа. Описаны тенденции изменения бедности и неравенства на трех этапах экономического развития – в 1990-х гг., в период экономического роста и в 2009-2015 гг., характеризующихся влиянием глобальных кризисных явлений. На примере расчета уровня бедности в крае по международным и европейским методикам показаны ограниченные возможности их применения. Выявлено значительное сокращение различий Алтайского края со страной и СФО по масштабам бедности и неравенства. Сделан вывод о сохранении социальных рисков, связанных с поляризацией и ростом бедности.

Ключевые слова: социальное неравенство, доходы населения, бедность, богатство, аграрный регион, этапы экономического развития, государственная политика.

ЖИТЕЛИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ В ПРОСТРАНСТВЕ «БЕДНОСТИ – ОБЕСПЕЧЕННОСТИ»: ДИНАМИКА НЕРАВЕНСТВА ЗА ЧЕТВЕРТЬ ВЕКА РЫНОЧНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

RESIDENTS OF THE ALTAI TERRITORY IN THE SPACE OF «POVERTY – PROSPERITY»: THE DYNAMICS OF INEQUALITY OVER THE QUARTER CENTURY OF MARKET TRANSFORMATION

Четверть века прошло со времени бурных дискуссий в научной литературе и СМИ о преимуществах и ограничениях распределительных отношений в условиях рыночной экономики в сравнении с советской системой. Суть наиболее популярных точек зрения сводилась к тому, что именно рынок в той или иной степени решит многие социальные проблемы, в том числе несправедливой «уровнировки» в доходах и распределении натуральных благ; и сравнительно мало говорили тогда об угрозах чрезмерного социального расслоения, масштабах грядущей поляризации.

25-летние сдвиги в социальных неравенствах российского общества сформировались, как известно, под влиянием не только перехода к рынку, но в целом кардинальных перемен в социально-экономической политике, изменений в структуре экономики страны и глобальных процессов, в последнее десятилетие, в частности, под воздействием глобального экономического кризиса и усиления внешнеполитического давле-

ния на экономику России (см. в работах У. Алиева, Т. Богомоловой, Е. Гонтмахера, Т. Заславской, З. Калугиной, Л. Овчаровой и М. Малковой, Э. Райнерта и других ученых¹). Наряду с общероссийскими в регионах действовали специфические факторы, определяющие конфигурацию трендов и социальных неравенств. Причем наряду с геополитическими особенностями их развития особое место в этих процессах занимают такие экономические и политические драйверы, как ресурсная обеспеченность, структура экономики, уровень экономической активности и предпринимательства в регионе, действующие в регионе приоритеты государственной федеральной политики и качество регионального менеджмента (подробнее см. в работах В. Бобкова, И. Глазыриной и Е. Клевакиной, Н. Зубаревич, М. Латышевой, А. Троцкого и др.²).

Четверть века – хороший срок, чтобы подвести итоги произошедших сдвигов в социальном пространстве «бедности – богатства» в новой Рос-

сии, как изменилось это пространство для жителей Алтайского края в сравнении с сибиряками и всеми россиянами. Алтайский край представляет в этом отношении особый исследовательский интерес. С одной стороны, здесь активное воздействие на социальное неравенство оказывает структура экономики с высокой долей сельского хозяйства (27,9 против 6,8% в РФ в 2014 г.), а с другой – его приграничное положение на юге Сибири³. Если в советское время социально-экономическое развитие регионов Сибири являлось приоритетным направлением государственной политики, что проявлялось в больших масштабах инвестиций в экономику, человеческий капитал и, как следствие, отражалось в существенно более высоких доходах населения на фоне всей страны, то за последнюю почти четверть века Сибирь отодвинулась далеко с первых позиций в распределении финансовых и человеческих ресурсов. Наиболее заметно это отставание проявлялось среди аграрных





и приграничных регионов, к которым относится Алтайский край.

В этой статье на основе анализа данных Росстата рассмотрим, как за два с половиной десятилетия в Алтайском крае изменились масштабы бедности и неравенства по доходам, его позиции по этим показателям на фоне России и Сибирского федерального округа (СФО). Особое внимание обратим на специфику трендов в неравенствах в годы активных рыночных реформ (1990-е гг.), период экономического роста (2000-2008 гг.) и на современном этапе (2009-2014 гг.), характеризующемся мощным влиянием внешнеэкономических и политических факторов, новыми акцентами в государственной политике⁴.

Методика измерения бедности и неравенства Росстата, как, впрочем, любая методика измерения социальных процессов и явлений, имеет свои возможности и ограничения. Как известно, серьезным ограничителем в этом отношении является то, что при сборе данных в выборку не попадают представители наиболее крайних групп бедных и особенно богатых. Поэтому, опираясь на данные государственной статистики, мы можем лишь в определенных границах, с довольно значимой погрешностью говорить об уровне бедности даже по доходам (не учитывая в данном случае все имущество, не измеряя масштабы лишений) и практически не можем адекватно оценивать уровень распространения наиболее высоких форм богатства, ограничиваясь в большей мере оценкой масштабов его относительно более низких форм – обеспеченности, зажиточности, благополучия⁵.

Динамика бедности населения. Рост доли населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения как показателя, официально принятого в России в качестве измерителя бедности населения, наблюдался в 1990-х гг. в России и всех ее регионах, однако динамика бедности во многих сибирских регионах была одной из наиболее неблагоприятных. Как следствие, в 2000 г. уровень бедности в СФО превышал средний по России в 1,7 раза (48,1 против 29% по РФ). Это относилось к 9 из 12 регионов, включая Алтайский край (рис. 1).

В этот период в крае максимальная величина уровня бедности зафиксирована статистикой в 1998-2000 гг., когда более половины всего населения (54-57%) получали доходы ниже прожиточного

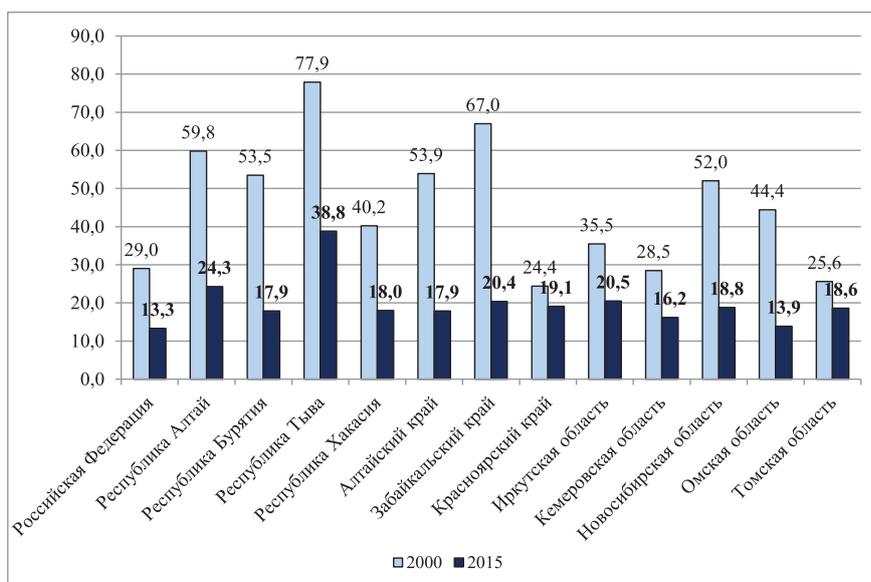


Рис. 1. Доля населения регионов Сибирского федерального округа и России с доходами ниже прожиточного минимума в 2000 и 2015 гг., %



Рис. 2. Уровень бедности (доля населения с доходами ниже прожиточного минимума) в России и Алтайском крае в 1992–2015 гг., %

минимума, т.е. находились за чертой бедности (рис. 2)⁶.

За 1993-2000 гг. рост доли бедного населения в общей его численности в Алтайском крае составил 2,4 раза, что определялось более значительным снижением реальных доходов населения и спадом экономики, не подкрепленными адекватными мерами по стимулированию экономической активности населения и активной социальной поддержке его бедных категорий. Причем если в первой половине 1990-х гг. масштабы бедности в крае несущественно отличались от среднероссийского уровня, то во второй половине опережение региона по данному показателю составляло 2-2,2 раза.

Экономический рост в 2000-х и приоритетность борьбы с бедно-

стью в политической повестке дня России с середины десятилетия привели к кардинальному сокращению масштабов бедности⁷. Этот период ознаменовался в регионах России довольно устойчивым сокращением бедности (в стране до 13,3% в 2007 г., в 2,2 раза). Глобальный экономический кризис не повлиял значительно на этот позитивный тренд, в 2008-2013 гг. включительно сокращение бедности преобладало над ее незначительным повышением в отдельные годы (в пределах 0,1-0,3 п.п.). Самый низкий уровень бедности был зафиксирован статистикой в 2012 г. (10,7%), когда страна почти достигла целевого норматива по Программе ООН – 10%. Но последующие три года бедность набирала обороты, что обусловлено современными кризисными явлениями в эко-



номике. И только в 2015 г. она выросла до 13,3%, т.е. Россия вернулась к ситуации 2007 г.

В Алтайском крае годы экономического роста также характеризуются устойчивым сокращением бедности. Уровень бедности сократился почти в три раза с начала тысячелетия, до 19,0% в 2008 г. (на 4 п.п. ниже уровня 1993 г.). К началу глобального экономического кризиса разрыв с российским уровнем составлял 1,4 раза (меньше было только в 2006 г. – 1,3 раза). Глобальный кризис лишь на один год «слома» позитивную тенденцию: в 2009 г. уровень бедности в крае вырос на 5,4 п.п., достигнув 24,4%. В последующую «пятилетку» (2010-2014 гг.) бедность уменьшилась до 17,0%, (наименьшего значения с начала 1990-х гг.). В 2015 г. уровень бедности немного возрос (до 17,9%), и ее масштабы уже только на 28,9% превы-

шали российские в сравнении с двукратной разницей 15 лет назад⁸.

Жители всех регионов Сибирского федерального округа в 2015 г. стали беднее. На фоне сибирских регионов Алтайский край занимает треть-четвертую позицию вместе с Республикой Бурятия (рис. 1). Только за 2014 г. Алтайский край улучшил позиции в процессах сокращения бедности, опередив Забайкальский край и Иркутскую область (где бедность, напротив, заметно выросла), а в 2015 г. бедность еще в трех регионах (Новосибирской и Томской областях, Красноярском крае) стала более масштабной, чем в крае. Население восьми сибирских регионов стало жить беднее жителей края.

Для сравнения с представленным трендом бедности, построенным в соответствии с официально принятой в России методикой ее измерения, рассмотрим динамику бедности за по-

следние пять лет, рассчитанную на основе международных и европейских стандартов. По методике ООН для стран с холодным климатом (таковой является и Россия) к бедным относятся те, чьи среднедушевые доходы в семье меньше стоимости потребления на уровне 2,15 долл. США в сутки⁹. Согласно методике ООН и расчетам по данным среднегодового официального курса доллара США Центрального банка РФ¹⁰) черта абсолютной крайней бедности на основе денежных доходов жителей Алтайского края (аналог прожиточного минимума) соответствовала 4021 руб. в 2015 г., а уровень абсолютной бедности (доля населения со среднедушевыми доходами меньше стоимости потребления на уровне 2,15 долл. США в сутки) составлял около 2%; в предыдущие 4 года такой уровень бедности был даже меньше 1% (0,5-0,8%) – табл. 1.

Таблица 1

Черта и уровень бедности населения Алтайского края в 2011–2015 гг. по методикам ООН и европейских стран

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>По методике ООН:</i>					
Черта абсолютной крайней бедности (среднедушевые доходы в семье меньше стоимости потребления на уровне 2,15 долл. США в сутки), руб.	1928	2038	2092	2531	4021
Уровень абсолютной крайней бедности (доля населения со среднедушевыми доходами меньше стоимости потребления на уровне 2,15 долл. США в сутки), %	0,73	0,78	0,5	0,62	1,99
<i>По методике европейских стран:</i>					
Черта относительной бедности (среднедушевые доходы населения Алтайского края), руб.	12500	13617	15979	18434	20989
Уровень относительной бедности (доля населения с доходами ниже среднедушевой величины в регионе), %	63,17	63,45	63,60	63,63	63,47

Практически аналогичную методику измерения бедности предлагают Международный валютный фонд и Всемирный Банк: оцениваются среднесуточные доходы населения в размере 2 долл. США по паритету покупательной способности. Во всех предлагаемых международных методиках по сути измеряется абсолютная крайняя бедность (нищета). Как считают российские исследователи, данные методики оценки границ бедности не имеют под собой глубокого научного обоснования и призваны маскировать реальное бедственное положение с нищетой в странах, которым оказывается помощь за счет

средств международных организаций, и, следовательно, малоприменимы по отношению к России¹¹.

Другую крайность представляет методика измерения бедности, которая используется в европейских странах¹². В этом случае оценивается уровень относительной бедности, и к относительно бедным относятся те, чьи среднедушевые доходы в семье меньше среднего уровня в стране, или, другими словами, получаемые доходы не позволяют реализовать европейцу средний стандарт потребления. В соответствии с данной методикой черта относительной бедности соответствует величине среднедушевых доходов жителей Алтайского края,

а уровень бедности (доля населения со среднедушевыми доходами ниже средней величины в регионе) в рассматриваемые годы колебался в пределах 63–64% (63,5% в 2015 г.) – см. табл. 1. Данная методика вполне релевантна при характеристике неравенства, но тоже не может получить практического применения в социальной политике в России и ее регионах, например, при оценке реальной потребности населения в социальной поддержке.

Неравенство населения по доходам. Вместе с ростом бедности в 1990-х гг. в России наблюдались активные процессы социальной поляризации общества по доходам, вызванной форми-



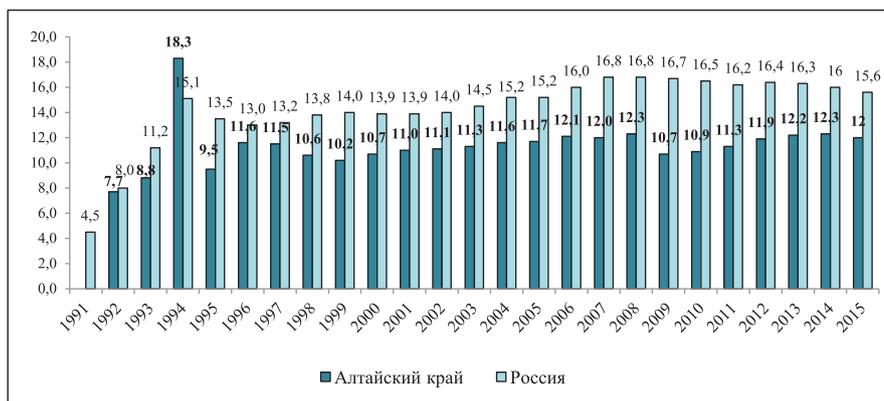


Рис. 3. Соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения (коэффициент фондов) в России и Алтайском крае в 1991–2015 гг., в размах



Рис. 4. Динамика концентрации доходов населения (коэффициент Джини) в России и Алтайском крае в 1992–2015 гг., %

рованием рыночной экономики и спецификой приватизационных процессов в стране. На первом этапе реформ (1992–1994 гг.) значения коэффициента фондов (соотношение денежных доходов 10% наиболее и такой же доли наименее обеспеченного населения) и коэффициента Джини (индекса концентрации доходов, отражающего степень неравномерности распределения доходов по отдельным социальным группам) увеличились в 2–3 раза и достигли 15,1 раза и 40,9% соответственно (для сравнения: в 1991 г. – 4,5 раза и 26%) – рис. 3–4.

После этапа массовой приватизации, с 1995 по 2000 гг., происходило уже некоторое сокращение и последующая стабилизация различий в денежных доходах россиян: коэффициента фондов – на отметке 14 раз, коэффициента Джини – на уровне 40%. Для сравнения: неравенства по доходам в развитых странах в этот период в ряде случаев были заметно ниже (коэффициент Джини был равен 25–35%).

В годы экономического роста Россия с все большим отрывом превышает

10-кратную планку по разнице в доходах 10% богатых и 10% самых бедных, за которой, по мнению зарубежных ученых, должно прекратиться устойчивое развитие общества, без социальных потрясений и катаклизмов. Максимальное значение показателя наблюдалось в конце периода экономического роста, в 2008 г., тогда коэффициент фондов достиг 16,9 раза (для сравнения: в «нулевых» такой коэффициент составлял 12–14 раз в США, 6–7 раз – в Европе, 4 – в Скандинавских странах; даже в Латинской Америке разрыв был меньше – 14–15 раз). Годы влияния глобального экономического кризиса в экономике страны привели к стабилизации и некоторому сокращению данного показателя – до 15,6 раза в 2015 г. Другой показатель расслоения, коэффициент Джини, показывает аналогичные тренды в России; постепенно сокращаясь с 2009 г., в 2015 г. он достиг 41,2% (для сравнения: самые высокие значения данного коэффициента (63–64%) в по-

следнее время зафиксированы в таких африканских странах, как Намибия и ЮАР, а самые низкие (25–26%) – в скандинавских странах Швеции и Норвегии и в Словакии)¹³.

Дифференциация по доходам населения в Алтайском крае заметно отставала от аналогичной в стране, хотя характер динамики им соответствовал. Особенно активно различия нарастали в первой половине 1990-х (рис. 3–4). Наибольшее значение коэффициента фондов в тот период наблюдалось в 1994 г. (18,3) и было заметно выше российского уровня (15,1), для сравнения: в 1991 г. – 4,5. Во второй половине десятилетия значение данного показателя сокращалось и стабилизировалось на уровне 10–11 раз.

Благоприятные годы экономического роста не остановили процесс дифференциации (вопреки снижению бедности), напротив, придав ему характер устойчивой тенденции¹⁴. В этот период различия в денежных доходах крайних децильных групп постепенно выросли с 10,7 раза в 2000 г. до 12,3 раза в 2008 г., лишь под влиянием глобального кризиса в 2009 г. коэффициент фондов вернулся на прежние позиции. Последующие пять лет ушли на восстановление прежних масштабов дифференциации, коэффициент фондов в регионе заметно возрос, вновь достигнув в 2014 г. максимальной величины конца периода экономического роста (12,3 раза); но в 2015 г. этот показатель, как и в стране, изменил свой растущий тренд на небольшое снижение (12 раз) – рис. 3. Разница в масштабах дифференциации доходов между Россией и Алтайским краем составила 1,3 раза («в пользу» страны).

Динамика коэффициента Джини за два десятилетия в Алтайском крае соответствует обозначенным выше тенденциям коэффициента фондов (рис. 4). Максимальное значение данного коэффициента отмечено также в 1994 г. (43,3%), с 1995 г. оно не превышало 40%. Рост показателя в годы экономического роста завершился в 2008 г. на отметке 38%, что было на 12,2 п.п. ниже российского уровня. Глобальный экономический кризис также развернул на один год кривую динамики коэффициента Джини вниз до уровня 2000 г. (36%), а затем в период с 2010 до 2014 гг. вернул тенденцию к социальному расслоению вспять. В 2014 г. данный коэффициент составил уже 38%, что соответствовало уровню 2008 г., но уже в 2015 г. рас-



туший тренд социального расслоения вновь слегка «пошатнул» экономический кризис (37,5%).

Анализ динамики общего объема доходов населения по квинтильным (20-процентным) группам также подтверждает рассмотренные выше тенденции (рис. 5). В годы экономического роста в Алтайском крае продолжала непрерывно и чуть более интенсивно, чем в стране, расти доля доходов самого верхнего, пятого квинтиля (20% наиболее обеспеченных жителей) – с 42,8% в 2000 г. до 44,4% в 2008 г., хотя за Россией сохранились более высокие позиции (46,7% и 47,9%). За последние годы значения этих показателей в стране и крае немного снизились: 47 и 44,3% соответственно в 2015 г.

В целом с начала 2000-х гг. в крае выросла доля только верхнего квинтиля, удельный вес остальных сократился, особенно заметно – трех нижних, т.е., другими словами, происходило обогащение 20% наиболее обеспеченных жителей, остальные относительно них обеднели. Это несколько отличается от ситуации в стране, где, кроме верхнего квинтиля выросла также доля четвертого, т.е. процесс расслоения происходил чуть более равномерно. Таким образом, динамика распределения доходов населения свидетельствует о продолжающихся процессах роста социально-экономических неравенств, поляризации общества, причем в крае эти процессы идут более интенсивно.

Территориальные различия по доходам. Неравенства по доходам населения имеют ярко выраженную территориальную проекцию. Это проявляется, во-первых, в различиях в доходах сельских и городских жителей (рис. 6). По результатам обследований домохозяйств в Алтайском крае, сельские домохозяйства получают значительно более низкие доходы в сравнении с городскими. Так, за последние 5 лет (2011–2015) доходы сельчан выросли на 26%, достигнув 13,9 тыс. руб., доходы горожан – на 56% и составили 20,1 тыс. руб. Но рост доходов, как и различия по ним между городом и селом не являются устойчивыми¹⁵. Например, в 2012 г. доходы сельских жителей упали на 20%, что во многом было связано с сильной засухой и падением урожайности в сельском хозяйстве. Наиболее сильные различия в рассматриваемый период наблюдались в менее благополучные годы (относительно неурожайные, кризисные). Так, в 2012 г. доходы горожан были в 1,58 раза выше, чем доходы сельчан, тогда как в 2014 г. сократились более чем на треть, составив лишь 1,18 раза. В кризисном 2015 г. различия вновь заметно увеличились – в 1,44 раза.

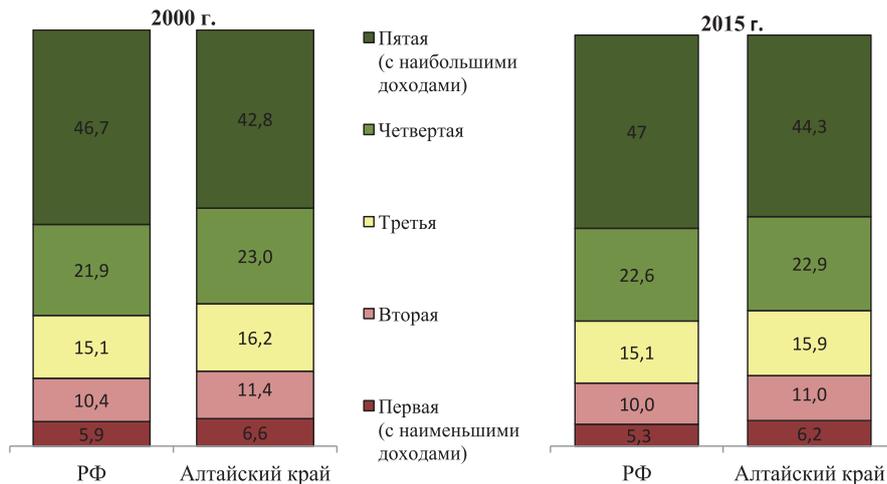


Рис. 5. Распределение общего объема денежных доходов населения Алтайского края и России по 20-процентным группам в 2000 и 2015 гг., %

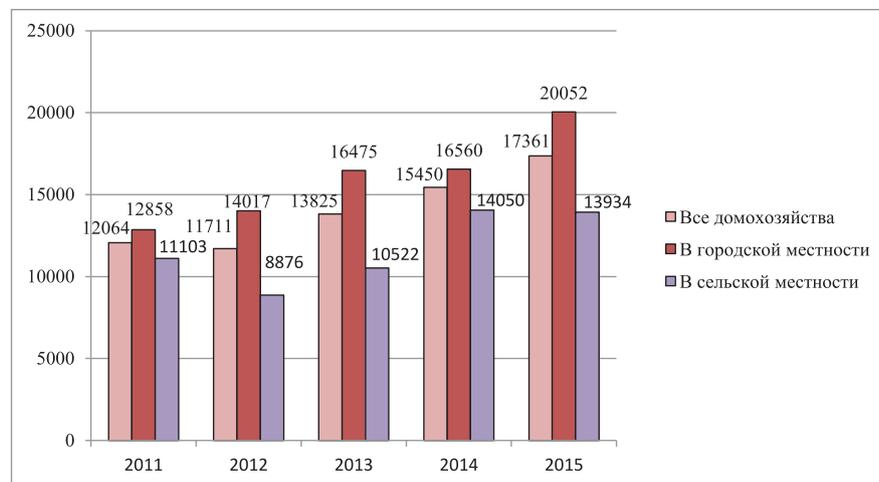


Рис. 6. Доходы сельского и городского населения Алтайского края в 2011–2015 гг. (по результатам обследований домохозяйств), %

но их рост наблюдался между городами (7,6%), между районами различия выросли в два раза меньше – почти на 4%. Стандартное отклонение по заработной плате в городах края составило в 2015 г. 3567 руб., в районах – 1926 руб.; за последние пять лет оно увеличилось в 1,6 и 1,7 раза соответственно.

Среди городов по заработной плате лидировал до последнего времени Новоалтайск, лишь в 2015 г. – Барнаул. И, напротив, последние пять лет городами «аутсайдерами» являлись Славгород и Яровое. Среди сельских районов наиболее высокие значения по заработной плате набирали в 2011–2013 гг. Кулундинский и Рубцовский, в последние два года – Змеиногорский район; наиболее низкие – Тюменцевский и Шелаболихинский районы, а в 2015 г. – Алейский район.

Во-вторых, территориальные различия по доходам населения наглядно проявляются в показателях среднемесячной заработной платы работников организаций в разрезе городов и сельских муниципальных районов (табл. 2). В 2015 г. различия в крайних (максимальном и минимальном) значениях зарплаты между городами составили более полутора раз (1,55), между сельскими муниципальными районами они еще выше – 1,7 раза, а между теми и другими разница достигает двух раз. За последние 5 лет территориальные «крайние» различия заметно выросли; наиболее существен-

но их рост наблюдался между городами (7,6%), между районами различия выросли в два раза меньше – почти на 4%. Стандартное отклонение по заработной плате в городах края составило в 2015 г. 3567 руб., в районах – 1926 руб.; за последние пять лет оно увеличилось в 1,6 и 1,7 раза соответственно.





Итак, анализ динамики бедности и неравенства по доходам населения в Алтайском крае на фоне России и регионов Сибирского федерального округа за последние 25 лет показал следующую тенденцию. В 1990-х гг. в крае наблюдался кардинальный рост бедности и неравенства, причем рост бедности – более масштабный в сравнении с регионами СФО и Россией в целом, а поляризация, напротив, – менее значительная. В 2000-х гг. в период экономического роста (до 2008 г. включительно) край отличался более интенсивным сокращением масштабов и глубины бедности в сравнении со страной и СФО, имеющим восстановительный характер (при сохранении

дистанции в отставании по неравенству). Вместе с тем край гораздо чувствительнее отреагировал на кризисный 2009 г.: неравенства заметно уменьшились, а бедность возросла более чем на 5%. С 2010 г. бедность и неравенства в крае вернулись в «старые русла» своих трендов вплоть до 2014 г. включительно: первая – в режим более интенсивного сокращения масштабов в сравнении со страной, а неравенства – в сторону усиления на фоне их небольшого сокращения в России в целом. В результате в 2014 г. было достигнуто наименьшее значение уровня бедности в крае с начала 1990-х гг. (17%), а размеры неравенства вышли на докризисный наиболее вы-

сокий уровень для региона за последние 20 лет (коэффициент фондов – 12,3 раза, коэффициент Джини – 38%). И даже в неблагоприятном 2015 г. рост бедности был менее драматичным (до 17,9%) в сравнении со значительным ростом данного показателя в СФО и России в 2013-2015 гг., а сокращение неравенства – почти идентичным. Все это позволило Алтайскому краю переместиться в группу более благополучных сибирских регионов по масштабам бедности и занять третью-четвертую позицию (от наименьшего уровня) вместе с Республикой Бурятия. Разница же в масштабах неравенства между краем и Россией существенно сократилась.

Таблица 2

Территориальные различия по крайним значениям среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций в Алтайском крае в 2011-2015 гг.

	2011	2012	2013	2014	2015
<i>Между крайними значениями (в размах):</i>					
По краю между городами и сельскими муниципальными районами	1,89	1,93	1,99	1,81	1,96
Между городами	1,49	1,50	1,51	1,37	1,55
Между сельскими муниципальными районами	1,58	1,55	1,58	1,58	1,70
<i>Стандартное отклонение:</i>					
По краю – между городами и сельскими муниципальными районами	1897,2	2172,9	2377,7	2432,8	2874,2
Между городами	2246,3	2506,5	2677,3	2510,6	3567,4
Между сельскими муниципальными районами	1154,6	1384,7	1527,9	1682,3	1925,9

В целом же сокращение различий по бедности и неравенству по доходам со страной и Сибирью вовсе не свидетельствует о выходе Алтайского края из зоны социальных рисков и угроз. Даже ограниченно улавливаемые государственной статистикой более высокие масштабы бедности и значительная, выходящая за пределы социального равновесия поляризация по доходам остаются сегодня в регионе социальными вызовами, внимание к которым со стороны государственных органов управления не должно ослабляться. Кроме того, необходимо учитывать сохраняющиеся значительные территориальные неравенства по доходам населения, в том числе почти полуторакратное отставание сельских домохозяйств от городских.

Особенно в условиях кризисного периода требуется более системный подход в стимулировании экономической активности населения, формировании социальных лифтов преодоления бедности и борьбе с чрезмерным социальным расслоением¹⁶. В этом отношении Алтайский край в связи с политикой импортозамещения и приоритетов аграрной политики получил новые шансы разви-

тия экономики и устойчивого развития, которые могут быть реализованы при успешном региональном менеджменте, в случае усиления проектного управления с включением режима персональной ответственности и зависимости доходов региональных чиновников от результатов реализации региональных проектов и развития предпринимательства, территории (как, например, это реализуется в Белгородской области).

¹ См.: 1) Алиев У.Т. Экономический рост, уровень жизни и неравенство в нефтедобывающих странах постсоветского пространства // Уровень жизни населения регионов России. 2014. № 2 (192). С. 97–108; 2) Богомолова Т.Ю. Траектории перемещения населения России в пространстве «бедность – не бедность» в 1990-2000-е годы // ЭКО. 2011. № 5. С. 108–120; 3) Гонтмахер Е.Ш. Российские социальные неравенства как фактор общественно-политической стабильности // Вопросы экономики. 2013. № 4. С. 68–81; 4) Калугина З.И. Социальные риски модернизации российской аграрной экономики // Отечественные записки. 2012. № 6. С. 117–129; 5) Перспективы и риски развития человеческого потенциала в Сибири / отв. ред. В.В. Кулешов. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2014. 269 с.; 6) Российские

домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики, 2008. – 208 с.; 7) Россия и россияне в новом столетии: вызовы времени и горизонты развития: Исследования Новосибирской экономико-социологической школы / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина, О.Э. Бессонова. Новосибирск: Из-во СО РАН, 2008. 750 с.; 8) Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми, и почему бедные страны остаются бедными / пер. с англ. Н. Автономовой; под ред. В. Автономова. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 384 с.

² См.: 1) Бобков В. Межрегиональное неравенство уровня жизни: состояние и вектор развития // Экономист. 2012. № 12. С. 46–58; 2) Глазырина И.П., Клевакина Е.А. Экономический рост и неравенство по доходам в регионах России // ЭКО. 2013. № 11. С. 113–128; 3) Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.; 4) Латышева М.А. Статистическое исследование дифференциации российских регионов по уровню социально-экономического развития // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 3: Экономика. Экология. 2010. Вып. 1. С. 89–92; 5) Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: соци-



ально-экономические и пространственные аспекты: коллективная монография / науч. ред. А.Я. Троцковский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. 330 с.

³ См.: Сергиенко А.М. Динамика и дифференциация доходов населения Алтайского края с начала рыночных реформ // Уровень жизни населения регионов России. 2016. № 1 (199). С. 194–205.

⁴ Подробнее о характеристиках этапов экономического развития страны см., например: Мау В. Социально-экономическая политика России в 2014 году: выход на новые рубежи? // Вопросы экономики. 2015. № 2. С. 5–31.

⁵ Подробнее о понятии бедности и богатства и возможностях их измерения см.: 1) Бедность и неравенства в современной России: 10 лет спустя. Аналитический доклад. М.: ИС РАН, 2013. 167 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://novznania.ru/wp-content/uploads/2013/06/full.pdf>; 2) Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: колл. монография / под общ. ред. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014. 330 с.; 3) Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: колл. монография / рук. Л.Н. Овчарова. М.: ГУВ – ШЭ, 2005. 348 с.; 4) Townsend P. The Meaning of Poverty // The British Journal of Sociology. 2010. No 61. Pp. 85–102; 5) Сен А. Развитие как свобода. М.: Новое издательство, 2004. 432 с.

⁶ Подробнее см.: 1) Алтайское село: тенденции и механизмы социального развития: колл. монография / науч. ред. А.Я. Троцковский. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. 296 с.; 2) Сергиенко А.М. Бедность и различия по доходам населения в сибирских регионах аграрной специализации // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 2/2. С. 257–262.

⁷ См.: 1) Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: колл. монография / под общ. ред. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014.

330 с.; 2) Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики, 2008. 208 с.

⁸ Подробнее об изменениях за последние пять лет масштабов бедности и неравенства в Алтайском крае в сравнении с Россией см.: Доходы населения Алтайского края: структурный и динамический анализ. 2011–2015. Аналитическая записка / В.М. Мочалов, Н.Н. Неделько, А.М. Сергиенко, И.В. Супонина; под ред. В.М. Мочалова: Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю; Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН. Барнаул, 2016. 48 с.

⁹ См., например: Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность. Коллективная монография / рук. Л.Н. Овчарова. М.: ГУВ – ШЭ, 2005. 348 с.

¹⁰ Источник: Динамика официального курса заданной валюты // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: https://www.cbr.ru/currency_base/dynamics.aspx (Дата обращения: 07.12.2016).

¹¹ См.: 1) Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: колл. монография / рук. Л.Н. Овчарова. М.: ГУВ – ШЭ, 2005. 348 с.; 2) Жукковский В. МВФ и Всемирный банк искусственно занижают нищету в мировом масштабе // Открытая электронная газета Forum.msk.ru. [Электронный ресурс]. URL: <http://forum.msk.org/material/fpolitic/9677802.html>; 3) Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики, 2008. 208 с.; 4) Фахрутдинова Е.В. Бедность и нищета: критерии и границы // Вопросы экономики и права. 2013. № 12. С. 73–77.

¹² См.: Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность: колл. монография / рук. Л.Н. Овчарова. М.: ГУВ – ШЭ, 2005.

¹³ См.: Мир в цифрах 2016: карманный справочник. М.: Олимп-Бизнес, 2016. 272 с.

¹⁴ См.: 1) Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: колл. монография / под общ. ред. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014. 330 с.; 2) Богомолова Т.Ю. Траектории перемещения населения России в пространстве «бедность – не бедность» в 1990–2000-е годы // ЭКО. 2011. № 5. С. 108–120; 3) Зубаревич Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010; 4) Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики, 2008. 160 с.; 5) Сергиенко А.М. Бедность и различия по доходам населения в сибирских регионах аграрной специализации // Известия Алтайского государственного университета. 2013. № 2/2. С. 257–262.

¹⁵ Помимо причин объективного социально-экономического характера, связанных с особенностями формирования бюджетов домохозяйств, эта неустойчивость может объясняться и определенными погрешностями измерения, связанными с небольшими объемами выборочных обследований домохозяйств, не позволяющих в необходимой степени обеспечить репрезентативность выборки относительно генеральной совокупности.

¹⁶ См.: 1) Калугина З.И. Социальные риски модернизации российской аграрной экономики // Отечественные записки. 2012. №6 (51). С. 117–129; 2) Российские домохозяйства накануне финансового кризиса: доходы и финансовое поведение / отв. ред. Л.Н. Овчарова. М.: Независимый институт социальной политики, 2008; 3) Сергиенко А.М. Активность населения на рынке труда: тенденции и механизмы трансформации в регионах Сибири в годы рыночных реформ: монография. Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2013. 298 с.

Alie Mustafaeвна Sergienko, Professor of the Department of Psychology and Sociology of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), leading researcher of the Institute of Economics and Industrial Engineering of the SB RAS, Doctor of Social Sciences

The article presents the results of the statistical analysis of the dynamics of poverty and inequalities in income of the population of the Altai territory on the background of Russia and Siberian Federal district regions. The author describes trends in poverty and inequality income for the three phases of economic development in the 1990s, in a period of economic growth in 2009–2015 characterized by the impact of the global crisis. On the example of calculating the level of poverty in the region according to international and European techniques the author shows the limited possibilities of the use of the last. Significant reduction in differences of the Altai territory with the country and the regions of the Siberian Federal district on poverty and inequalities was identified. The conclusion about the preservation of the social risks associated with the polarization and increasing poverty has been made.

Keywords: social inequality, incomes of population, poverty, prosperity, agrarian region, stages of economic development, public policy.





УДК 94(571.150-25)
 Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

В статье освещены этапы эволюции местного самоуправления в России. В год 80-летия Алтайского края и 140-летия Барнаульской городской Думы отмечены основные вехи этого процесса в Барнауле: начало истории становления в XIX в., небольшой временной отрезок перед реформами 90-х гг. XX в., рассмотрен ряд правовых и организационных аспектов деятельности выборных муниципальных органов в переходный период от советской к российской модели, в том числе действующей в настоящее время.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительный орган, городская дума, депутаты, преемственность поколений.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН И ЕГО РОЛЬ В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: НЕКОТОРЫЕ ВЕХИ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ В Г. БАРНАУЛЕ

REPRESENTATIVE BODY AND ITS ROLE IN IMPROVING LOCAL SELF-GOVERNMENT: SOME MILESTONES OF FORMATION AND EVOLUTION IN BARNAU

Тема представительства населения во власти постоянно звучит на самом высоком уровне в контексте проходящих в России реформ. Право граждан на местное самоуправление (далее – МСУ), реализацию форм прямой и представительной демократии подчеркивается в международном и российском законодательстве, оно закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 г. и в Европейской хартии местного самоуправления 1985 г.

Цель данной работы – отразить некоторые периоды реформирования МСУ в стране и изменения, затронувшие Барнаульское городское самоуправление, прошедшее путь длиной в 140 лет. Для осмысления происходящего считаем необходимым вернуться к некоторым вехам становления и развития МСУ, проанализировать их на основе трансформации законодательных актов, взглядов теоретиков и практиков муниципального права и управления, собственного опыта участия в исследуемом процессе, высветить некоторые проблемы и пути их решения.

В основу исследования положены труды отечественных ученых: Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, Л.А. Велихова,

О.Е. Кутафина, В.В. Невинского, В.И. Фадеева, Е.С. Шугриной и других специалистов в изучаемой сфере. Особый интерес представляют работы Г.В. Барабашева, исследующего как западные варианты МСУ, так и отечественное самоуправление, основателя «русской муниципальной мысли» Л.А. Велихова, современного ученого Е.С. Шугриной, а также материалы сборника, посвященного памяти В. Фадеева.

Основные этапы развития Барнаульского городского самоуправления нашли отражение в различных научных и справочных изданиях, в других сборниках, печатных и электронных СМИ. Вместе с тем большой круг вопросов представляет интерес для дальнейшего изучения.

На начальном этапе исследования эволюции МСУ и его представительных органов были проанализированы организационно-правовые основы, регламентирующие данную область законы и их легальные редакции. Информационную базу составили сборники архивных материалов, краеведческая литература, статьи из журналов и других ресурсов, в том числе электронных, материалы научно-практических конференций, «круглых столов» и других дискуссионных

площадок, примеры муниципальных практик.

Важность заявленной темы подчеркивается тем, что она затронута в Докладе о состоянии МСУ в Российской Федерации. В данном докладе Е.С. Шугрина, д.ю.н., профессор, директор Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления ВШГУ РАНХиГС, рассматривая тенденции развития местного самоуправления (ключевые события 2015-2016 гг. и их влияние на состояние МСУ), отмечает, что анализ мероприятий, проводимых на федеральном уровне и касающихся МСУ, показывает, что в настоящее время оно рассматривается как неотъемлемый элемент совершенствования государственной политики и звучит в контексте обсуждения особенностей пространственного развития территории, трансформации ее в «территорию, комфортную для проживания»¹.

Многие эксперты, акцентируя внимание на МСУ, формах представительной демократии, деятельности выборных органов, подчеркивают, что, реализуя свое право на прямое участие в МСУ через выборы, население тем самым делегирует своим избранным пра-



во представлять во власти его интересы. А мандат, предоставляющий депутату свободу действий на выборный срок (от англ. *mandate, representative*), предполагает форму ответственности не только перед избирателями, но и перед своей совестью.

По данным Росстата на 1 января 2016 г. в РФ функционирует 22406 муниципальных образований (далее – МО). Алтайский край, отмечающий в 2017 г. свое 80-летие, занимает 4-е место в стране по количеству МО, их на территории нашего региона в настоящее время 720. Среди 10 городских округов особое место занимает столица края – г. Барнаул.

Опыт развития Барнаульского городского самоуправления (далее – БГСУ), проблемы и перспективы в деятельности представительных органов и выборных должностных лиц МСУ в ходе реформ мы неоднократно рассматривали ранее². Вопросы его эволюции и необходимости сохранения исторических традиций также нашли отражение в ряде публикаций³. Рассматривая историографические аспекты МСУ в Барнауле, мы изучили ряд этапов его становления и развития в XIX–XXI вв., уделили особое внимание периоду земских реформ, сделали попытку провести сравнительный анализ практической деятельности народных избранников на первых шагах самоуправленческих начал, в советское время и на современном этапе. История БГСУ отражена во многих архивных документах, энциклопедических, краеведческих и иных материалах. Ряд событий советского периода 70-х гг. XX в. подробно отражен в публикациях одного из опытейших руководителей Барнаула А.И. Мельникова⁴ и других изданиях. Деятельность городских органов, возглавляемых В.Н. Бавариным в 1986–2003 гг., освещают многие источники, в том числе подготовленные городским благотворительным фондом его имени⁵.

Для реализации поставленной цели мы использовали возможность еще раз «прикоснуться» к истокам зарождения представительства населения во власти, провести параллель между историей и современностью, сделать акцент на необходимости сохранения местных традиций и исторических ценностей. Ведь уважение к делам предшественников и их опыт должны крепко связывать «вчера и сегодня», становясь фундаментом «завтра» г. Барнаула. Считаю целесообразным отразить историю становления и эволюции представительного

органа Барнаула с приведением конкретных примеров и реальных участников исследуемых событий.

В г. Барнауле началом становления МСУ принято считать 1877 г., когда в ходе реализации нового городского положения 1870 г. появилась городская дума, действительное высословное представительное учреждение, принципиально отличавшееся от шестигласной⁶. В исторических справках отмечено, что 7 (19) апреля 1877 г. состоялось первое заседание городской думы; ее работу возглавил городской голова – горный служащий Н.А. Давидович-Нащинский, он же руководил управой – исполнительным органом. Гласными (депутатами) была принесена присяга. В архивных документах сохранился текст Торжественного обещания гласных городской думы от сентября 1917 г. (ставшего затем основой присяги главы городского самоуправления, принятой впервые 4 апреля 1996 г.): «Честью гражданина обещаю перед своей совестью быть верным и неизменно преданным Российскому государству, как своему отечеству. Обещаю служить ему до последней капли крови, всемерно способствуя славе и процветанию Российской республики... Обещаю быть честным и не нарушать своего обещания из корысти, родства, дружбы и вражды». Эти события стали началом Барнаульского городского самоуправления.

Названные органы просуществовали в Барнауле до августа 1919 г. С декабря 1919 г. по октябрь 1993 г. выборными органами самоуправления были: уездный Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, позже – городской Совет депутатов трудящихся и городской Совет народных депутатов. С мая 1994 г. возобновила свою деятельность Барнаульская городская Дума (далее – БГД).

Эксперты в сфере МСУ отмечают присущие ему элементы цикличности, чередование «взлетов и падений», что накладывает отпечаток на процессы муниципального управления, но, вместе с тем, подчеркивает важность ретроспективного взгляда на эти моменты, необходимость исследования связи истории и современности.

Освещая реформы МСУ 1990-х гг., специалисты в области муниципального права О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев в развитии его правовой основы в РФ выделяют три периода⁷.

Первый период (с 1990–1991 гг. по октябрь–декабрь 1993 г.) они связывают с началом формирования правовой основы МСУ, переходом к новым принципам местной власти, принятием Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» от 9 апреля 1990 г. и Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР». В соответствии с ними ведущим звеном в системе МСУ были местные Советы народных депутатов. Российский закон о МСУ впервые предусматривал принятие районными, городскими Советами положений (уставов) о МСУ. Порядок проведения выборов в местные Советы регулировался Законом РСФСР «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов в РСФСР», принятым 27 октября 1989 г., т.е. до перехода местных органов власти на принципы самоуправления. По нему были избраны сроком на 5 лет депутаты местных Советов, получивших статус представительных органов (далее ПО) МСУ. Статус депутатов определялся Законом РСФСР от 30 октября 1990 г. «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов».

Включенность автора в исследуемый процесс, сначала в качестве избранного на первых альтернативных выборах в марте 1990 г. депутата по 47 округу, а с января 1992 г. по октябрь 1993 г. – председателя Железнодорожного районного Совета народных депутатов г. Барнаула, опыт работы в Барнаульской городской Думе в 1994–2008 гг. позволяют отразить свой взгляд на происходящие процессы.

В структуру местных Советов г. Барнаула в данный период входили городской Совет народных депутатов (200 депутатов) и 5 районных Советов (по 100 депутатов в каждом). Все депутаты были избраны на альтернативной основе по одномандатным округам. Главной формой деятельности Советов являлись сессии. Между ними работали комиссии, объединявшие депутатов в основном по их профессиональной принадлежности и интересам, для решения различных вопросов социально-экономического развития территории. С целью повышения эффективности работы в межсессионный период всего многочисленного депутатского корпуса (так называемых «больших Советов») были созданы Президиумы, в дальнейшем – «малые Советы депутатов». Данные организа-





ционные меры, осуществленные в действовавшем в то время правовом поле, позволили оптимизировать сложную структуру местных Советов и повысить результативность их работы в 1990–1993 гг. Железнодорожный райсовет стал пилотной площадкой для реализации новелл законодательства о возможности работы депутатов на постоянной основе, здесь помимо председателя Совета и его заместителя на профессиональной основе стали работать еще два депутата районного уровня.

Эффективности взаимодействия народных избранников с населением способствовала активная работа на округах депутатских групп, объединяющих депутатов краевого, городского и районного уровней, что также давало возможность более оперативно реагировать на обращения избирателей и решать их проблемы.

В соответствии с российским законом о МСУ 1991 г. на местах была начата разработка уставов. В Барнауле была создана рабочая группа по разработке этого документа, ее возглавил председатель городского Совета депутатов В.П. Дешевых. Проект Устава города Барнаула был принят за основу на XII сессии горсовета 21 января 1993 г., опубликован в информационном бюллетене Барнаульского городского Совета и городской администрации № 2 (16) в марте 1993 г. Но планы по принятию устава осенью 1993 г. были сорваны в связи с началом в сентябре поэтапной конституционной реформы в РФ, прекращением деятельности местных представительных органов и возложением их функций на местные администрации.

Процесс реформирования МСУ на втором этапе развития его правовой системы изменил и основы его организации. В первую очередь был утвержден приоритет местной администрации в ее взаимоотношениях с выборным органом. Вместе с тем принципы МСУ, а также система «сдержек и противовесов» устанавливают обязательное наличие ПО, поэтому предполагалось провести их выборы в установленные региональными органами государственной власти сроки в период с декабря 1993 г. по июнь 1994 г.

В Барнауле полномочия горсовета в этот период осуществляла администрация города. Ею было разработано Положение о городском самоуправлении (постановление от 12 января 1994 г. № 10), согласно которому органами

самоуправления становились Барнаульская городская Дума и глава городского самоуправления (мэр города).

На этом этапе формируемая система МСУ частично уже не соответствовала его конституционной модели, что требовало разработки базового закона о МСУ. Им стал Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 154), вступивший в силу 1 сентября 1995 г. С этим моментом связан третий период развития муниципального законодательства. По ФЗ № 154 в стране формировалась новая правовая база МСУ, проводились муниципальные выборы, создавались муниципальные образования, принимались их уставы.

Важную роль в этот период сыграли региональные законодатели. В период реформирования МСУ в 1990-е гг. Алтайский край традиционно считался одним из передовых регионов в правотворческой и организационной деятельности в области государственного и муниципального управления. Устав (Основной закон) Алтайского края, утвержденный Законом Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС, главу XI посвятил основам МСУ края, выделив их в ст. 101. Закон Алтайского края от 5 декабря 1995 г. № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае» ст. 17 регулировал деятельность ПО МСУ, ст. 20 – статус депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица, а ст. 60 – проведение муниципальных выборов и срок полномочий выборных органов. Подчеркивая значимость ПО, краевые законодатели приняли Закон Алтайского края от 7 июня 1995 г. № 4-ЗС «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления», определяющий права, обязанности и ответственность депутата, а также предусматривающий основные правовые и социальные гарантии при осуществлении депутатской деятельности. Характерной чертой этих законов было то, что разрабатывались и принимались они краевыми депутатами совместно с органами МСУ, с учетом предложений, поступающих с мест, поэтому на практике они действительно «работали».

Положения федерального и регионального законодательства находили отражение в уставах МО и других муниципальных правовых актах. Устав города Барнаула (далее – Устав) был при-

нят решением БГД от 16 ноября 1995 г. № 169. После его регистрации 28 декабря 1995 г. в Управлении юстиции Администрации Алтайского края и публикации в газете «Вечерний Барнаул» от 18 января 1996 г. № 6 город первым в крае и один из первых в Сибири получил возможность жить по своей «муниципальной конституции». Преимущество при принятии главного муниципального правового акта проявилась в том, что он был разработан на основе проекта, подготовленного в советский период. Раздел III Устава регламентировал деятельность БГД, устанавливал ее правовое положение, порядок формирования и работы, определял компетенцию. В развитие Устава решением БГД от 23 мая 1996 г. № 22 был утвержден Регламент БГД, а решением от 19 сентября 1996 г. № 59 – Положение о постоянных комитетах БГД и ряд иных муниципальных нормативных правовых актов, упорядочивающих организационную деятельность по реализации полномочий в решении вопросов местного значения⁸.

БГД I созыва была избрана в два этапа: выборы состоялись 13 марта 1994 г., однако в этот день были выбраны только 6 из 11 депутатов, а еще 5 народных избранников получили свои мандаты на дополнительных выборах 24 апреля. Отличительной чертой избирательного законодательства того периода являлась возможность избрания депутатами руководителей и работников муниципальных органов. Персональный состав депутатского корпуса по созывам будет приведен далее в таблице 1. Первое заседание с участием 11 депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам сроком на 2 года, прошло 5 мая 1994 г. Руководил Думой В.Н. Баварин, вошедший в ее состав как избранный депутат. До принятия Устава города депутаты строили свою деятельность в соответствии с Положением о БГД и Регламентом БГД, утвержденными решениями от 1 июня 1994 г. Данные муниципальные правовые акты устанавливали общие положения в работе ПО, его организационную структуру, статус депутата, полномочия и социальные гарантии прав. В них красной нитью подчеркивалась ответственность народных представителей перед избирателями и их подотчетность населению. Главным документом, принятым депутатами этого созыва, стал Устав города. Важные решения принимались после знакомства с объектами жизнеобеспечения Барна-



ула и совета с горожанами. Количество проведенных заседаний БГД и принятых за созыв решений будет приведено в таблице 2.

БГД II созыва, сформированная в соответствии с Уставом 31 марта 1996 г. сроком на 4 года, насчитывала в своем составе 22 депутата, избранных по 11 двухмандатным избирательным округам, в их числе 6 депутатов были выбраны на второй срок. Глава БГСУ входил в состав Думы, председательствовал на ее заседаниях, организовывал депутатскую деятельность, выполнял иные полномочия. В марте 1996 г. барнаульцы в ходе всеобщего голосования отдали свои голоса В.Н. Баварину. Приведем выдержки из его предисловия к книге «Барнаульская городская Дума. 1877-1996»: «Важная роль в городском самоуправлении принадлежит городской Думе – представительному органу, депутаты которого избраны населением. Представляя интересы населения, народные избранники решают самые важные городские вопросы: от принятия Устава города до утверждения городских налогов. Городская Дума тесно связана и с общественностью города, населением. Такой статус представительного органа заложен еще в конце XIX в., о чем свидетельствует обращение к истокам деятельности Барнаульской городской думы 1877 г.: «...Знакомясь с конкретными решениями думы XIX в., мы стараемся брать то разумное, что было в них закреплено: будь то вопросы помощи малоимущему населению или развитию города. Цель была и сейчас остается одна – сделать жизнь барнаульцев благополучней, достойней»⁹.

Депутаты работали над программами по реформированию жилищно-коммунального хозяйства в г. Барнауле на 1997-2003 гг.; «Здоровье Барнаула 1999-2001 гг.» и др.

БГД III созыва была избрана 26 марта 2000 г. на 4 года в количестве 24 депутатов по 12 двухмандатным избирательным округам. Главой БГСУ на муниципальных выборах вновь был избран В.Н. Баварин. Депутатами был утвержден ряд важных положений: о гербе города; о дипломе и памятном знаке за заслуги в развитии города; об опеке и попечительстве; правила застройки города; большое количество различных программ.

Несмотря на то, что ФЗ № 154 имел огромное значение для становления МСУ, он был далеко не идеален. Многие

специалисты, как теоретики, так и практики в области МСУ, обсуждали вопрос необходимости дальнейшего совершенствования законодательства и отмечали ряд общих характерных проблем в правовом поле. Это создало предпосылки для разработки и принятия нового федерального закона о МСУ.

В январе 2016 г. исполнилось 10 лет с момента начала реализации в большинстве МО Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131)¹⁰. Он внес значительные изменения в правовые, территориальные, организационные и экономические основы МСУ. По существу, его принятие стало началом 4-го этапа реформ МСУ в РФ. По мнению д.ю.н., профессора В.В. Невинского, последний базовый закон о МСУ дал дополнительный импульс к развитию личной и локально-коллективной ответственности граждан за их собственное благополучие, устойчивое социально-экономическое развитие местных территориальных сообществ; к поиску новых оптимальных форм баланса интересов (взаимодействию) муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и Федерации в целом¹¹. Кстати, в настоящее время обсуждается проект Модельного регионального закона «О взаимодействии органов государственной власти субъекта РФ и совета муниципальных образований субъекта РФ».

ФЗ № 131 расширил возможности участия населения в решении жизненно важных вопросов. Конституционные нормы включили ПО в число важнейших органов МСУ – выборных. Это получило развитие и в новом законе, определившем этот орган как обязательный и ведущий в МСУ. Такая роль обусловлена его местом в системе организационно-правовых норм осуществления особой формы публичной власти – власти муниципальной. Был законодательно расширен перечень вопросов, отнесенных к исключительной компетенции ПО, что еще больше повысило роль депутатского корпуса.

В ФЗ № 131 представительному органу посвящены статьи 35 и 40. Он может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. Эта норма стала значимой для ряда поселений, в том числе Барнаула, в избирательной кампании 2004 г., когда в ряде

округов прошло протестное голосование и ПО не были сформированы в правомочном составе.

Закон определил минимальную численность депутатов ПО, наделил его правами юридического лица. ФЗ № 131, как ранее ФЗ № 154, определяет исключительную компетенцию ПО, уточняемую уставами МО. В первую очередь, это: принятие устава, внесение в него изменений и дополнений; утверждение бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития территории, утверждение отчетов об их исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, и др. Наименования ПО могут быть различными: думы, муниципальные советы, советы, собрания депутатов, собрания представителей, земские собрания и др. Как правило, они даются с учетом исторических и иных местных традиций по согласованию с субъектом РФ.

В Барнауле в связи с принятием ФЗ № 131 решением БГД от 11 декабря 2003 г. № 439 был изменен порядок ее формирования. Вместо 12 двухмандатных округов было образовано 35 одномандатных, утверждена схема их границ.

Выборы депутатов городской Думы IV созыва состоялись 14 марта 2004 г., в голосовании приняло участие более 62% избирателей, однако было избрано только 15 депутатов. По 20 округам выборы не состоялись, так как число проголосовавших против всех оказалось больше числа голосов за кандидата, набравшего наибольшее число голосов, т.е. каждый десятый житель отдал свой голос «кандидату против всех». А в округах, где выборы состоялись, протестное голосование увеличилось в два раза по сравнению с выборами 2000 г. Один депутат – Е.А. Абрамова сложила полномочия в связи с избранием ее депутатом краевого Совета (была отменена ранее действующая возможность быть одновременно депутатом нескольких уровней). Повторные выборы прошли 6 июня 2004 г. по 20 округам, по округу № 32 они были отложены до 5 декабря 2004 г. Жители вновь оказали доверие действующим депутатам, избрав 10 из 35 повторно. Традиционно высокий профессиональный и образовательный уровень депутатов позволял осуществлять реализацию мероприятий, намеченных





предшествующими созывами, сохранять преемственность и традиции БГСУ.

Как уже отмечалось, в соответствии с законодательством ПО МО самостоятельно определяет свою структуру. В структуру БГД, утвержденную решением от 17 июня 2004 г. № 4 на основании ст. 3 и 50 нового Регламента и Положения о постоянных комитетах, вошли председатель Думы, 4 комитета и аппарат БГД. Если ранее глава МО мог возглавлять одновременно как представительный, так и исполнительный орган, поэтому работой БГД 3 созывов руководил глава БГСУ, то по ФЗ № 131 согласно ст. 39 Устава города и Регламента Думы из ее состава должен был избираться председатель, осуществляющий организацию ее деятельности на постоянной основе. В итоге тайного голосования председателем БГД 17 июня 2004 г. был избран С.В. Краснов, имеющий большой опыт работы в муниципальных органах.

На депутатов этого созыва легла основная нагрузка по реализации нового закона о МСУ. На территории края ФЗ № 131 вступил в законную силу с 1 января 2006 г. С этой даты городской округ стал жить по новому Уставу, принятому решением от 10 июня 2005 г. № 133. Была проведена значительная работа по подготовке и принятию новых и корректировке действующих муниципальных нормативных правовых актов. Общее количество решений, принятых во исполнение положений нового закона в тот период, – более 80, из них 40 – в 2006 г. Основная тяжесть нагрузки по подготовке, проработке, юридической экспертизе проектов правовых актов легла на плечи думского комитета по законности и местному самоуправлению и экспертно-правового отдела администрации города.

Осуществляя преемственность и реализуя закрепленную ст. 35 ФЗ № 131 исключительную компетенцию ПО, депутаты утвердили разработанную ранее Стратегию развития города Барнаула до 2010 г., бюджет города и несколько программ развития отдельных отраслей муниципального хозяйства, изменения в Генеральный план г. Барнаула и другие важные решения. Параллельно шла работа по подготовке и утверждению Программы комплексного социально-экономического развития городского округа на 2008-2017 гг. В течение всего срока полномочий по тем или иным направлениям было принято более 35 программ. К наиболее успешным и социаль-

но значимым проектам можно отнести программы газификации; строительства квартир для молодых семей, по ней более 600 семей обрели свое жилье. Был возрожден институт наказов избирателей, регулярно проводились экскурсии на важные объекты города. В мае 2006 г. был создан официальный сайт БГД, благодаря чему информационная деятельность Думы стала более системной и плановой, повысилась эффективность взаимодействия со СМИ и местным сообществом. В мае 2007 г. с участием более 400 чел. в Барнауле прошла организованная БГД, администрацией города и АлтГУ конференция на тему «Городское самоуправление в России: вчера, сегодня, завтра», посвященная 130-летию Барнаульского городского самоуправления.

В июне 2008 г. был принят Устав городского округа – города Барнаула в новой, третьей по счету, редакции (решение БГД от 20 июня 2008 г. № 789).

В 2008 г. муниципальные выборы в Барнауле прошли 12 октября, по их итогам в свои полномочия вступили депутаты городской Думы V созыва. Из 35 избранных горожане вновь оказали доверие 16 депутатам. Структура Думы существенных изменений не претерпела. Новшеством стало создание в феврале 2009 г. комиссии по экологии. Среди важных решений этого созыва – Генеральный план и Правила землепользования и застройки городского округа, Концепция долгосрочного социально-экономического развития города до 2020 г., радикальные изменения в Устав города и ряд важных решений, определяющих ход дальнейшего развития города.

По мнению автора, на этот созыв выпала нелегкая доля принятия непростых и довольно непопулярных решений, связанных с отставкой в августе 2010 г. всенародно избранного в марте 2008 г. главы города В.Н. Колганова. Процедура изменений в Устав города проходила очень сложно и дала повод для критики. В соответствии с поправками 10 ноября 2010 г. было принято решение № 392 об избрании главы города из состава депутатов, эту должность заняла Л.Н. Зубович, ранее являющаяся председателем Думы. В итоге конкурса, назначенного решением от 10 ноября 2010 г. № 395 и проведенного в порядке, определенном решением № 394, должность главы администрации города заместил И.Г. Савинцев (решение БГД от 22 декабря 2010 г. № 420).

Выборы в БГД VI созыва состоялись 14 октября 2012 г. Впервые Дума формировалась по смешанной избирательной системе: по одномандатным избирательным округам (20 депутатов) и по муниципальным спискам кандидатов, выдвинутым избирательными объединениями (20 депутатов), сроком на 5 лет. Несмотря на низкую явку на муниципальные выборы (20,51%), они были признаны состоявшимися и ПО начал свою работу в правомочном составе.

Структура Думы была утверждена решением от 8 ноября 2012 г. № 3. По сравнению с предыдущим созывом в ней произошли некоторые изменения. Помимо главы города (на эту должность решением № 2 вновь была избрана Л.Н. Зубович) была введена должность заместителя председателя БГД (им стал А.А. Солодилов). Наряду с постоянными комитетами (их название и количество не изменилось) в Думе были созданы пять депутатских фракций: «Единая Россия» (32 чел.); КПРФ (4); «Справедливая Россия» (2); ЛДПР (1); РПР-ПАРНАС (1). В соответствии с решением от 8 ноября 2012 г. № 5 на постоянной основе в БГД работают четыре депутата, а остальные совмещают свои представительские функции с деятельностью по основному месту работы.

Депутатам этого созыва пришлось испытать ряд трудностей, через которые прошли их коллеги в 2010 г., так как в августе 2015 г. глава администрации И.Г. Савинцев досрочно сложил свои полномочия. Был принят ряд решений по конкурсной процедуре, в итоге 25 декабря 2015 г. главой администрации стал С.И. Дугин. В 2016 г. в Устав города был внесен ряд поправок, связанных с корректировкой ФЗ № 131 и принятием региональных законов в части изменения формы избрания главы МО. Вместе с тем проблема эффективности той или иной схемы избрания руководителей крупных МО остается на повестке дня. Ряд этих моментов был также изучен ранее¹². В Барнауле новая схема начнет действовать после окончания полномочий шестого созыва БГД в соответствии с актуальной редакцией Устава города¹³.

На заседаниях Думы традиционно рассматриваются актуальные вопросы жизнедеятельности города и принимаются важные решения. С ними можно ознакомиться на официальных сайтах города Барнаула и Барнаульской городской Думы.



На протяжении всех созывов депутаты регулярно проводят приемы избирателей согласно утвержденному графику. Так, в 2016 г. проведено 814 личных приемов, где к депутатам обратилось 2162 избирателя, а всего в БГД поступило

2202 обращения, по ним принято 171 решение¹⁴.

В таблице 1 приведены данные по персональному составу депутатов БГД шести постсоветских созывов. Вклад каждого из них в решение во-

просов местного значения различен, но, с нашей точки зрения, все они, представляя интересы населения, отражают срез местного сообщества.

Таблица 1

Состав Барнаульской городской Думы по созывам

№ созыва	Дата выборов и срок полномочий	ФИО депутатов (с учетом ротации)
I	13 марта 1994 г., 2 года	П.С. Акелькин, В.Н. Баварин, С.П. Безбородов, В.М. Брюханов, П.А. Гладышев, Н.Г. Камышников, В.И. Кириллов, С.В. Краснов, С.И. Рыбин, С.И. Штань, М.П. Щетинин
II	31 марта 1996 г., 4 года	П.С. Акелькин, С.П. Безбородов, В.В. Братышев, В.М. Брюханов, А.Н. Данилов, М.Н. Звягинцев, Л.П. Ильина, А.Т. Казаков, В.И. Кириллов, Е.М. Кравченко, В.А. Лемешко, А.П. Макаров, А.М. Матвеев, Н.П. Некрасова, А.Г. Овсиевский, В.И. Овчинников, С.И. Рыбин, В.Л. Сафонов, Л.М. Суворинова, В.Я. Торшин, А.А. Третьякова, М.П. Щетинин, а также досрочно прекратившие свои полномочия И.В. Башунов, Э.В. Жилина и В.Д. Поздняков
III	26 марта 2000 г., 4 года	Е.А. Абрамова, С.П. Безбородов, В.В. Братышев, В.М. Брюханов, Ю.И. Воробьев, В.Н. Гладышев, А.Н. Данилов, М.Н. Звягинцев, Л.Н. Зубович, Л.П. Ильина, В.И. Кириллов, В.М. Лопаткин, А.М. Матвеев, А.А. Миронов, А.В. Морозов, А.Г. Овсиевский, В.И. Овчинников, А.Г. Осипов, В.Л. Сафонов, Р.Г. Строителей, Л.М. Суворинова, В.Я. Торшин, Д.С. Чикалов, М.П. Щетинин
IV	14 марта 2004 г., 4 года	А.Ф. Балужкин, Е.И. Балханова, С.П. Безбородов, В.В. Братышев, Ю.В. Величкин, А.А. Волков, Г.Н. Гаврин, В.Н. Гладышев, А.Н. Данилов, М.Н. Звягинцев, Л.Н. Зубович, Л.Г. Ильина, В.В. Касплер, И.Г. Кислицин, А.В. Кошечев, С.В. Краснов, А.А. Кузнецов, В.И. Куц, О.И. Логачева, В.М. Лопаткин, С.В. Мамаев, М.П. Лунин (после 24.03.2006 – А.Е. Мастинин), А.А. Миронов, А.В. Морозов, А.С. Орлов, В.П. Пирожков, В.П. Попов, В.Л. Сафонов, А.А. Солодилов, Л.А. Суслова, А.И. Третьяков, Ю.А. Фриц, И.И. Шефер, В.Г. Юдин, В.А. Яшкин
V	12 октября 2008 г., 4 года	И.В. Алферов, С.П. Безбородов, А.М. Белоус, А.В. Братышев, Е.В. Быкова, Ю.В. Величкин, Г.Н. Гаврин, В.Н. Гладышев, А.Н. Данилов, Л.Н. Зубович, В.В. Касплер, В.И. Кириллов, И.Г. Кислицин, И.В. Куц, А.А. Лунев, В.Н. Маликов, А.А. Миронов, А.В. Морозов, Г.М. Морозов, Ю.А. Павлов, В.П. Пирожков, С.В. Писарев, В.П. Попов, А.И. Прозоров, А.А. Сарычев, С.А. Семдянкин, А.А. Солодилов, С.В. Струченко, С.В. Тетерятник, С.В. Чаплыгина, А.П. Черданцев, Ю.В. Шрамко, О.М. Шутова, В.Г. Юдин, В.А. Яшкин
VI	14 октября 2012 г., 5 лет	Д.П. Аганов, Е.Ю. Астаховский, В.В. Банщиков, А.П. Барсуков, И.В. Борисенко, А.В. Братышев, А.А. Васильев, С.А. Войтюк, А.В. Вытоптов, Г.Н. Гаврин, В.А. Гражданкин, А.Н. Данилов, М.В. Ермоленко, М.Д. Жумадилов, С.В. Завалихин, В.И. Золотарев, Л.Н. Зубович, А.Е. Иванов, И.С. Карпов, В.В. Касплер, И.Г. Кислицин, И.В. Куц, И.И. Мордовин, Т.В. Мочалова, И.В. Огнев, В.Г. Павлюков, В.П. Пирожков, А.И. Прозоров, О.И. Прохода, Ю.С. Ряполов, А.А. Сартаков, А.Ю. Скосырский, А.А. Солодилов, С.В. Струченко, А.Ф. Суворов, С.Н. Чаплыгина, А.П. Черданцев, И.С. Шевченко, О.М. Шутова, В.Г. Юдин, а также заместившие вакантные мандаты в 2016 г. Л.Г. Идолова, О.Е. Молодых, А.М. Огородов, Е.А. Хриспенс, Г.П. Шейда





Изучив ряд периодов эволюции МСУ, отметим, что как бы ни менялись структура и названия ПО, их статус и полномочия, количество депутатов, они остаются ведущими в системе МСУ,

принимая наиболее важные решения по вопросам жизнеобеспечения городского округа.

Возвращаясь к истокам деятельности БГД, отметим, что с 1877 г. за первое че-

тырехлетие 72 гласными городской думы было проведено 61 заседание и рассмотрено 204 вопроса.

В таблице 2 приведены данные о работе БГД с мая 1994 г. по март 2017 г.

Таблица 2

Данные о количестве заседаний Барнаульской городской Думы и количестве принятых решений по созывам

Созыв	Период работы (даты первого и последнего заседаний)	Количество заседаний	Количество принятых решений
I	05.05.1994–29.03.1996	25	277
II	04.04.1996–22.03.2000	41	506
III	30.03.2000–03.06.2004	42	498
IV	17.06.2004–10.10.2008	34	863
V	16.10.2008–09.10.2012	37	854
VI	с 08.11.2012 по 31.03.2017	40	785

Цифры свидетельствуют, что наибольшее количество решений пришлось на IV созыв, что связано с принятием ФЗ № 131. Все решения касаются различных проблем, требующих комплексного и системного подхода.

Архивные документы, отражающие деятельность думы и управы Барнаула с апреля 1877 по февраль 1917 гг., показывают, что городское самоуправление занималось всеми вопросами жизни города, от работы бань и пивных до проведения железных дорог, открытия фабрик и учебных заведений. К примеру, в 1910 г. дума приняла решение о строительстве в городе кинематографов. Важнейшими задачами в этот период стали благоустройство города (освещение, отопление, водоснабжение, очистка, транспорт), здравоохранение, народное образование, общественное призрение, попечение о развитии торговли и промышленности и т.д.¹⁵. В настоящее время органы МСУ городского округа решают более 40 вопросов местного значения. На 31 марта 2017 г. в Барнауле действует 26 городских программ по различным направлениям жизнедеятельности, в том числе муниципальная программа «Совершенствование муниципального управления и развитие гражданского общества в городе Барнауле на 2015–2018 годы» (постановление администрации города Барнаула от 05.08.2014 № 1671 в ред. от 29.03.2017 № 602).

Как видим, сфера деятельности МСУ и его представительных органов широка и многогранна, и, естественно, в ней возникает множество вопросов, как не решенных ранее, так и возникающих вновь. Мы неоднократно останавливались на проблемах МСУ, в том числе присутствующих выборным органам, их правовой и финансовой обеспеченности, организационных трудностях, обсуждали возможные пути их решения¹⁶. Этот вопрос может быть отдельной темой исследования, но в год выборов – 2017 заострим внимание еще раз на ряде моментов.

Одной из основных проблем в МСУ является нестабильность его правовых, экономических и организационных основ. Экономисты подчеркивают, что низкий уровень бюджетной обеспеченности оказывает негативное влияние на эффективность исполнения полномочий города, создание социальной инфраструктуры и качество жизни граждан¹⁷.

Постоянная корректировка ФЗ № 131 так же осложняет муниципальную деятельность. Особенно это касается поправок, затрагивающих форму избрания главы муниципального образования и его статус, полномочия высших должностных лиц и органов МСУ. Свою точку зрения на трансформацию правовой и организационной структуры муниципальных органов мы также уже высказывали, в том числе в начале нового этапа муниципальной рефор-

мы 2014 г.¹⁸. Считаем, что эффективность управленческой схемы зависит от конкретной ситуации на местах, объективных и субъективных подходов к ее разрешению, оставаясь темой перманентных дискуссий. Акцентируя внимание на значимости представительства населения во власти и необходимости тесного взаимодействия всех ее ветвей, думаем, что уместно будет привести две цитаты французского мыслителя Ж.Ж. Руссо, разработавшего прямую форму правления народа государством – прямую демократию: «Законы – это лишь условия гражданской ассоциации. Народ, повинующийся законам, должен быть их творцом: лишь тем, кто вступает в ассоциацию, положено определять условия общежития»; «законодательная власть – сердце государства, власть исполнительная – его мозг»¹⁹. Эти органы МСУ не могут работать друг без друга, но до сих пор, с точки зрения экспертов, сложной остается проблема соотношения представительной и исполнительной ветвей власти на местном уровне.

Дискуссионным является вопрос о снятии ограничений, введенных ст. 40 ФЗ № 131 на количество работающих на постоянной основе депутатов, не превышающее 10% от численности ПО. Считаем, что в крупных МО «нагрузку на бюджет» может выдержать и большее количество «профессионалов», как это было ранее. Полагаем, что



в настоящее время для БГД оптимальным количеством было бы пять таких депутатов – глава города (председатель Думы) и по одному депутату от четырех комитетов. Вместе с тем даже при дефицитных бюджетах можно решить вопрос о компенсационных выплатах депутатам, так как он решается самим ПО. Так, БГД регулярно принимает подобные решения.

Ряд представительных органов, в том числе и БГД, не оформили право юридического лица, не все ПО имеют собственные аппараты, квалифицированных юристов. Оставляет желать лучшего информационная обеспеченность деятельности ПО, в том числе проблема интернет-сайтов и их качества.

Народные избранники, сотрудничая с различными категориями граждан, представляя интересы населения, должны давать ему возможность осуществлять свои конституционные права. Поэтому работа депутатов должна вестись в постоянной взаимосвязи с насущными потребностями избирателей, делегировавших своим представителям право на решение наиболее важных вопросов местной жизни. А заинтересованное участие населения в МСУ (и, в первую очередь, в муниципальных выборах), по нашему мнению, способствует реализации надежд на качественное улучшение состава депутатского корпуса и повышение результативности его работы.

Жаркие дискуссии вызывает вопрос явки избирателей на выборы. Отмена ее порога, а также графы «против всех» привели к тому, что значительно упал процент принявших участие в голосовании. Так, если на выборах в БГД 14 марта 2004 г., совмещенных с выборами в другие уровни власти, явка была 61,59%, на повторных выборах 6 июня 2004 – 22,6%, то на муниципальных выборах в БГД 12 октября 2008 г. она составила всего 18,43%, а 14 октября 2012 г. – 20,51%²⁰. Вместе с тем снижение явки ведет к проблеме «легитимности» власти. А в ситуации, когда муниципальные депутаты избирают главу МО, степень легитимности народных избранников и их «лидеров» не должна вызывать сомнений. Полагаем, что оценить подобную ситуацию в каждом конкретном МО предстоит не только экспертам, но и населению. По мнению политолога

Г. Кузнецова, «легитимность власти связана с ее популярностью. Просто потому, что конечную точку в установлении легитимности ставит голосование»²¹.

К сожалению, таких ярких руководителей, каким был глава Барнаула В.Н. Баварин, входивший в десятку лучших «мэров» России и сочетающий в себе высокие человеческие, управленческие и политические качества, в настоящее время не так уж много. А ведь известно, что «города освещают не фонари! Города освещают люди!».

Среди общих проблем муниципальных наиболее опасным, по мнению ряда экспертов, представляется тот факт, что развитие самоуправленческих начал нередко пытаются ставить в зависимость от хода политической борьбы. Профессор В.И. Фадеев в одной из своих последних статей отмечает, что деятельность народного представительства «должна осуществляться в системе нравственных координат, которая основывается не на партийных воззрениях и принципах, а на духовно-культурных, национальных традициях»²². Особенно политическая ситуация вокруг органов МСУ обостряется в ходе избирательных кампаний. Поэтому накануне новых выборов считаем необходимым вспомнить фразу В.Н. Баварина о том, что у нас одна «самая мощная партия – партия барнаульцев!»²³.

Совершенствование основ МСУ – процесс необходимый, способствующий развитию гражданского общества, повышению активности населения, без чьего участия в реализации права на управление делами государства не будет работать ни один самый совершенный закон. Нужно отметить, что как федеральное, так и региональное законодательство не уточняют организационные формы взаимодействия власти и населения. Эти моменты находят отражение в муниципальных правовых актах – уставах, регламентах, положениях. В Барнауле нарабатан определенный опыт работы в этом направлении, но есть и ряд вызывающих вопрос моментов. Повторим, что может быть стоит перенять опыт реализации прав жителей на участие в публичных слушаниях; на получение информации о деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления; на участие в заседаниях представительного ор-

гана, заложенных в Уставах Костромы и Калининграда. Как отмечает Е.С. Шугрина, жителям этих городов гарантируется свободный доступ на открытые заседания представительного органа. Их регламентами предусмотрено, что если помещение, где проходит заседание, не может вместить всех желающих присутствовать на нем, организуется прямая трансляция заседания. Каждый житель вправе присутствовать и выступать с предложениями на публичных слушаниях, проводимых представительным органом, а рекомендации и предложения, высказанные жителями, обязательны к рассмотрению²⁴. Считаем, что такие подходы особо актуальны при подготовке и принятии решений по Уставу МО и вносимым в него поправкам, по генеральному плану, правилам застройки территории и т.п. Необходимым элементом информационной деятельности ПО должно стать совершенствование форм взаимодействия депутатов со СМИ, повышение качества официальных сайтов.

В юбилейный год еще раз акцентируем внимание на положительном опыте наших депутатов. Эффективность взаимодействия власти и населения повышают различные встречи и мероприятия, способствующие налаживанию «обратной связи», формированию общественного мнения. Значимым событием является вручение Почетных грамот и Благодарственных писем городской Думы, других наград. Определенную роль играет БГД и в формировании городской Общественной палаты.

Считаем, что народные представители должны пропагандировать и здоровый образ жизни, как это делают депутаты, участвуя в «спортивных неделях» и спартакиадах муниципальных служащих. В олимпийский год впервые была сформирована депутатская команда во главе с капитаном – заместителем председателя БГД А.А. Солодиловым. Теперь на спортивной площадке дружно сражаются представители различных партийных фракций и избирательных округов, иных муниципальных органов.

В Барнауле заложены давние традиции взаимодействия различных уровней и ветвей власти. Наиболее активные депутаты, набравшись опыта в муниципальном управлении, переходят на государственную и муниципальную службу,





в вышестоящие выборные органы, «дорастанут» даже до уровня Государственной Думы и Совета Федерации РФ.

Для эффективного муниципально-го развития нужна ориентированность всех уровней власти и населения на решение общих задач. Традиции взаимодействия депутатов с такими категориями горожан как ветераны и молодежь, участие председателей ветеранских структур, органов территориального общественного самоуправления (далее – ТОС), молодых парламентариев, других активных общественников в важных мероприятиях способствуют связи поколений, сохранению исторических ценностей.

Подтверждает этот тезис опытный эксперт муниципального уровня Л.Л. Тимченко, подчеркивающая необходимость тесной взаимосвязи депутатов с избирателями. Она считает, что здесь трудно переоценить роль ТОС. Ведь в крупном МО, например, в Барнауле с 700-тысячным населением, власть по объективным причинам отдалена от населения. На каждом избирательном округе примерно 15 тысяч избирателей. Только система работы депутата с ТОС позволит ему информировать население о намерениях и действиях Думы, получать оперативную, что называется, из первых уст, обратную связь о настроениях и проблемах горожан. Подчеркивает эти мысли и высказывание депутата Томской городской Думы Т.И. Бычковой, отметившей, что особую роль в развитии системы ТОС должны сыграть представительные органы власти. Депутаты в своих избирательных округах, как никто другой, должны быть заинтересованы в осуществлении постоянной связи со своими избирателями. Наиболее эффективной она может быть при наличии в округах органов ТОС. Поэтому в выигрыше остаются те депутаты, которые выступают на уровне МО как субъекты организации и развития системы ТОС. В таком случае обеспечивается участие рядовых граждан в конструктивной работе местной власти, так как депутаты, зная о насущных проблемах жителей микрорайонов города, могут в двухстороннем порядке более объективно оценить сложившуюся ситуацию и принять взвешенные решения. Как следствие, население более осознанно подходит

к избранию своих представителей в органы МСУ. Таким образом, на деле власть становится не ближе к народу, а заодно с ним.

Считаем, что ТОС – не только эффективный инструмент взаимодействия с действующими депутатами и воздействия на их активность. ТОС может являться мощнейшим административным ресурсом для продвижения кандидатов в депутаты законодательных органов субъектов РФ и ПО МО, так как в эти выборные органы, накопив в ТОСах опыт работы с населением, могут пройти до этого неизвестные избирателям кандидаты – общественники. Подтверждает этот тезис то, что в Барнауле ряд руководителей ТОС стали депутатами краевого и городского уровня, а в настоящее время четыре депутата БГД возглавляют органы ТОС. Здесь красной нитью прослеживается связь двух форм демократии – прямой (в форме ТОС) и представительной (осуществление депутатских полномочий в органах публичной власти)²⁵.

Для совершенствования МСУ необходимы совместные действия и шаги всего сообщества. Проблемы представительства населения во власти, вопросы реформирования МСУ регулярно обсуждаются на различных форумах. Мы неоднократно подчеркивали, что реальным потенциалом развития МСУ является межмуниципальное сотрудничество. У нас его основной площадкой стала Ассоциация Сибирских и Дальневосточных городов (далее – АСДГ), созданная в 1986 г. для содействия социально-экономическому развитию и обобщению лучших муниципальных практик городов Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов с населением около 14 млн чел. Первым президентом АСДГ стал председатель горисполкома – глава администрации Барнаула В.Н. Баварин²⁶. Помимо активного участия в АСДГ, реализуются и другие формы сотрудничества. На основании решения БГД от 8 июня 2012 г. № 755 создана Ассоциация «Барнаульская агломерация». Принято решение от 17 февраля 2017 г. № 746 «Об участии городского округа – города Барнаула Алтайского края в Союзе Финансистов России». Данное сотрудничество уже дало свои результаты:

в рамках Всероссийского конкурса «Финансовый старт» на звание «Лучший в профессии» в номинации «Лучший молодой финансист» в марте 2017 г. награду за 3-е место получила главный специалист комитета по финансам, налоговой и кредитной политике Барнаула Т. Юртайкина.

Дискуссии по практическим вопросам МСУ нашего региона ведутся на зональных совещаниях, съездах и конференциях Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края». Данные вопросы включены в повестку VII съезда МО в 2017 г. Опыт работы муниципалов края отражается в журнале «Местное самоуправление на Алтае». Идет поиск новых идей и реализация предложений, обеспечивающих конституционные права граждан на МСУ. А каков будет итог, во многом зависит как от федеральных и региональных законодателей, так и от муниципальных депутатов, наделенных главными полномочиями – достойно представлять интересы населения своей территории.

Значимость выборного органа еще больше повышается в сложные периоды нашей истории, что налагает огромную ответственность как на народных представителей, так и на избирателей, делегирующих им свое право на принятие важных управленческих решений. Президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований, депутат ГД РФ В.Б. Кидяев, отмечая большую роль муниципальных представительных органов, подчеркивает, что им следует осуществлять четыре основных функции: защита интересов жителей, системный контроль за исполнительной властью, планирование развития территории муниципалитета, организация общественного контроля. Он подчеркивает, что у граждан не должно складываться впечатление, что их влияние на работу муниципальной власти состоит только в участии в выборах. Органам МСУ следует искать новые формы участия населения в подготовке и принятии муниципальных решений, так как людям важно знать, что власти «слушают и слышат»²⁷.

Муниципальная власть действует от имени местного сообщества, поэтому она должна заботиться о своем образе всегда, как в повседневной жизни, так и в ситуации выборов. Античный фило-



соф Тит Лукреций Кар высказал такую мысль: «Должно народу биться в пользу закона – в пользу закона исконного – словно за стены»²⁸. Хочется верить, что в ходе предвыборной борьбы кандидаты не забудут главную задачу – поднять авторитет местной власти, продолжая лучшие традиции городского самоуправления, анализируя и устраняя допущенные ошибки, фокусируя внимание на реальном сценарии развития Барнаула, написанном как профессиональными экспертами, так и активными горожанами.

Надеемся, что избирательная кампания 2017 г. выявит новых лидеров, в том числе молодых, энергичных, профессиональных представителей населения, адекватно оценивающих ситуацию, обладающих высокой степенью ответственности и независимости, готовых бороться за депутатский мандат не ради своих личных амбиций и получения «преференций», а для реализации своих интеллектуальных способностей и иных возможностей на благо городского округа, как это делали гласные Барнаульской городской думы 140 лет назад и их последователи.

¹ Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е.С. Шугриной. М.: Проспект, 2016. С. 1.

² Лякишева В.Г. Представительный орган в системе местного самоуправления: исторические, правовые и организационные аспекты, проблемы и перспективы // Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления: монография / под общ. ред. Н.Г. Ломовой. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2014. С. 131-188.

³ Краснов С.В., Лякишева В.Г. Об эволюции Барнаульского городского самоуправления, его исторических и местных традициях // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 2 (90). С. 91-95.

⁴ Годы, дела и люди в истории Барнаула. Записки председателя / А.И. Мельников; отв.

ред. С.А. Боженко, Л.М. Дмитриева. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2008. 282 с.

⁵ Свинцов В.Б., Соловichenko В.И. Город, который он любил... Барнаул, 2003. 88 с.

⁶ Барнаул: энциклопедия. Барнаул: Изд-во Алт. гос. ун-та, 2000. С. 83-84.

⁷ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Юристъ, 2002. С. 199-202.

⁸ Сборник нормативно-правовых актов по организации деятельности представительных органов местного самоуправления № 1. Барнаул. 1996. 261 с.; Сборник нормативных актов органов Барнаульского городского самоуправления № 3. Барнаул. 1997. 132 с.

⁹ Барнаульская городская Дума. 1877-1996: сборник документов. Барнаул: Управление архивного дела администрации Алтайского края, 1999. С. 5.

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 03.04.2017 № 64-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹¹ Невинский В.В. Местное самоуправление в России: Штрихи к истории развития // Сборник, посвященный памяти Владимира Фадеева. Том II. М.: Проспект, 2015. С. 99.

¹² Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Бочкарева Е.А. О некоторых правовых, организационных и социально-экономических аспектах повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. 2016. № 3 (91). С. 126-132.

¹³ Устав городского округа – города Барнаула Алтайского края: принят решением Барнаульской городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789 (в ред. от 16.12.2016 № 706) // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org/pravoportal/ustav.php>.

¹⁴ Заботы общие // Вечерний Барнаул. 2017. № 46.

¹⁵ Старцев А.В., Тяпкин М.О., Тяпкина О.А. История Барнаула: учебное пособие для средней школы. Барнаул: ОАО «Алтайский полиграфический комбинат», 2000. С. 106.

¹⁶ Лякишева В.Г. Проблемы и перспективы в деятельности представительного органа муниципального образования // Алтайский

Вестник государственной и муниципальной службы. 2009. № 3. С. 90-93.

¹⁷ Стрижжина В.Н., Стрижжина И.В. Основные направления и подходы к собираемости налоговых и неналоговых доходов в бюджет городского округа // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сборник статей / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС. Вып. 12-13 (2015-2016 гг.). Барнаул: АЗБУКА, 2016. С. 166.

¹⁸ Лякишева В.Г. Особенности реализации муниципальной реформы в городском округе // Муниципалитет: Экономика и управление. 2015. № 2 (11). С. 5-13.

¹⁹ Мудрые мысли [Электронный ресурс]. URL: <http://www.epwr.ru/quotauthor/242/txt11.php>.

²⁰ Официальный сайт Избирательной комиссии Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: http://www.altai_terr.izbirkom.ru.

²¹ Великий молчаливый кандидат [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/564022>.

²² Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11.

²³ Владимир Баварин. Самая мощная партия – партия барнаульцев! // Вечерний Барнаул. 1999. № 117-118.

²⁴ Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации. М.: ТК. Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 186-187.

²⁵ Территориальное общественное самоуправление: теория и практика формирования и функционирования: монография / В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, Л.А. Капустян, Я.Н. Мураева; под ред. В.В. Мищенко. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. С. 136-137.

²⁶ Лякишева В.Г., Шлегель А.А. Об опыте развития межмуниципального сотрудничества в России // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. 2016. № 14. С. 103-108.

²⁷ Города Центра и Северо-Запада помаялись ТОСами // Муниципальная Россия. 2013. № 3 (39). С. 91.

²⁸ Тит Лукреций Кар. О природе вещей. М.: Художественная литература, 1983. С. 251.

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

The article covers the stages of evolution of local self-government in Russia. In the year of the 80th anniversary of Altai Krai and the 140th anniversary of Barnaul City Duma, the main milestones of this process were noted in Barnaul: the beginning of the history of formation in the 19th century, a short time period before the reforms of the 1990s of the XX century, and a number of legal and organizational aspects of the activities of elected municipal bodies in the transition period from the Soviet to the Russian model, including those currently in force are considered.

Keywords: local self-government, representative body, City Duma, deputies, succession of generations.





УДК 353.2

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

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

В статье представлен анализ опыта взаимодействия депутатского корпуса Алтайского краевого Законодательного Собрания с органами власти и гражданским обществом. Рассмотрены основные формы взаимодействия и количественные результаты.

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

ИЗ ОПЫТА РАБОТЫ АЛТАЙСКОГО КРАЕВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С ОРГАНАМИ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ

FROM THE EXPERIENCE OF THE ALTAI REGIONAL LEGISLATIVE ASSEMBLY ON INTERACTION WITH AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY

Система взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти с исполнительными органами, органами местного самоуправления, с гражданским обществом – вопрос непростой и является необходимым компонентом системы государственного управления в демократическом правовом государстве.

Исследование этой темы интересно в двух аспектах: действительно ли развивается процесс взаимодействия, формируется система взаимодействия, а группы интересов заинтересованы и участвуют в формировании курса политики государства по тому или иному вопросу, принятии решений по реализации курса? Какие методы, средства, приемы используются ими при этом и в какой степени они эффективны?

Согласно ст. 37 закона Алтайского края от 8 мая 2001 г. № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» (далее – АКЗС) предполагается пять способов взаимодействия АКЗС с федеральными органами государственной власти¹.

По мнению председателя АКЗС VI созыва И.И. Лоора, тесная и согласованная работа депутатов АКЗС с депутатами Государственной Думы РФ и сенаторами Совета Федерации РФ является одним из главных условий стабильного развития региона, каждой его территории и, как следствие, всей страны².

В Совете Федерации РФ Алтайский край имеет двух представителей, один из которых назначается АКЗС. В настоящее время представителем от АКЗС VII созыва в Совете Федерации РФ является

С.В. Белоусов. Также интересы Алтайского края представляют девять депутатов Государственной Думы, которые были избраны в 2016 г.

Законодательным Собранием заключены соглашения о взаимодействии в федеральном законодательном процессе с Советом Федерации РФ. Подписание соглашения между АКЗС и Советом Федерации РФ состоялось 27 мая 2009 г.³.

Председатель АКЗС входит в состав Совета Законодателей РФ и является членом его Президиума, возглавляет комиссию Совета Законодателей по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии.

Формально взаимодействие между Федеральным Собранием и АКЗС не является «вертикалью» представительной



власти, но на практике парламент стремится поддерживать конструктивные отношения с Государственной Думой и Советом Федерации.

Следует отметить, что АКЗС имеет право законодательной инициативы в Го-

сударственной Думе РФ, а также принимает участие в рассмотрении Государственной Думой проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Анализ результатов деятельности

АКЗС по рассмотрению проектов федеральных законов за 4 года показывает, что законодательный орган Алтайского края достаточно активно участвует в законотворческом процессе федеральных депутатов (табл. 1).

Таблица 1

Анализ рассмотрений проектов федеральных законов в АКЗС (2012-2015 гг.)⁴

	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Отзывы на проекты федеральных законов в Государственную Думу	411	561	479	389
Из них:				
о поддержании принятия проекта ФЗ	364	515	440	372
о нецелесообразности принятия проекта ФЗ	45	44	34	23
Поправки к проекту федерального закона	5	3	4	
Законодательная инициатива	2	4	4	5
Из них:				
проект федерального закона	2	3	3	5
отзыв законодательной инициативы проекта федерального закона		1		
постановление АКЗС			1	

В период работы АКЗС шестого созыва состоялись межпарламентские встречи с председателем Совета Федерации РФ В.И. Матвиенко, с представителями палаты Молодых Законодателей при Совете Федерации, руководителями маслихатов Павлодарской и Восточно-Казахстанской областей Республики

Казахстан, депутатами Республики Таджикистан, парламентариями Польши, Монголии, Боснии и Герцеговины⁵.

Краевые законодатели поддерживают тесную связь с Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. В Алтайском крае в течение последних 5

лет состоялось несколько выездных заседаний Комитета.

Депутаты АКЗС пользуются своим правом вносить предложения Президенту РФ и Правительству РФ об издании (принятии) правовых актов по вопросам, входящим в их компетенцию.

Таблица 2

Динамика обращений депутатов АКЗС в федеральные органы власти (2012-2015 гг.)⁶

	2012 год	2013 год	2014 год	2015 год
Обращения	4	3	4	1
В т.ч.				
к министру	1			
в Государственную Думу	2		1	
в Правительство	1	1	1	1
в Федеральное Собрание		1	1	
к Председателю Правительства		1	1	

АКЗС участвует в согласовании назначения на должности руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти, использует свое право на обращение в Конституционный Суд РФ и другие федеральные суды для разрешения споров и решения иных вопросов.

Согласно ст. 38 закона Алтайского края от 8 мая 2001 г. № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» АКЗС вступает в договорные отношения с законодательными (представительными) органами государственной власти иных субъектов Российской Федерации⁷.

Законодательным Собранием заключены соглашения о взаимодействии в сфере правотворческой деятельности с Государственным Собранием – Эл Курултай Республики Алтай.

В период работы депутатов АКЗС шестого созыва состоялись межпарламентские встречи с депутатами Народ-





ного Хурала Республики Бурятия, депутатами Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай, Законодательной Думы Томской области, Собрания руководителями законодательных органов регионов Сибирского федерального округа.

В научно-практических конференциях, проводимых АКЗС, участвуют представители Законодательного Собрания Новосибирской области, Верховного Совета Республики Хакасия и других регионов.

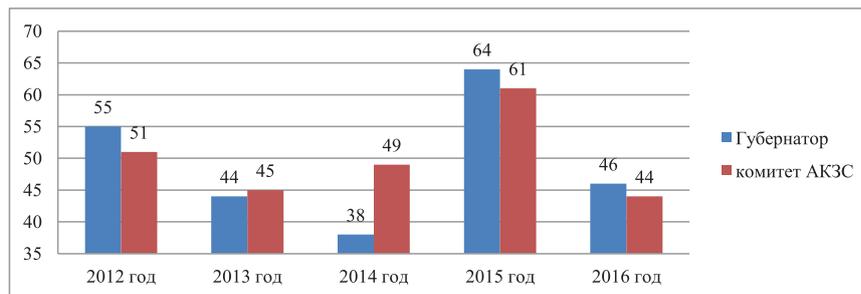
На постоянной основе депутаты АКЗС и Государственного Собрания – Эл Курултай Республики Алтай взаимодействуют в сфере мониторинга законодательного процесса, примером тому служат ежегодные доклады о состоянии законодательства каждого региона⁸.

В адрес краевого Законодательного Собрания регулярно поступают обращения региональных парламентов просьбой о поддержке законодательных инициатив, внесенных ими в Государственную Думу, или обращения к Президенту РФ и Правительству РФ.

Наиболее тесное взаимодействие осуществляется в рамках межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», в руководящие органы которой входит председатель АКЗС.

Взаимодействие законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Алтайском крае осуществляется в следующих формах:

- 1) законодательной инициативы;
- 2) издания законов Алтайского края;
- 3) осуществления контроля за соблюдением и исполнением Конституции и законов РФ, законов субъекта РФ, исполнением бюджета субъекта РФ, исполнением федеральных и региональных программ развития, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта РФ, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта РФ;
- 4) формирования органов власти субъекта РФ;
- 5) права высшего должностного лица участвовать в работе высшего законодательного органа субъекта РФ с правом совещательного голоса и требовать созыва внеочередного заседания этого органа, а также созыва вновь избранного законодательного органа власти;



Результаты законотворческой деятельности Губернатора и комитетов АКЗС (2012-2016 гг.)⁹

б) иных формах.

Следует отметить, что система взаимодействия строится на сотрудничестве между двумя этими ветвями власти. В практику работы прочно вошло согласование планов законопроектных работ. В связи с этим наибольшую долю от общего числа законодательных инициатив занимают законодательная инициатива Губернатора Алтайского края и постоянных комитетов АКЗС (рис.).

Правительство Алтайского края с пониманием относится к осуществлению контрольной функции законодателей и является достаточно активным участником контрольных мероприятий. Так, например, проведение публичных слушаний по проекту краевого бюджета, заслушивание ежегодного отчета Губернатора о результатах деятельности Правительства Алтайского края, Счетной палаты Алтайского края о результатах ее деятельности, заслушивание доклада Уполномоченного по правам человека, направление депутатских запросов и ряд других.

Появились и новые формы. К таким относится, например, «правительственный час», который закреплен в законе Алтайского края от 02.09.2015 № 68-ЗС «О Правительстве Алтайского края»¹⁰.

Среди институтов политического опосредования ведущая роль в системе взаимодействия общества и власти принадлежит политическим партиям.

В АКЗС шестого созыва были сформированы четыре постоянных депутатских объединения: фракция «Единая Россия», фракция КППРФ, фракция ЛДПР, фракция «Справедливая Россия». 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 ориентаций¹¹.

По итогам реализации законотворческой функции можно отметить, что характерным для 2014-2015 гг. является принятие ряда законов, внесенных постоянными депутатскими объединениями – фракциями, в 2012-2013 гг. таких инициатив не было. В 2014 г. было принято пять законов, внесенных фракциями самостоятельно. В 2015 г. из пяти законопроектов, внесенных фракциями самостоятельно, лишь три были приняты на сессии. Два законопроекта от фракции «Справедливая Россия» были отклонены: один законопроект был подготовлен и внесен на рассмотрение сессии АКЗС, однако был исключен из повестки работы сессии; еще один – был рассмотрен на сессии АКЗС, однако не был принят¹².

Депутаты, входящие в состав постоянных депутатских объединений, в течение каждого года принимают участие в работе «круглых столов» по различным злободневным вопросам, проводят выездные заседания, а также совместно с тем или иным комитетом АКЗС организуют расширенное заседание. Деятельность фракции также связана с организацией выездов депутатов АКЗС в районы края для участия в сессиях представительных органов местного самоуправления, проведения приема избирателей и встреч с населением.

Председатель АКЗС VII созыва А.А. Романенко, комментируя отчет Губернатора края о результатах деятельности Администрации Алтайского края за 2016 г., отметил, что фактически депутаты заслушивали Губернатора не только на сессии. Накануне в заседаниях фракций АКЗС приняли участие все члены Правительства – заместители Председателя, министры, которые в полном объеме ответили на все вопросы депутатов фракций.

Кроме того, Губернатор встретился с руководителями фракций АКЗС, где также шел разговор о социально-экономическом развитии края, взаимодействии



вии фракций, депутатов АКЗС с Правительством Алтайского края¹³.

Особое значение имеет осуществление взаимодействия депутатов АКЗС с представительными органами муниципальных образований и, надо отметить, осуществляется по многим направлениям.

По словам председателя АКЗС VI созыва И.И. Лоора, вопросы развития местного самоуправления на Алтае являются приоритетными в деятельности АКЗС¹⁴.

Для эффективного взаимодействия с представительными органами создан Совет по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований. Председатель АКЗС VI созыва И.И. Лоор отметил, что основные задачи совета состоят в обсуждении изменений в законодательстве, оказании методической помощи в их реализации¹⁵.

Депутаты АКЗС достаточно эффективно взаимодействуют с депутатским корпусом на местах. За последние 5 лет стабильно растет количество выездов депутатов в муниципальные образования Алтайского края (более 200). Это и присутствие на сессиях представительных органов, и встречи с избирателями, и организация приемов граждан.

Систематически проводятся обучающие семинары с депутатами представительных органов местного самоуправления. Например, в 2013 г. в районах края было проведено 10 выездных обучающих семинаров для 14 муниципальных образований, на которых побывали более 800 депутатов представительных органов. В 2015 г. также было проведено 10 семинаров для депутатов представительных органов местного самоуправления¹⁶.

Заслуживают внимания проведенные на территории муниципальных образований Дни АКЗС – традиционная форма работы краевого парламента. Дни АКЗС позволяют осуществлять мониторинг исполнения законов, оказать методическую помощь представительным органам, изучить положительный опыт работы местных депутатов.

Депутаты, избранные по избирательным округам, достаточно активно участвуют в деятельности представительных органов муниципальных образований. Они принимают участие в отчетах глав администраций му-

ниципальных образований, проводят встречи с населением и трудовыми коллективами, налажено информирование жителей округа о работе депутата через районные газеты.

Депутаты АКЗС ведут работу с населением на округах. Они являются постоянными участниками зональных совещаний, выездных семинаров для представительных органов муниципальных образований Алтайского края.

На заседания фракций АКЗС приглашаются руководители фракций районных и городских советов депутатов, что идет на пользу совместной законотворческой деятельности и организационно-контрольной работе.

Большую роль в организации взаимодействия играет деятельность Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края». Ассоциация стремится оказывать содействие развитию местного самоуправления в Алтайском крае, а также развивать взаимодействие органов местного самоуправления на межмуниципальном и государственном уровне в Алтайском крае¹⁷.

В АКЗС действует специально созданный комитет по местному самоуправлению, к вопросам ведения которого относится методическая и иная помощь органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения, в том числе при подготовке муниципальных правовых актов, а также в осуществлении права законодательной инициативы в АКЗС.

Только в 2015 г. комитет подготовил или принял участие в подготовке 36 проектов законов Алтайского края, из них 12 новых и три – совместно с другими комитетами¹⁸.

Традиционно проводится работа по приведению уставов муниципальных образований в соответствие с законодательством, а также осуществляется разъяснительная деятельность о порядке применения норм Федерального закона № 131-ФЗ от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Комитет направляет обращения по актуальным проблемам в органы местного самоуправления Алтайского края. В 2015 г. было отправлено 57 обращений. 28 ответов на обращения местных депутатов были подготовлены комитетом¹⁹.

Отдел аппарата АКЗС по взаимодействию с представительными органами

местного самоуправления совместно с Советом по взаимодействию АКЗС с представительными органами муниципальных образований, с Ассоциацией «Совет муниципальных образований Алтайского края» осуществляет методическое обеспечение деятельности представительных органов местного самоуправления.

К его функциям относится также мониторинг развития местного самоуправления; оказание консультативной помощи представительным органам местного самоуправления; участие в подготовке и проведении Дней АКЗС, зональных совещаний; организация учебы депутатов, стажировки и учебы руководителей представительных органов местного самоуправления.

Каждый месяц аппарат АКЗС с участием представительных органов власти готовит материалы для краевого информационно-аналитического журнала «Местное самоуправление на Алтае», которые содержит публикации, посвященные проблемам муниципалитетов, обмен полезным опытом и т.п.

Налажен информационный обмен между краевым парламентом и органами местного самоуправления. При разработке законопроектов, которые касаются интересов муниципалитетов, профильные комитеты АКЗС направляют письма в адрес представительных органов с просьбой высказать свое мнение по этому поводу.

К сожалению, можно привести единичные примеры участия местных представительных органов в законотворческой деятельности. Так, например, Барнаульская городская Дума регулярно направляет в профильный комитет АКЗС свои проекты решений по изменениям в Устав города, чтобы получить экспертное мнение²⁰.

Обращаются с вопросами и депутаты представительных органов Шипуновского, Советского районов.

Законодательные инициативы по совершенствованию краевого законодательства поступают из Бурлинского, Солонешенского, Угловского районов и других территорий²¹.

Взаимодействие АКЗС и институтов гражданского общества осуществляется в ходе каждого этапа правотворческой деятельности. Работа начинается с проекта закона, с обсуждения злободневных вопросов и заканчивается контролем реализации закона, оценкой эффективности законотворческой деятельности





со стороны общества и независимых экспертов.

Так, согласно внесенным изменениям в закон Алтайского края «О правотворческой деятельности» на стадии выдвижения проекты нормативных правовых актов размещаются на официальном сайте АКЗС²².

Также проект правового акта, который был принят в первом чтении, направляется, например, Уполномоченному по правам человека в Алтайском крае, в Общественную палату Алтайского края, а также в иные органы, организации.

В структуре АКЗС сформирована Комиссия АКЗС по законодательному обеспечению противодействия коррупции и правовому мониторингу, которая также позволяет осуществлять взаимодействие с институтами гражданского общества. В рамках реализации такого взаимодействия в АКЗС созданы и функционируют два совета АКЗС: по науке, наукоемким технологиям и инновационному развитию и по вопросам развития агропромышленного комплекса и сельских территорий. Членами данных советов являются представители общественности, эксперты в той или иной области.

Одной из форм работы АКЗС является проведение «круглых столов», расширенных заседаний комитетов, конференций и т.п. В таких мероприятиях кроме депутатов АКЗС принимают участие и представители институтов гражданского общества.

В работу АКЗС внедрена практика получения заключений на проекты законов от независимых экспертов. Например, в 2015 г. АНО ВПО «Алтайская академия экономики и права» было проведено две независимые экспертизы законов Алтайского края, в том числе по инициативе комитета по социальной политике поступило заключение на закон от 31 августа 2015 г. № 244 «О патриотическом воспитании в Алтайском крае». При подготовке Доклада АКЗС «О состоянии законодательства Алтайского края и перспективах его совершенствования» АКЗС направляет высшим учебным заведениям Алтайского края предложение высказать поправки и направления совершенствования законодательства²³.

Общественная палата РФ стремится взаимодействовать с АКЗС посредством общественного обсуждения проектов законов (так, в 2015 г. на общественное обсуждение выносился законопроект «Об общественном контроле в Алтайском крае»), проведения оценки регулирующего воздействия принятых законов²⁴.

Общественная палата РФ стремится взаимодействовать с АКЗС посредством общественного обсуждения проектов законов (так, в 2015 г. на общественное обсуждение выносился законопроект «Об общественном контроле в Алтайском крае»), проведения оценки регулирующего воздействия принятых законов²⁴.

¹ Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08 мая 2001 г. № 22-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Алтайская правда. 2001. № 123-124.

² Интернет-интервью с председателем АКЗС И.И. Лоором на тему «Взаимодействие Алтайского краевого Законодательного Собрания с федеральными органами государственной власти» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/company/cooperation/gov/action/regional/672780>.

³ Соглашения о взаимодействии в федеральном законодательном процессе [Электронный ресурс]. URL: http://archiv.council.gov.ru/subject_RF/agreement_sub_RF.

⁴ Отчет о работе Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mainreport>.

⁵ Межпарламентское сотрудничество [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mejparlamentskoe-sotrudnichestvo.html>.

⁶ Отчет о работе Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mainreport>.

⁷ Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08 мая 2001 г. № 22-ЗС (ред. от 02.03.2017) // Алтайская правда. 2001. № 123-124.

⁸ Межпарламентское сотрудничество [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mejparlamentskoe-sotrudnichestvo.html>.

⁹ Отчет о работе Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mainreport>.

¹⁰ О Правительстве Алтайского края: закон Алтайского края от 02.09.2015 № 68-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. Сентябрь, 2015. № 233. С. 22.

¹¹ 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.

¹² Отчет о работе Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/mainreport>.

¹³ Депутаты поддержали отчет губернатора Александра Карлина [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ap22.ru/paper/Bol-shinstvom-golosov.html>.

¹⁴ Председатель АКЗС Иван Лоор сегодня принял участие в отчете главы Барнаула [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/news/main/2011/03/25/5754>.

¹⁵ Журнал «Местное самоуправление на Алтае» (январь/февраль 2016) [Электронный ресурс]. URL: http://altairegion22.ru/upload/sm/msu_1_2016.pdf.

¹⁶ Журнал «Местное самоуправление на Алтае» (январь/февраль 2014) [Электронный ресурс]. URL: http://www.altairregion22.ru/upload/sm/sam_1-2_14.pdf.

¹⁷ Ассоциация «Совет муниципальных образований Алтайского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.altsovmun.ru>.

¹⁸ Показатели работы комитета Алтайского краевого Законодательного Собрания по местному самоуправлению в 2015 году [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/activity/comreports>.

¹⁹ Там же.

²⁰ Председатель АКЗС Иван Лоор сегодня принял участие в отчете главы Барнаула [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/news/main/2011/03/25/5754>.

²¹ Журнал «Местное самоуправление на Алтае» (январь/февраль 2014) [Электронный ресурс]. URL: http://www.altairregion22.ru/upload/sm/sam_1-2_14.pdf.

²² О внесении изменений в закон Алтайского края «О правотворческой деятельности»: Закон Алтайского края от 11 июля 2011 г. № 92-ЗС // Алтайская правда. 2011. № 220-222.

²³ Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2015 год / подготовлено информационно-аналитическим отделом аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания. Барнаул, 2016. С. 64.

²⁴ Общественные обсуждения [Электронный ресурс]. URL: <http://www.akzs.ru/publicdiscs>.

Natalya Grigoryevna Lomova, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences
Aleksandra Sergeevna Savchenko, 4th-year student of the direction of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article presents an analysis of the experience of interaction of the deputies of the Altai Region Legislative Assembly with bodies of state power of the Russian Federation and civil society. The basic forms of interaction and quantitative results are considered.

Keywords: legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation, interaction, state authorities, state authorities of the subject of the Russian Federation, local self-government.





УДК 34.096

Алексей Андреевич Кочков, исполняющий обязанности руководителя ТУ Росимущества в Республике Алтай (Республика Алтай, Россия)

Статья посвящена рассмотрению законодательства о приватизации федерального имущества, основным проблемам, возникающим при приватизации федерального имущества. Процесс приватизации федерального имущества рассматривается на примере Республики Алтай, приводятся результаты торгов, проведенных ТУ Росимущества в Республике Алтай.

Ключевые слова: законодательство о приватизации федерального имущества, аукцион, продажа посредством публичного предложения, продажа без объявления цены, план (программа) приватизации имущества.

ПРИВАТИЗАЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ

PRIVATIZATION OF FEDERAL PROPERTY IN THE TERRITORY OF THE ALTAI REPUBLIC

На протяжении всей истории России государство сосредотачивало в своей собственности имущество, значительно превосходящее по количеству имущество других форм собственности. После распада СССР в России начался процесс приватизации государственной собственности. Низкая эффективность приватизационного процесса 1990-х гг. обусловила состояние и структуру федерального имущества в настоящее время: наличие в федеральной собственности большого числа малоодоходных акционерных обществ и федеральных государственных унитарных предприятий, неиспользуемых объектов недвижимого имущества, требующих значительных средств на их содержание. Приватизация федерального имущества, разгосударствление активов является неотъемлемой частью процесса становления рыночных отношений. В современных экономических реалиях приватизация федерального имущества привлекает большое внимание не только специалистов по управлению государственной собственностью, политических деятелей, заинтересованных инвесторов, но и отдельных граждан нашей страны. Многих из них интересует, каким образом проходит приватизация федерального имущества на конкретных территориях, каких результатов по выполнению плана приватизации удастся достичь органам и организациям, осуществляющим продажу государственной собственности. В данной статье рассматривается процесс приватизации федерального имущества в Республике Алтай, приводятся ее результаты; акцентируется внимание на основных проблемах, возника-

ющих при приватизации федерального имущества.

Приватизация федерального имущества регламентируется Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», Постановлениями Правительства Российской Федерации от 07 августа 1997 г. № 989, от 12 августа 2002 г. № 584, от 12 августа 2008 г. № 585, от 22 июля 2002 г. № 549.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, в собственности физических и (или) юридических лиц¹.

В ст. 2 указанного федерального закона приводятся основные принципы приватизации государственного и муниципального имущества. Среди них законодатель выделяет признание равенства покупателей имущества, открытость деятельности органов, осуществляющих продажу имущества; исключительно возмездная основа отчуждения имущества.

Покупателями государственного и муниципального имущества могут быть любые физические и юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, государственных и муниципальных учреждений, а также юридических лиц, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов Россий-

ской Федерации и муниципальных образований превышает 25%. Акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью не могут быть покупателями своих акций, долей в уставных капиталах².

Законодательством о приватизации государственного и муниципального имущества определены следующие способы приватизации имущества:

- 1) преобразование унитарного предприятия в акционерное общество;
- 2) преобразование унитарного предприятия в общество с ограниченной ответственностью;
- 3) продажа имущества на аукционе;
- 4) продажа акций акционерных обществ на специализированном аукционе;
- 5) продажа имущества на конкурсе;
- 6) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в федеральной собственности акций акционерных обществ;
- 7) продажа имущества посредством публичного предложения;
- 8) продажа имущества без объявления цены;
- 9) внесение имущества в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ;
- 10) продажа акций акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2008 г. № 689 предусмотрено возложение функций по организации продажи федерального имущества на Федеральное агентство по управлению государст-





венным имуществом, которое осуществляет их как самостоятельно, так и через свои территориальные органы. На территории Республики Алтай продаже федерального имущества организует Территориальное управление Федерального агентства по управлению Федеральным имуществом в Республике Алтай (ТУ Росимущества в Республике Алтай). Из перечисленных способов приватизации федерального имущества ТУ Росимущества в Республике Алтай наиболее часто используются следующие: преобразование унитарного предприятия в акционерное общество; продажа имущества на аукционе; продажа имущества посредством публичного предложения; продажа имущества без объявления цены. Далее автор раскроет сущность этих способов приватизации федерального имущества более подробно.

Статьей 12 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» установлено, что начальная цена подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулирующим оценочную деятельность, при условии, что со дня составления отчета об оценке объекта оценки до дня размещения на официальном сайте в сети Интернет информационного сообщения о продаже государственного или муниципального имущества прошло не более чем шесть месяцев³.

На аукцион выставляется имущество в случае, если его покупатель освобожден от выполнения каких-либо условий в отношении данного имущества. Приобретает имущество тот покупатель, который в ходе проведения продажи предлагает наиболее высокую цену. Если в аукционе принял участие лишь один покупатель, то аукцион признается несостоявшимся.

Основное отличие продажи имущества посредством публичного предложения от аукциона заключается в том, что в ходе проведения процедуры продажи начальная стоимость имущества уменьшается на «шаг понижения», тогда как в аукционе происходит увеличение на «шаг аукциона». Понижение происходит поэтапно до «цены отсечения» – минимальной стоимости, по которой может быть продано имущество. Продажа посредством публичного предложения возможна в случае, если аукцион признан несостоявшимся. Продажа фе-

дерального имущества без объявления цены осуществляется, если продажа этого имущества посредством публичного предложения не состоялась и заключается в том, что цену продажи заявляют претенденты. Покупателем имущества признается лицо, предложившее наибольшую цену.

В 2011 г. ТУ Росимущества в Республике Алтай осуществлена продажа акций двух открытых акционерных обществ посредством публичного предложения: ОАО «ДЭП № 219», ОАО «ДЭП № 220». По результатам продажи акций в федеральный бюджет поступило 14 620 000 рублей⁴. В 2013 г. ТУ Росимущества в Республике Алтай проведен аукцион по продаже земельного участка с расположенным на нем объектом недвижимого имущества по адресу: Республика Алтай, Онгудайский район, с. Иня, 704 км Чуйского тракта М-52 с начальной ценой 133 207 рублей. Имущество было продано за 135 707 рублей⁵.

В прогнозный план (программу) приватизации на 2014-2016 гг., утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 01 июля 2013 г. №1111-р включены акции пяти акционерных обществ, зарегистрированных на территории Республики Алтай; два земельных участка с расположенными на них объектами недвижимости.

Приказом Росимущества от 01 апреля 2014 г. № 104 утвержден перечень акционерных обществ, решения об условиях приватизации которых принимают территориальные управления Росимущества. Перечень содержит более 200 наименований акционерных обществ, распределенных по месту регистрации юридического лица среди территориальных управлений Росимущества. Территориальному управлению Росимущества в Республике Алтай делегированы полномочия по осуществлению приватизации акций пяти акционерных обществ, зарегистрированных на территории Республики Алтай: АО «ДЭП № 217», АО «ДЭП № 221», АО «ДЭП № 222», АО «СДП № 223», АО «УТЦ «Семинский перевал».

Приказом Росимущества от 02 октября 2014 г. № 382 утвержден перечень имущества, подлежащего приватизации, решения об условиях приватизации которого принимают территориальные управления Росимущества. В перечень включены два земельных участка, расположенных на территории Республики Алтай.

ТУ Росимущества в Республике Алтай в 2013 г. был объявлен аукцион по продаже акций АО «СДП № 223». Аукцион был признан несостоявшимся ввиду отсутствия заявок от потенциальных инвесторов. После чего ТУ Росимущества в Республике Алтай была предпринята попытка продажи акций посредством публичного предложения. Продажа также не состоялась по причине отсутствия заинтересованных инвесторов⁶.

На основании распоряжения Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1419-р функции продавца акций АО «УТЦ «Семинский перевал», АО «СДП №223» были переданы АО «Российский аукционный дом», выступающему агентом. В 2016 г. АО «Российский аукционный дом» объявлено о продаже акций АО «СДП № 223» посредством публичного предложения. Акции проданы за 6 800 000 рублей при начальной цене 13 600 000 рублей.

В сентябре 2016 г. ТУ Росимущества в Республике Алтай осуществило продажу акций АО «ДЭП № 217» посредством публичного предложения за 15 000 000 рублей при начальной цене продажи – 25 000 000 рублей. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации информация об итогах продажи размещена на официальных сайтах в сети Интернет www.torgi.gov.ru, сайте продавца федерального имущества www.tu04.rosim.ru.

Аукцион по продаже акций АО «ДЭП № 222» признан несостоявшимся. Акции проданы посредством публичного предложения за 13 650 000 рублей при начальной цене продажи 27 300 000 рублей⁸.

ТУ Росимущества в Республике Алтай объявлено о проведении аукционов по продаже недвижимого имущества:

- земельного участка площадью 4979 кв. м, с кадастровым номером 04:06:100119:102, с расположенным на нем объектом недвижимого имущества – здание база-гараж, по адресу: Республика Алтай, Онгудайский район, с. Онгудай, ул. Советская, д. 217;

- земельного участка площадью 610 кв. м, с кадастровым номером 04:01:020101:31, с расположенным на нем объектом недвижимого имущества – здание гаража, площадью 261,8 кв. м, кадастровый номер 04:01:020101:380, по адресу: Республика Алтай, Майминский район, с. Манжерок, ул. Дружбы.

Аукционы по продаже недвижимого имущества признаны несостоявшимися



по причине отсутствия заявок. Очередной трехлетний период приватизации закончился в декабре 2016 г. ТУ Росимущества в Республике Алтай удалось осуществить продажу акций двух акционерных обществ (из трех акционерных обществ) по плану на 2014-2016 гг., объявить продажу двух земельных участков с расположенными на них объектами недвижимости.

По мнению автора, недостаточные темпы приватизации федерального имущества могут быть связаны со следующими проблемами: завышение начальной цены продажи имущества, отсутствие интереса со стороны потенциальных инвесторов, недостаточная и малоэффективная работа по привлечению инвесторов. Зачастую оценщики, осуществляющие оценку объектов, подлежащих приватизации, не выезжают на место расположения объекта оценки, что может привести к значительному завышению итоговой рыночной стоимости, ее несоответствию реальному состоянию объектов недвижимого имущества, рыночной цене аналогичного имущества.

Кроме того, федеральное имущество, подлежащее приватизации, во многих случаях обладает низкой ликвидностью, недостаточной инвестиционной привлекательностью для потенциальных инвесторов. Акционерные общества, находящиеся в федеральной собственности, имеют небольшую прибыль, зачастую продолжительное время находятся в предбанкротном состоянии.

Потенциальному покупателю имущества придется вложить значительные средства в осуществление ремонтных, восстановительных работ объектов недвижимого имущества; направить средства на уплату кредиторской задолженности, возникающей у акционерных обществ федеральной формы собственности с целью недопущения банкротства.

В настоящее время Федеральное агентство по управлению государственным имуществом проводит активную деятельность по внедрению и налаживанию эффективных механизмов управления акционерными обществами федеральной формы собственности, которые

будут способствовать улучшению финансово-хозяйственной деятельности обществ, повышению инвестиционной привлекательности, прозрачности деятельности.

Федеральным агентством по управлению государственным имуществом разработаны и внедрены в деятельность организаций государственного сектора различные документы методического характера. Например, методические рекомендации по организации работы Совета директоров в акционерном обществе, методические указания по применению ключевых показателей эффективности государственными унитарными предприятиями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в совокупности превышает пятьдесят процентов. Необходимо отметить положительные тенденции по изменению действующего законодательства в области корпоративного управления, методов и подходов к управлению организациями с государственным участием. Наблюдается внедрение большого количества инструментов корпоративного управления, основанных на применении лучших мировых и отечественных практик управления. В качестве примера можно привести внедрение методики последовательного снижения операционных затрат в акционерных обществах.

В целом положительные тенденции в законодательстве о приватизации затронули упрощение процедуры подачи заявок на участие в торгах, процедуры участия. Это в свою очередь оказало влияние на то, что физические лица сегодня могут свободно принять участие в любых объявленных торгах без лишних усилий. И совершенно естественно, что по статистике количество покупателей федерального имущества – физических лиц превышает количество организаций⁹. Вместе с тем организация работы по привлечению потенциальных инвесторов оценивается как недостаточная и малоэффективная. Информация о продаваемом имуществе, размещаемая продавцами и агентами на официальных сайтах в сети Интернет, представляется недостаточной для всесторонней оцен-

ки имущества, зачастую не вызывает интереса со стороны инвесторов, часто сообщения о продаже имущества не сопровождаются фотоматериалами.

Несмотря на существующие проблемы, при приватизации по итогам 2016 г. Росимуществом продано 179 пакетов акций предприятий на общую сумму 9 473 303 802 рублей. Из них: Центральным аппаратом Росимущества – 40 пакетов акций на сумму 781 179 002 рублей. Территориальными управлениями Росимущества – 82 пакета акций на сумму 1 006 898 300 рублей¹⁰.

Продажа акций хозяйственных обществ и объектов недвижимого имущества, приватизация которых не была завершена в 2014-2016 гг., будет продолжена в 2017 г. в рамках исполнения прогнозного плана на очередной трехлетний период.

¹ О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ. Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Итоги деятельности ТУ Росимущества в Республике Алтай в 2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://tu04.rosim.ru/press/10352>.

⁵ Информационное сообщение об итогах аукциона [Электронный ресурс]. URL: <http://tu04.rosim.ru/activities/sales/privatization/140088>

⁶ Информационные сообщения о продаже федерального имущества [Электронный ресурс]. URL: <http://tu04.rosim.ru/activities/sales/privatization>.

⁷ ИС об итогах продажи акций АО «ДЭП № 217» [Электронный ресурс]. URL: <http://tu04.rosim.ru/activities/sales/privatization/294452>.

⁸ ИС об итогах продажи акций «ДЭП № 222» [Электронный ресурс]. URL: <http://esugi.rosim.ru/Section/Privatization/Viewer/Index/8cfd9709-a02e-43d5-9e78-46ad7d9e3063?IDStr=80ca5ea9898c-485a-878e-09c79ee060c2>.

⁹ В прикупе [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2015/04/13/aksenov.html>.

¹⁰ Итоги продаж за 2016 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosim.ru/activities/sales/privatization/itogi/303862>.

Alexey Andreevich Kochekov, Deputy Head of the Federal Property Management Agency in the Altai Republic (Altai Republic, Russia)

The article considers the legislation on federal property privatization, the main issues arising from privatization of federal property. The process of privatization of federal property is considered on the example of the Altai Republic, the results of the auction conducted by the Federal Property Management Agency in the Altai Republic are given.

Keywords: legislation on privatization of Federal property, auction, sale by public offer, sale without price announcement, a plan (program) of privatization of property.





УДК 528.2:528.4
Ирина Владимировна Титова, заместитель начальника отдела водных ресурсов по Республике Алтай Верхне-Обского БВУ (Республика Алтай, Россия)

Телецкое – самое большое озеро Алтая. Оно традиционно считается одной из главных достопримечательностей Алтая. Озеро – одно из самых посещаемых туристами мест в Республике Алтай. Отдыхающих принимают турбазы и кемпинги. Проводятся пешеходные, водные, велосипедные, воздушные и автомобильные экскурсии. Кроме того, многие туристы приезжают на озеро для занятия рыбалкой.

Ключевые слова: Телецкое озеро, Горный Алтай, озеро, водоем, растительный покров, территория, туристы, дикая природа, рыба, акватория, туристический сезон, туристическая деятельность, охрана окружающей среды, законодательная база, мониторинг окружающей среды.

ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ ОЗЕРА ТЕЛЕЦКОЕ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ТУРИСТСКОЙ ИНДУСТРИИ РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ

PROBLEMS OF PRESERVING LAKE TELETSKOYE IN THE CONDITIONS OF TOURISTIC INDUSTRY DEVELOPMENT IN THE ALTAI REPUBLIC

Телецкое озеро (Алтын-Коль) находится в Северо-Восточной части Республики Алтай, Турочакском и Улаганском районах. Самый большой водоем Горного Алтая и одно из глубочайших озер мира, уникальный резервуар чистой и ультрапресной воды. Оно находится на высоте 434 м над уровнем моря (средний многолетний уровень), его максимальная глубина – 325 м. По максимальной глубине озеро занимает третье место в России после Байкала (1641 м) и Каспийского моря (980 м) и 25-е место в мире.

Озеро названо Телецким русскими первопроходцами по имени обитавших на его берегах тюркских племен телесов (телеутов). Местные народы звали озеро Алтын-Коль (Кель) – Золотое озеро. Многие исследователи по ряду признаков (генезис котловины, химический состав воды, гидрохимический режим и пр.) называют его «Малым Байкалом»¹.

История формирования Телецкого озера насчитывает чуть менее 1 млн лет. До сих пор продолжаются дискуссии о происхождении озерной котловины. Четко прослеживаются три направления в объяснении ее генезиса: эрозионное (флювиальное), ледниково-рифтовое (тектоническое). По мнению многих авторов, котловина озера представляет собой рифтовый разлом, обработанный в четвертичный период Чулышманским ледником².

Телецкое озеро относится к слабо-минерализованным (80 мг/л) пресно-

водным водоемам гидрокарбонатного класса, кальциевой группы. Вода чистая, максимальная прозрачность (15,5 м) наблюдается в конце февраля – начале марта. В период весеннего половодья из-за выноса большого количества взвесей в отдельных районах, в основном близ устья р. Чулышман, прозрачность уменьшается до 0,9 м. Весной вода желтоватого оттенка, в остальное время года зеленого цвета, рН составляет 7,3-7,6. Для озера характерно высокое содержание растворенного кислорода, концентрация которого во всей водной толще в течение года близка к насыщению. Содержание биогенных веществ очень низкое³.

Высшая водная растительность развита слабо и приурочена к мелководьям. Она представлена роголистником, различными рдестами, водяной сосенкой, горцем, пузырчаткой и др.

В фитопланктоне насчитываются лишь 10 видов водорослей, зоопланктон также беден. В толще воды обитают беспозвоночные животные 26 видов: рачки и коловратки. Зообентос представлен 169 видами.

В озере обитают рыбы 16 видов: сиг, хариус, елец, таймень, укуч, щука, окунь и пр. В силу низких температур воды, слабого развития водной растительности, а также бедности кормовой базы озеро малоприспособлено для обитания карповых и других теплолюбивых рыб. Бедность кормовой базы ограничивает численность

и холодолюбивых сиговых рыб. Некоторые виды рыб – хариус, елец – внешне отличаются от своих сородичей, что позволило рассматривать их как своеобразный «телецкий» вариант вида.

В растительном покрове окружающих озеро хребтов преобладают кедровые с примесью пихты папоротниково-высокотравные леса; на крутых каменистых склонах в прибрежной части – сосновые с участием кедра, пихты, лиственницы, березы и осины леса в сочетании с сообществами кустарников (в основном рододендрона даурского, спиреи и пр.) и различных петрофитов. На южных склонах Телецкого хребта (залив Кыга) встречаются типичные степные растения. Здесь же, в долине р. Кыги, сохранился участок реликтового пихтово-кедрового леса с 16 видами растений неморального комплекса в травянистом покрове⁴.

Для окрестностей озера характерно большое разнообразие представителей животного мира: 70 видов млекопитающих, более 300 видов птиц, 10 видов амфибий и пресмыкающихся. Весь бассейн заселён медведями, которые обычны и в прибрежной полосе. Встречаются рысь, соболь, россомаха, очень много волков, особенно в южной части. Из пресмыкающихся обильна гадюка. Среди птиц много красноногих видов: чёрный аист, балобан, скопа, сапсан, орлан-бвгохвост и др.



Своеобразие природы, необыкновенная красочность ландшафтов этих районов, величественность Телецкого озера привлекают большое количество туристов, в связи с чем уже возникают проблемы с регулированием потоков отдыхающих.

У северо-западной оконечности озера расположен посёлок Артыбаш с многофункциональной туристической базой, организующей водные, пешеходные, конные маршруты в районе озера. У истока р. Бии находится посёлок Иогач и Артыбаш с обилием небольших турбаз. Строительство туристических баз, в прибрежной зоне Телецкого озера, сопровождается возведением объектов сервисной инфраструктуры (магазины, кафе, гостиницы, подъездные дороги, пирсов, АЗС и пр.) что в совокупности привело к нарушениям исходных природных ландшафтов. Небольшие туристические базы есть на мысе Кырсай, кордонах Чири, Самыш, Эстюба. В посёлке Яйлю расположена база Алтайского государственного природного биосферного заповедника, основанного в 1932 г. и занимающего правобережье озера, до границы с Республикой Хакасия. Площадь заповедника – 8812 км², в том числе 117,6 км² – акватория Телецкого озера. В северо-западной части озера, примерно в 6 км от истока р. Бии, расположена полевая база – Телецкий филиал Института систематики и экологии животных Сибирского отделения РАН.

Телецкое озеро и его буферная зона, Алтайский и Катунский природные заповедники, природный парк Белуха и зона покоя «Уюк» с 1998 г. входят в состав объекта Всемирного природного наследия ЮНЕСКО «Золотые горы Алтая».

Телецкое озеро – одно из красивейших мест Горного Алтая. Своеобразие климата, богатство растительного и животного мира, удивительное сочетание высоких гор и большой массы чистой озерной воды создает неповторимый по красоте природный комплекс, который привлекал и привлекает огромное количество туристов.

Перспективы развития туристской индустрии Республики Алтай связаны с дальнейшей реализацией государственной программой Республики Алтай «Развитие внутреннего и въездного туризма» на 2013-2018 годы и федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)», а именно реализацией крупных инвестиционных проектов, направленных на формирование инфраструктуры всесезонного направления:

- создание туристско-рекреационного кластера «Алтын-Кель – Золотое озеро» (ТРК «Золотое озеро»);

- развитие туристско-рекреационного кластера «Всесезонный горнолыжный спортивно-оздоровительный комплекс «Манжерок» (ТРК ГАК «Манжерок»).

Сейчас состояние озера и его прибрежной части вызывает серьезные опасения. За последние 5–6 лет озеро приобрело широкую известность не только у нас, но и за рубежом. Число мест с дикой нетронутой природой во всем мире быстро сокращается, поэтому люди хотят увидеть то, что еще осталось. Телецкое озеро – одно из таких мест, поэтому количество туристов увеличивается каждый год⁵.

По результатам 2015 г. туристический поток в Республику Алтай составил 1 млн 830 тыс. посетителей, Турочакский р-н – 250 тыс. посетителей, Улаганский район – 43 тыс. посетителей. Ежегодный прирост туристического потока в среднем составляет 25%. В 2015 г. объем реализованного турпродукта составил 3,2 млрд рублей. Ежегодный прирост реализованного турпродукта в среднем составляет 20%.

С одной стороны, это можно только приветствовать. Туристская индустрия позволяет создавать новые рабочие места, пополняет бюджет республики. Но есть и другая сторона, на которую и хотелось бы обратить внимание. Уже сейчас количество туристов, приезжающих отдохнуть на озеро, в два-три раза больше, чем было еще десять лет назад. И их число быстро растет. Если все будет развиваться так же дико и без всякого контроля, озеро не выдержит такого загрязнения. Любой природный комплекс способен к самовосстановлению и самоочищению, но только до определенного предела. Если этот предел превышен, в системе могут произойти необратимые изменения, которые в дальнейшем приведут к полной ее деградации. Существуют методики, позволяющие определить такую нагрузку на определенные виды ландшафтов. Для территории Телецкого озера таких исследований не проводилось. Но даже если бы они и были проведены и были бы составлены рекомендации по допустимому количеству туристов на определенной территории, выполнить такие рекомендации без законодательной базы было бы невозможно.

Неудовлетворительно исполняется законодательство об охране окружающей среды на Телецком озере (Республика Алтай), которое пользуется большой популярностью среди туристов. К числу локальных факторов антропогенного воздействия на озеро Телецкое относятся: хозяйственно-селитебные территории, водный транспорт и места его базирования, предприятия лесопереработки, автотранспорт и автозаправки, полигоны отходов, объекты туристической инфраструктуры. Следует отметить, что на тер-

ритории сел Артыбаш и Иогач нет оборудованных полигонов для размещения ТБО и полей фильтрации ЖКО, а также подсланевых вод теплоходов и катеров. Так, в 2013 г. группой местных предпринимателей в акватории и прибрежной части Телецкого озера с. Артыбаш без наличия необходимых разрешительных документов были проведены дноуглубительные работы и сооружены шесть насыпей из илесто-песчано-галечных донных отложений. Сооружение шести насыпей заметно изменило рельеф дна озера в связи с выемкой грунта (дноуглубительные траншеи) и складированием его в виде насыпей в акватории и прибрежной зоне. Негативное воздействие техногенного рельефа обусловлено «поднятием» на поверхность больших объемов сульфидистых отложений – источников взвешенных веществ и повышенной мутности озерной воды. Повышенные и высокие концентрации взвешенных веществ, обусловленные размывом насыпей и дноуглубительных траншей, позволяют считать экологическое состояние прибрежной зоны и акватории Телецкого озера малоблагоприятными для биоты, в частности, ихтиофауны. Нарушения водного законодательства стали предметом ряда проверок, проведенных Горно-Алтайской межрайонной природоохранной прокуратурой с привлечением ряда ведомств и организаций, в том числе Управления Росприроднадзора по АК и РА, отдела водных ресурсов по Республике Алтай Верхне-Обского БВУ, Министерства лесного хозяйства Республики Алтай, Горно-Алтайского отдела госконтроля ВБР, ОАО «Алтай – ГЕО» и АУ РА «Алтайский региональный институт экологии». ОАО «Алтай – ГЕО» и АУ РА «Алтайским региональным институтом экологии» была проведена оценка экологического состояния акватории и прибрежной зоны Телецкого озера в черте с. Артыбаш. Результатом оценки экологических последствий вышеотмеченных дноуглубительных работ составлено заключение о гидрологическом режиме, гидрохимических особенностях Телецкого озера, хозяйственной деятельности и их последствиях.

В 2013 г. правоохранительные органы уже проводили аналогичные мероприятия и предлагали органам государственной власти принять необходимые меры для улучшения ситуации⁶.

«Несмотря на огромное международное значение Телецкого озера и его значение для Республики Алтай, контроль за осуществлением судоходства маломерных судов на озере осуществляется слабо», – говорится в представлении. При проведении в 2014 г. проверки на базе отдыха «Наука», принадлежащей Си-





бирскому отделению РАН, выявлена эксплуатация аварийного причала (пирса). Аварийные причалы (пирсы) также были выявлены на турбазах ООО «Фактор», ООО «Золотое озеро», на Телецком опытном лесном хозяйстве. На вышеуказанных объектах отсутствовали право устанавливающие документы под отвод земель для строительства и возведения пирсов. Все обследуемые 7 пирсов находились в аварийном состоянии, исключая их эксплуатацию.

Частую подсланевые воды, нефтепродукты с моторных лодок и катеров сбрасываются прямо в озеро. К тому же в озеро вместе с ливневыми и грунтовыми водами в озеро попадают отходы, образующиеся после пребывания туристов на берегу. Все это оказывает негативное влияние на состояние водных биологических ресурсов, приводит к загрязнению акватории Телецкого озера. На берегах Телецкого озера мусорные контейнеры и оборудованные автостоянки до настоящего времени отсутствуют. Работа по обустройству стоянок началась лишь в текущем году, отмечается в документе, направленном в правительство республики.

На сегодняшний день озеро посещают в основном «дикие» туристы. Пешеходные маршруты и тропы оставляют желать лучшего. Основная масса туристов располагается по берегам, куда их доставляют катерами и лодками. Этими же катерами туристы попадают и на водопад Корбу – самый известный на озере. Количество катеров и лодок, курсирующих по озеру, увеличивается с каждым годом. Так, на конец 2016 г. на территории озера Телецкого базируется 350 маломерных судов и 14 баз (сооружений) для стоянок маломерных судов. Каждый катер в пик туристического сезона (июль – август) делает по два три рейса в день до водопада Корбу. Все продукты сгорания топлива поступают в воду. Летом бензиновая и масляная пленка на воде – обычное явление в районе Артыбаша⁷.

Особо хотелось бы отметить уменьшение с каждым годом количества рыбы в озере. Это связано с бесконтрольным сетевым ловом, который в последнее время приобретает просто огромные масштабы. Рыбу ловят в основном для продажи туристам, для этого ставят сети. При отсутствии надлежащего контроля это приведет к исчезновению тайменя и хариуса. Необ-

ходим полный запрет на сетевой лов рыбы в Телецком озере. Должна быть разрешена только спортивная рыбалка.

Загрязнение акватории озера и его берегов твердым мусором – это еще одна проблема, связанная с увеличением количества туристов. Осенью всего на 200 м берега насчитывалось 50 пластиковых бутылок. А ведь пластик практически не разлагается.

Проблемы, связанные с бесконтрольным туризмом, можно было бы продолжать, но и сказанного, считаем, достаточно, чтобы понять – озеру грозит реальная опасность.

Решением всего комплекса проблем может стать создание на левобережной (не заповедной) части озера структуры по типу национального парка, которая бы занималась организацией и обустройством мест отдыха туристов в береговой зоне и маршрутов по прибрежной территории, разработкой новых видов туристической деятельности (экологический, научный, спортивный туризм, фотоохота, спортивная рыбалка). Учитывая увеличение количества иностранных туристов, необходимо иметь в штате квалифицированных гидов-переводчиков, умеющих работать с иностранцами.

Кроме этого, необходимо вести мониторинг состояния озера и его береговой зоны как за единым природным комплексом. Данные по отдельным элементам этого комплекса должны анализироваться и на основе такого анализа составляться прогнозы по изменению этих элементов на перспективу.

Организация и деятельность такой структуры может стать пробным полигоном для организации туризма в других районах Горного Алтая.

Понятно, что для всего этого необходима законодательная база. Необходимо принять пакет законов, определяющих статус природного комплекса Телецкого озера. Тем более что озеру присвоен статус объекта Всемирного наследия ЮНЕСКО. Это всемирное признание его уникальности, позволяющее привлекать внимание к проблемам охраны этой территории и дающее возможность привлечения средств различных фондов и организаций для создания национального парка. Для этих же целей необходимо использовать и часть налоговых поступле-

ний от существующих турбаз, от денег, получаемых за перевозку туристов по озеру. Сейчас эти перевозки, по большей части, никакими налогами не облагаются.

Отдых в береговой зоне должен быть платным, деньги должны идти на оборудование мест отдыха и очистку берегов от бытового мусора.

2017 г. объявлен Годом экологии в Российской Федерации. Президент России Владимир Владимирович Путин, выступая с ежегодным посланием перед Федеральным собранием, поручил правительству страны подготовить программы сбережения уникальных природных символов России, таких как Волга, Байкал, Телецкое озеро на Алтае.

Все это нужно начинать делать уже сейчас, вернее, еще вчера, иначе завтра вместо памятника природы мы будем иметь очередной памятник неразумной человеческой деятельности.

¹ Малков Н.П., Суразаков А.С., Палкин А.М. Всемирное наследие Алтая. Горно-Алтайск: ГУП «Горно-Алтайская республиканская типография», 2012. С. 10.

² Увлекательное путешествие в «Золотые горы» Алтая. Горно-Алтайск: Министерство туризма, предпринимательства и инвестиций Республики Алтай, 2013. С. 7.

³ Кучин А.П. Флора и фауна Алтая. Горно-Алтайск, 2011. С. 125.

⁴ Шевченко Г.А. Основные тенденции изменения гидрохимического состава Телецкого озера на рубеже веков // Биогеохимия в народном хозяйстве. Фундаментальные основы ноосферной технологии: материалы 6-й Междунар. биогеохим. школы. Астрахань, 2011. С. 34.

⁵ Шевченко Г.А., Кивацкая А.В. Уровни присутствия загрязнителей в воде Телецкого озера и его притоков // Природные ресурсы Горного Алтая: бюллетень. 2011. № 1. С. 63.

⁶ Шевченко Г.А. Характер и масштабы загрязнения Телецкого озера (Горный Алтай) // Современные фундаментальные проблемы гидрохимии и мониторинга качества поверхностных вод России: материалы науч.-практ. конф. Азов, 2012. С. 210.

⁷ Шевченко Г.А. Характер и масштабы загрязнения Телецкого озера (Горный Алтай) // Современные фундаментальные проблемы гидрохимии и мониторинга качества поверхностных вод России: материалы науч.-практ. конф. Азов, 2012. С. 212.

Irina Vladimirovna Titova, Deputy Head of the Water Resources Department in the Altai Republic of the Upper-Obssky Basin Water Management (Altai Republic, Russia)

Lake Teletskoye is the largest lake of Altai. Lake Teletskoye is considered one of the main attractions of Altai. The lake is one of the most visited places in the Altai Republic. Campings and campsites receive vacationers. There are pedestrian, water, cycling, air and road trips. In addition, many tourists come to the lake for fishing.

Keywords: Lake Teletskoye, the Altai Mountains, lake, water body, vegetation, land, tourists, wildlife, fish, water area, tourist season, tourist activity, environmental protection, legislation, environmental monitoring.





УДК 35

Татьяна Николаевна Самсонова, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Автор статьи комментирует настоящие и грядущие изменения в нормативно-методической базе делопроизводства, которые следует учитывать при формировании системы управления документами в органах государственного управления и местного самоуправления.

Ключевые слова: документ, документирование, делопроизводство, реквизит, унификация, стандартизация.

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ НОРМАТИВНО-МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕДЕНИЯ ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА В СИСТЕМАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ON THE ISSUE OF THE DEVELOPMENT OF NORMATIVE AND METHODOLOGICAL SUPPORT FOR THE OFFICE WORK IN THE SYSTEMS OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT

В настоящее время Федеральное архивное агентство (далее Росархив) как федеральный орган исполнительной власти осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства.

В Положении о Росархиве, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2016 г. № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства», приведен перечень документов, которые на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации разрабатывает и утверждает Федеральное архивное агентство. В данном перечне упомянуты следующие виды документов:

- правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах;
- правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных органах, органах местного самоуправления и организациях;
- правила делопроизводства в государственных органах;

- типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов;
- примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях;
- перечни типовых архивных документов с указанием сроков их хранения;
- примерное положение об архиве организации;
- типовое положение о центральной экспертной комиссии государственного органа;
- примерное положение об экспертной комиссии организации;
- примерное положение об экспертно-проверочных комиссиях федеральных государственных архивов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- типовые нормы времени и выработки на работы (услуги), выполняемые государственными и муниципальными архивами¹.

Обратимся к плану научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых на основе государственного задания Федерального архивного агентства, на 2017 г. с целью уточнения состава нормативных и методических документов, которые готовятся к разработке в текущем году. Эта информация необходима для определения сроков и порядка внесения изменений в действующие локальные нормативные акты,

определяющие единую систему делопроизводства в каждом конкретном органе государственной власти и местного самоуправления.

Вызывает интерес в плане Росархива подготовка аналитического обзора «Исследование международных стандартов и проектов международных стандартов ИСО по управлению документами за 2016 г., определение целесообразности разработки на их основе соответствующих национальных стандартов Российской Федерации». На самом деле в России международные стандарты по управлению документами востребованы, прежде всего, организациями негосударственного сектора, стремящимися получить международный сертификат по управлению качеством на основе стандартов серии ISO 9000. Когда в 2007 г. был введен в действие национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 15489 «Управление документами. Общие требования», являющийся аутентичным переводом международного стандарта ИСО 15489-1:2001 «Информация и документация. Управление записями. Общие положения», стало очевидным, что действующая еще со времен СССР система отечественного делопроизводства вполне соответствует рекомендуемым международным принципам управления документами. Закрепленные в данном стандарте принципы формирования единой политики управления документами и ответственности в области управления документами, только подтверждают высказанное нами мнение. Скорее





всего, по этой причине ГОСТ Р ИСО 15489 не получил особого внимания специалистов делопроизводства в системе государственного управления и местного самоуправления. Международный комитет по стандартизации производит очень много документов. Поскольку в нашей стране имела до последнего времени хорошая традиция – стандартов и нормативных документов разрабатывать немного, но зато использовать их повсеместно, управленческие решения о переводе и применении международных стандартов должны быть хорошо обоснованы.

На 2017 г. также запланирована работа по систематизации федеральных нормативных правовых актов в сфере архивного дела и делопроизводства (1991-2016 гг.) принятых Росархивом и Минкультуры России по представлению Росархива. По итогам этой работы будет подготовлен перечень актов с указанием действующих, подлежащих отмене или актуализации и пояснительной записки к нему. Такой перечень крайне необходим работникам, ответственным за формирование единой системы делопроизводства в конкретном учреждении для поддержания ее на уровне современных требований.

В раздел плана Росархива по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию делопроизводства включены для разработки следующие виды документов: типовое положение о центральной экспертной комиссии государственного органа; примерное положение об экспертной комиссии организации; правила организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, научных организациях, новая редакция порядка использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах.

Необходимость разработки типового положения о центральной экспертной комиссии государственного органа и примерного положения об экспертной комиссии организации назрела еще лет десять тому назад. Уточним, что экспертные комиссии являются совещательным органом при руководителе каждой организации, который осуществляет организационное и методическое руководство экспертизой ценности документов. В настоящее время для разработки локальных нормативных актов, определяющих порядок деятельности экспертных комиссий, применяются следующие документы: примерное положение о постоянно действующей экспертной комиссии (ЭК) организации, утвержденное приказом Росархива № 2 от 19 января 1995 г.; примерное положение о центральной экспертной комиссии (ЦЭК) министерства (ведомства) РФ, утвержденное приказом Росархива № 19

от 17 марта 1998 г. За годы, прошедшие после утверждения этих документов, в делопроизводстве произошли большие изменения, связанные с использованием информационных технологий в работе с документами. Внедрение электронного документооборота требует разработки и принятия управленческих решений по поводу упорядочения этого процесса. Например, на основании распоряжения Правительства РФ 12 февраля 2011 г. № 176-Р, утвердившего план мероприятий по переходу федеральных органов исполнительной власти на безбумажный документооборот при организации внутренней деятельности, каждое федеральное ведомство, по согласованию с Росархивом, устанавливает сроки хранения документов собственного информационного фонда, а также определяет вид носителя (электронный или бумажный), на котором этот документ будет создаваться и храниться. В упомянутом выше плане мероприятий было предусмотрено, что обеспечение безбумажного документооборота в отношении документов, включенных в перечни электронных документов, должно начинаться с 01 января 2012 г. Росархив подготовил и утвердил приказом от 29 апреля 2011 г. рекомендации по подготовке федеральными органами исполнительной власти перечней документов, создание, хранение использование которых в федеральных органах исполнительной власти должно осуществляться в форме электронных документов (далее – рекомендации по составлению Перечня ЭД). Разработка Перечней ЭД в федеральных органах исполнительной власти в соответствии с рекомендациями должна осуществляться службами делопроизводства и архивами федеральных органов исполнительной власти при участии специалистов структурных подразделений. Соответствующая работа также должна осуществляться в органах местного самоуправления, подключенных к системе межведомственного электронного документооборота. Рекомендации по составлению Перечня ЭД в соответствии со своим названием не являются однозначным документом. При разработке проекта Перечня ЭД от составителей требуется компетентность, опыт работы с документами и коллегиальный характер принятия управленческого решения. Для определения круга задач и функций экспертных комиссий разного уровня необходимо закрепление в типовом и примерном положении об экспертных комиссиях направлений деятельности по согласованию Перечней ЭД, упорядочению делопроизводственных операций по организации работы с электронными документами, включая порядок их хранения, использования и уничтожения.

В плане Росархива заявлена подготовка новой редакции Методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизвод-

ству в федеральных органах исполнительной власти в связи с изменениями, внесенными в 2016 г. в Правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти (далее Правила делопроизводства) и принятием ГОСТ Р 7.0.97-2016 «СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов». Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти являются в настоящее время единственным документом, в котором детализированы правила организации работы с документами в органах власти и управления. Документ был утвержден приказом Росархива в 2009 г. и после его введения в действие дважды в Правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти были внесены изменения. Практически переписан раздел об организации электронного документооборота, внесены изменения в понятийный аппарат, состав реквизитов. Новая редакция Методических рекомендаций необходима для подготовки ведомственных и индивидуальных инструкций по делопроизводству в соответствии с современными требованиями.

Приказом Росстандарта от 08 декабря 2016 г. № 2004-ст принят новый национальный стандарт по оформлению документов – ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов» (далее – ГОСТ Р 7.0.97-2016). Стандарт вводится в действие с 1 июля 2017 г. и заменит ГОСТ Р 6.30-2003 Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» (далее – ГОСТ Р 6.30-2003). Для соблюдения принципа унификации и стандартизации делопроизводства, создания единой системы работы с документами в организациях требуется устранение расхождений в составе реквизитов и правилах их оформления, изложенных в Правилах делопроизводства и ГОСТе Р 7.0.97-2016 «СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов».

В опубликованном на официальном сайте Росстандарта ГОСТ Р 7.0.97-2016 можно увидеть отличия от ГОСТ Р 6.30-2003. Изменились правила разработки формуляров бланков, а именно: уточнены размеры полей, а изображение герба (государственного, субъекта Российской Федерации, герба (геральдического знака) органа местного самоуправления) помещается посередине верхнего поля бланка документа над реквизитами организации – автора документа, на расстоянии 10 мм от верхнего края листа. Поскольку состав реквизитов изменился – одни появились (на-



именование структурного подразделения – автора документа, наименование должности лица – автора документа), другие – исчезли (код организации по ОКПО, ОГРН и ИНН/КПП), изменился состав реквизитов бланков документов.

Расширен состав предпочтительных гарнитуров и размеров шрифтов для реквизитов документа. Среди них перечислены: Times New Roman № 13, 14; Arial № 12, 13; Verdana № 12, 13; Calibri № 14 и приближенные к ним.

Число реквизитов в ГОСТ Р 7.0.97-2016 осталось прежним – 30, а вот состав изменился. В ГОСТ Р 7.0.97-2016 не включены в качестве самостоятельных следующие реквизиты ГОСТ Р 6.30-2003: код организации (реквизит 04), основной государственный регистрационный номер (ОГРН) юридического лица (реквизит 05), идентификационный номер налогоплательщика / код причины постановки на учет (ИНН/КПП) (реквизит 06). Коды рекомендовано проставлять на бланках писем негосударственных предприятий и организаций в составе реквизита справочных данных об организации. Отменен реквизит 30 по ГОСТ Р 6.30-2003 – идентификатор электронной копии документа, потерявший свою актуальность в связи с применением программ электронного документооборота, позволяющих находить необходимую информацию по метаданным о документе, внесенным в базу данных при регистрации документа.

В ГОСТ Р 7.0.97-2016 появились новые реквизиты: наименование структурного подразделения – автора документа (реквизит 06 по ГОСТ Р 7.0.97-2016); наименование должности лица – автора документа (реквизит 07); гриф ограничения доступа к документу (реквизит 14); отметка об электронной подписи (реквизит 23). Применение грифа ограничения доступа к документу предусмотрено законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Порядок их оформления и использования должен быть закреплен в локальных нормативных актах организаций.

Отметка об электронной подписи (реквизит 23 по ГОСТ Р 7.0.97-2016) необходима для визуализации электронной подписи на электронном документе. Применение отметки об электронной подписи первоначально было предусмотрено приказом Минкомсвязи России и ФСО России от 27 мая 2015 г. № 186/258 «Об утверждении Требований к организационно-техническому взаимодействию государственных органов и государственных организаций посредством обмена документами в электронном виде». При просмотре электронного документа на экране монитора или на бумажном носителе при его распечатке на месте проставления собственноручной подписи должностного лица (если документ изначально оформля-

ется на бумаге) программными средствами воспроизводится отметка об электронной подписи. Требования оформления этой отметки были внесены в Правила делопроизводства постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2016 г. № 356 «О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти»².

Реквизит 01 «Герб (Государственный герб Российской Федерации, герб субъекта Российской Федерации, герб (геральдический знак) муниципального образования)» (по ГОСТ Р 7.0.97-2016) – результат объединения реквизитов «Государственный герб Российской Федерации» и «Герб субъекта Российской Федерации». В разделе 5 ГОСТ Р 7.0.97-2016 (п. 5.1) поясняется: «Герб (Государственный герб Российской Федерации), герб субъекта Российской Федерации, герб (геральдический знак) муниципального образования» воспроизводится на бланках документов в соответствии с Федеральным конституционным законом от 25 декабря 2000 г. № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации», законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления». В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции от 28 декабря 2016 г.) муниципальные образования могут зарегистрировать официальные символы (гербы и геральдические знаки), отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Объединение гербов в один реквизит связано с тем, что в одном документе может воспроизводиться изображение только одного из перечисленных гербов.

Реквизиты 02 и 03 «Эмблема» и «Товарный знак (знак обслуживания)» в новом ГОСТ Р 7.0.97-2016 появились в результате разделения реквизита 03 «Эмблема организации или товарный знак (знак обслуживания)» (по ГОСТ Р 6.30-2003). Эмблемы и товарные знаки применяются с различными целями: эмблема органа власти (организации) используется как средство идентификации органа власти, а товарный знак (знак обслуживания) – производителя товаров и услуг.

Несмотря на то, что часть нововведений в ГОСТ Р 7.0.97-2016 появилась с целью устранения расхождений в ГОСТе и Правилах делопроизводства, полной идентичности в составе реквизитов и правилах их оформления в этих документах не наблюдается. Например, в ГОСТ Р 7.0.97-2016 в реквизите адресат инициалы ставят перед фамилией во всех случаях его оформления. В правилах делопроизводства инициалы ставят перед фамилией только при оформлении адресата

в письмах, адресованных физическим лицам. Есть отличия в оформлении отметки об исполнителе и т.д. Остается надеяться на то, что при разработке новой редакции Методических рекомендаций будет продолжена работа по установлению полного соответствия правил документирования в различных нормативных и методических документах. Авторам Методических рекомендаций необходимо помнить о том, что на основании ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. Правила делопроизводства и методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти являются основой для разработки инструкций по делопроизводству в органах местного самоуправления. Для восстановления справедливости вслед за неизбежным включением в Методические рекомендации реквизита 01 «Герб (Государственный герб Российской Федерации, герб субъекта Российской Федерации, герб (геральдический знак) муниципального образования)» (по ГОСТ Р 7.0.97-2016) в названиях реквизитов должны появиться упоминания их принадлежности не только к документам федеральных органов исполнительной власти, но органов местного самоуправления.

На основании анализа плана Росархива можно рассчитывать на появление в 2017 г. типового положения об архиве организации. В настоящее время для разработки локального нормативного акта, упорядочивающего работу архива, применяется примерное положение об архиве государственного учреждения, организации, предприятия, утвержденное приказом Роскомархива № 176 18 августа 1992 г., которое не содержит положений об организации хранения документов на электронном носителе. Типовое положение будет приведено в соответствие с Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях, утвержденными приказом Минкультуры России от 31 марта 2015 г. № 526.

Очень востребованным документом должна стать примерная инструкция по делопроизводству для государственных организаций. Разработка инструкции также запланирована Росархивом на 2017 г. После отмены приказом Минкультуры России № 260 от 11 мая 2010 г. типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти в связи с выходом Правил делопроизводства разработчики индивидуальных инструкций по делопроизводству утратили цельный текст инструкции, который





можно было взять за основу для подготовки проекта документа. Примерная инструкция по делопроизводству сможет выполнять функцию исходного образца по структуре и содержанию для разработки инструкций по делопроизводству не только в государственных учреждениях, но в органах местного самоуправления, а также помочь соблюдению единых правил документирования и организации работы с документами в учреждениях негосударственного сектора.

В соответствии с планом в 2017-2018 гг. будет подготовлен проект Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности организаций, с указанием сроков их хранения и инструкции по его применению. В настоящее время при разработке ведомственных перечней с указанием сроков хранения и составлении типовых и индивидуальных номенклатур дел применяется Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом министерства культуры Российской Федерации от 25 августа 2010 г. (далее Перечень)³. С выходом Федерального закона № 43-ФЗ от 2 марта 2016 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»»⁴ изменился срок хранения документов по личному составу, созданных в организациях начиная с 2003 г. Срок хранения документов по личному составу, созданных после 2003 г., сократился до 50 лет. Не изменились сроки хранения документов по личному составу, образовавшихся в связи с прохождением гражданами государственной службы, не являющейся государственной гражданской службой. Эти изменения должны быть внесены в Перечень для руководства к действию в каждой организации. В действующем Перечне нет рекомендаций по выбору носителя документа (бумажного или электронного). В правилах делопроизводства упоминается, что электронные документы формируются в электронные дела в соответствии с номенклатурой дел, о чем делается пометка в графе примечания. Совершенно логичным может стать уточнение в графе примечания Перечня о виде носителя информации, что значительно упростит принятие подобных решений в органах власти и управления и иных организациях.

В номенклатуре дел указывается, что дело ведется в электронной форме, о чем отмечается в заголовке дела или в графе «Примечание».

Реализацию большей части планируемых мероприятий Росархив поручает ведомственному научно-исследовательскому учреждению – Всероссийскому научно-исследовательскому институту документоведения и архивного дела (далее – ВНИИДАД). Планы ВНИИДАД на официальном сайте учреждения представлены гораздо скромнее. В частности, в планах работы структурных подразделений ВНИИДАД отсутствует информация о разработке примерной инструкции по делопроизводству для государственных организаций.

Отделом документоведения по плану на 2017 г. ведется подготовка следующих документов: аналитического обзора «Исследование международных стандартов и проектов международных стандартов ИСО по управлению документами за 2016 г., определение целесообразности разработки на их основе соответствующих национальных стандартов Российской Федерации»; изменений в Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти в связи с изменениями, внесенными в 2016 г. в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти и принятием ГОСТ Р 7.0.97-2016 «СИБИД. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов»⁵. Отдел документоведения также ведет разработку стандарта: ГОСТ Р ИСО 30301-2016 «СИБИД. Информация и документация. Системы управления и документация. Требования» и готовит перевод стандартов: ISO 30302 «Информация и документация – Система менеджмента документов – Руководство по реализации»; ISO 15489-2016 «Информация и документация – Управление документами».

Для внедрения систем электронного документооборота ВНИИДАД готовит типовые функциональные требования к системам электронного документооборота и системам хранения электронных документов в архивах государственных органов⁶.

Анализ планов работы Росархива и ВНИИДАД не дает оснований надеяться на то, что в ближайшее время появится типовой или примерный Альбом форм

документов. Следовательно, изменение, внесенное в Правила делопроизводства по поводу создания альбома форм документов в федеральных органах исполнительной власти, будет сложно выполнить, особенно органам местного самоуправления. Очевидно, это связано с тем, что Унифицированная система организационно-распорядительных документов (УСОРА) с 1993 г. не ведется и не актуализируется, поскольку в настоящее время нет органа государственной власти, уполномоченного на ведение и развитие УСОРА.

Анализ настоящих и грядущих изменений в нормативно-методической базе делопроизводства показывает, что до вступления в силу упомянутых в планах Росархива документов нет оснований для внесения изменений в действующие локальные нормативные акты, определяющие систему управления документами в органах государственного управления и местного самоуправления.

¹ Официальный сайт Федерального архивного агентства (Росархива) [Электронный ресурс]. URL: <http://archives.ru/reporting/plan-nir2017.shtml>

² О внесении изменений в Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти. Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2016 г. № 356 (ред. от 02.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2016. № 18. Ст. 2641.

³ Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный приказом министерства культуры Российской Федерации от 25 августа 2010 г. Зарегистрирован Минюстом России 8 сентября 2010 г. Регистрационный № 18380. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти № 38 20 сентября 2010 г.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации»: Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 43-ФЗ // Российская газета. Федеральный выпуск. № 6915 (47).

⁵ Официальный сайт Всероссийского научно-исследовательского института документоведения и архивного дела (ВНИИДАД) URL: <http://www.vniidad.ru/index.php>.

Tatyana Nikolaevna Samsonova, Senior Lecturer of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The author comments on the existing and future changes in the normative and methodological basis of office work which should be considered when forming a document management system in government and local self-government.

Keywords: document, documenting, office work, requisite, unification, standardization.





УДК 340.1

Татьяна Николаевна Шмидт, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

Статья посвящена обоснованию чрезвычайного правового регулирования в качестве особого вида правового регулирования. Автор проводит разграничение чрезвычайного и ординарного правового регулирования. Главными чертами экстраординарного правового регулирования являются: основания или предмет регулирования (кризисная ситуация), особые приемы и средства правового регулирования (ограничения), расширение дискреции государства и введение ограничений правового статуса физических и юридических лиц. Особое внимание в статье уделяется механизму и стадиям чрезвычайного правового регулирования. Предлагается выделять особые чрезвычайные нормы права, содержащие ограничения и запреты, чрезвычайные правоотношения и специфические юридические факты (чрезвычайные ситуации).

Ключевые слова: правовое регулирование, чрезвычайное правовое регулирование, кризис, чрезвычайная ситуация, правоограничение, дискреция.

ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ ВИД ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ EXTRAORDINARY LEGAL REGULATION AS AN INDEPENDENT LEGAL REGULATION: STATING THE PROBLEM

В общей теории права по устоявшейся традиции принято выделять два вида правового регулирования – нормативное и индивидуальное¹. Иногда особыми видами правового регулирования называют автономное регулирование, регулирование на основе договоров (координационное правовое регулирование) и казуальное, или судебное правовое регулирование².

Ученые, занимающиеся вопросами чрезвычайного правового положения, чрезвычайное правовое регулирование рассматривают преимущественно в контексте нормативного и индивидуального правового регулирования. При этом очевидные особенности чрезвычайного правового регулирования специалистами игнорируются.

На наш взгляд, чрезвычайное правовое регулирование коренным образом отличается от ординарного нормативного и индивидуального правового регулирования. Включая в себя нормативное и индивидуальное правовое регулирование, чрезвычайное правовое регулирование образует особый вид правового воздействия на общественные отношения.

Поскольку в чрезвычайной ситуации возникает хаос, дезорганизация, сужается роль нормативного правового регулирования, чрезвычайное правовое регулирование находится между двух противоположностей – фактической чрезвычайной ситуацией и законом, который перестает действовать и обеспечивать правопорядок. Сама по себе чрезвычайная ситуация – это, в сущности, пробел в законе, вакуум, где необходимых средств правового регулирования оказывается недостаточно, и возрастает усмотрение и роль правоприменительного и государственного усмотрения.

Как справедливо указывает И.А. Исаев, «чрезвычайное положение оказывается точкой, где нарушается равновесие между публичным правом и политическим фактом. Это «неясная зона пересечения политического, юридического». Это состояние правового вакуума. Карл Шмитт использует юридическую мифологию, аналогичную идее «естественного состояния», чтобы свести чрезвычайное положение к идее единства и изначальной полноты

власти: «суверен – тот, кто может ввести чрезвычайное положение»³.

Представляется, что традиционное в теории права деление правового регулирования на нормативное и индивидуальное нуждается в дополнении. В сущности, устоявшаяся классификация правового регулирования касается лишь ординарного процесса правового регулирования, рассчитанного на нормальные, не критические общественные отношения. В общеправовой науке отсутствует концепт, который смог бы показать своеобразие чрезвычайного (экстраординарного) правового регулирования.

Представляется, что по основаниям, правовым средствам, целям, источникам права правовое регулирование можно подразделить на:

- ординарное, действующее в обычных, нормальных условиях и использующее традиционные правовые средства правового регулирования;
- экстраординарное (неординарное) или чрезвычайное правовое регулирование, которое предполагает систему специфических правовых средств





в экстремальных ситуациях в жизни общества и государства.

В юридической литературе выделяются различные особенности чрезвычайного правового регулирования. Так, Я.Р. Джамбаилов к отличительным характеристикам экстраординарного правового регулирования причисляет:

1. «Формы особого управления территорией чрезвычайного положения, включающей образование специальных органов исполнительной власти, дополнительные государственно-властные полномочия и специальную структуру аппарата управления.

2. Особое правовое положение граждан и организаций:

а) устанавливаются правовые ограничения;

б) применяются наряду с общими специальными правила осуществления государственно-правового принуждения;

в) вводится новая и усиливается существующая административная ответственность за совершение правонарушений.

3. Специальный правовой инструментарий, разрешительных и общеобязательных типов правового регулирования, не существующих в нормальных условиях (к примеру, при осуществлении комендантского часа, трудовой повинности, мобилизационных мероприятий)»⁴.

На наш взгляд, от обычного процесса правового регулирования чрезвычайное правовое регулирование отличается следующими чертами:

1. Обычное правовое регулирование рассчитано на нормальный, естественный ход общественной жизни. Чрезвычайное правовое регулирование предусматривается на случай экстремальных и исключительных ситуаций, угрожающих безопасности общества.

Исключительные ситуации, как правило, носят внезапный, непредвиденный и угрожающий безопасности общества характер. Такие ситуации могут быть различного происхождения: социально-политического (массовые беспорядки, мятеж, бунт), криминогенного (акты терроризма, экстремистская деятельность), природного (наводнения, пожары и др.) или техногенного (крупные аварии, катастрофы на опасных объектах).

2. Обычное правовое регулирование стабильно и даже консерватив-

но, тогда как чрезвычайное правовое регулирование непостоянно и изменчиво.

Так, в России в течение 1990-х гг. неоднократно вводилось и продлялось действие чрезвычайного режима на территории Северной Осетии и Ингушетии, поскольку заранее было невозможно предусмотреть протекание чрезвычайной ситуации и дату ее окончания. Соответственно, также были изменчивы меры чрезвычайного законодательства.

3. Обычное правовое регулирование связывает юридическими нормами деятельность органов публичной власти, в то время как чрезвычайное правовое регулирование снимает ограничения с государства и расширяет сферу применения дискреционных полномочий.

Так, в 1950 г. в США был принят специальный закон «О внутренней безопасности», который в основном был направлен на борьбу с коммунистическим движением и коммунистическими организациями. По данному закону Президент США получал право без соблюдения судебной процедуры отдавать распоряжения о задержании и аресте любого лица, которое могло принять участие в саботаже или шпионаже, но только при условии объявления режима чрезвычайного положения внутренней безопасности. В силу своей неконституционности закон постоянно был предметом оспаривания в Верховном Суде США, который признал большую часть положений закона неконституционными⁵.

4. Обычное правовое регулирование в хронологическом отношении носит постоянный характер, а чрезвычайное правовое регулирование – временное явление, прекращающееся с отпадением экстремальной ситуации.

Так, в России ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает введение чрезвычайного положения на территории всей Российской Федерации не более чем на 30 дней. В субъектах РФ срок чрезвычайного положения не может превышать 60 дней.

Следует отметить, что такие сроки, конечно, являются сдерживающим фактором, требуя от власти скорейшей ликвидации чрезвычайной ситуации. Но, поскольку чрезвычайные обстоятельства непредсказуемы, заранее предположить срок окончания чрез-

вычайного режима вряд ли возможно. Поэтому должны быть предусмотрены гибкие условия для продления режима чрезвычайного положения.

5. Обычное правовое регулирование основано на традиционной системе правовых средств, тогда как при чрезвычайном правовом регулировании используются экстраординарные правовые средства – правоограничения, исключения, особые правовые режимы и т.п.

6. Обычное правовое регулирование исходит от обычных органов правотворчества и правоприменения, а чрезвычайное правовое регулирование создается и применяется при участии специально созданных, неизвестных в обычное время, чрезвычайных органов государственной власти.

Так, в Российской Федерации значительную роль в правотворчестве и правоприменении играет Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которое функционирует как в нормальных условиях жизнедеятельности общества, так и в чрезвычайное время. Помимо профильного министерства, нормативные правовые акты принимаются и специально созданными органами управления: комендантом, специальным органом управления, федеральным органом власти.

7. Обычное правовое регулирование с точки зрения территории действия применяется на всей территории государства, в то время как чрезвычайное правовое регулирование, чаще всего, ограничено локальной территорией действия.

8. В сущности, чрезвычайное правовое регулирование обладает большей юридической силой, чем обычное, поскольку вносит в него коррективы и изъятия.

Неслучайно порядок введения чрезвычайного и военного положений обычно регламентируются актами особого рода – органическими законами, федеральными конституционными законами, которые имеют большую юридическую силу по сравнению с обычными законами. Условия и цели чрезвычайного правового регулирования зачастую предусматриваются в конституциях государств. Так, во Франции чрезвычайный режим вводится на основании органического закона. В Российской Федера-



ции чрезвычайное и военное положение определяются специальными федеральными конституционными законами, необходимость принятия которых была закреплена Конституцией РФ 1993 г.

9. Чрезвычайное правовое регулирование – противоположность ординарного правового регулирования, поскольку с точки содержания отменяет или ограничивает действие ординарных правовых норм и средств.

К примеру, в 301 параграфе Закона США о национальном чрезвычайном положении предусматривается: «Если Президент объявляет национальное чрезвычайное положение, то никакие полномочия или права, установленные законодательством, не должны осуществляться при чрезвычайном положении, пока Президент не укажет положения закона, в соответствии с которыми, по его мнению, он или другие должностные лица должны осуществлять полномочия»⁶.

10. Чрезвычайное правовое регулирование предполагает широкую дискрецию государства и, соответственно, высокий удельный вес индивидуально-правового регулирования по сравнению с нормативным регулированием.

Во французской конституционной практике, благодаря решениям Государственного Совета, сформировался институт чрезвычайного положения не на основании закона, а вопреки ему, исходя из теории «исключительных обстоятельств». Так, А.Н. Пилюпенко пишет, анализируя французский институт чрезвычайного положения: «Государственный совет допускает, что в определенные периоды кризиса администрация может нарушить законность. Если применение закона невозможно, то администрация действует вопреки закону. Исключительный характер ситуации устанавливается самой администрацией и подлежит судебному контролю. Согласно решениям Государственного совета, к исключительным обстоятельствам относятся:

- риски эпидемии (решение от 20 мая 1955 г.);
- угроза всеобщей забастовки (решение от 18 апреля 1947 г.);
- нехватка продовольственных и промышленных товаров вследствие войны (решение от 14 октября 1955 г.);
- серьезная политическая напряженность (решение Трибунала по конфликтам от 27 марта 1952 г.)»⁷.

Интересно, что сам Государственный совет компетентен оценивать наличие таких исключительных обстоятельств, правда, после введения чрезвычайных мер, что не влияет на негативные последствия их использования.

Для устранения кризисной ситуации фактически не оказывается необходимых норм права, поскольку такие ситуации заранее не могут быть предусмотрены и описаны в законодательстве. Государство в чрезвычайной обстановке своей властью заполняет возникший вакуум, прибегая к индивидуальному правовому регулированию. Значение и роль правоприменения в чрезвычайных обстоятельствах И.А. Исаев описал следующим образом: «Если понимать чрезвычайное положение как составную часть позитивного права и правопорядка, то следует признать и питающую его крайнюю необходимость как самостоятельный источник права. Тогда чрезвычайное положение выступает как порог и зона неразличимости, где внешнее и внутреннее никак не влияют друг на друга. Чрезвычайное положение отделяет норму от ее применения для того, чтобы сделать возможным само применение: создается поле правового напряжения, в котором минимум действенности совпадает с максимум применения и наоборот»⁸.

11. Чрезвычайное правовое регулирование находится на грани с нарушением закона и применением нелегаллизованного насилия, а для недопущения таких последствий необходимо соблюдение меры.

Так, весьма спорным является наличие ст. 22 в ФЗ «О противодействии терроризму», согласно которой «лишение жизни лица, совершающего террористический акт, а также причинение вреда здоровью или имуществу такого лица либо иным охраняемым законом интересам личности, общества и государства при пресечении террористического акта либо осуществлении иных мероприятий по борьбе с терроризмом действиями, предписываемыми или разрешенными законодательством Российской Федерации, являются правомерными».

Во-первых, допустимое причинение вреда предусмотрено в рамках уголовно-правовых институтов необходимой обороны, крайней необходимости и причинения вреда при задержании лица, совершившего преступление

и не нуждается в дополнительной регламентации.

Во-вторых, положение данной статьи неопределенно, носит бланкетный характер, что не позволяет определить четкие критерии причинения вреда при проведении контртеррористической операции.

В-третьих, фактически указанная норма позволяет узаконить злоупотребления при проведении контртеррористических мероприятий, разрешает прибегать к насилию без соответствующих условий и юридических процедур.

Приведенные соображения, на наш взгляд, позволяют сформулировать предложение законодателю – исключить данную норму из федерального закона «О противодействии терроризму».

12. Исполнение чрезвычайных норм права сопряжено с силовым фактором, опорой государства на органы охраны правопорядка и нередко на милитаризованные структуры.

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций государством создаются специализированные органы и службы как для обычного режима деятельности, так и на случай возникновения кризисной ситуации.

Так, основные функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации выполняет Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В структуру указанного Министерства, согласно Указу Президента РФ от 11 июля 2004 г., входят:

- центральный аппарат министерства;
- территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, уполномоченные для решения своих задач на территории субъектов РФ;
- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования МЧС;
- Государственная инспекция по маломерным судам МЧС;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования,





военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения⁹.

В феврале 2011 г. в структуре органов МЧС было предусмотрено создание центров управления в кризисных ситуациях по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий на базе имущественных комплексов пунктов управления региональных центров и имущественных комплексов центров управления сил Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы РФ¹⁰.

В Указе Президента РФ определена предельная численность сотрудников центрального аппарата – 825 человек, а также работников территориальных органов – 26 900 человек. В структуре центрального аппарата предусмотрено 6 заместителей министра, коллегия в количестве 19 человек, 11 департаментов и 11 управлений по направлениям деятельности МЧС.

Существенной особенностью системы управления в чрезвычайных ситуациях, на наш взгляд, является использование особой аварийно-спасательной службы для осуществления мероприятий по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды, доведению до минимального уровня воздействие негативных факторов¹¹.

Кроме того, для преодоления других кризисных ситуаций используются иные специализированные органы власти и управления:

- в военное время и в режиме военного положения используются вооруженные силы, внутренние войска МВД РФ, воинские формирования МЧС, ФСБ, СВР, ФСО и других органов государственной власти;

- в ситуации контртеррористической операции используются органы обеспечения безопасности, органы внутренних дел, вооруженные силы, антитеррористические комиссии в РФ и субъектах РФ.

Все органы государственной власти, которые использовались в чрезвычайных обстоятельствах, отличаются определенной милитаризацией, военизированным характером. Так, сотрудники МЧС по общему правилу являются военнотружущими, особенно

в аварийно-спасательных подразделениях, что подчеркивает своеобразный переход на военное управление в ситуации кризиса или чрезвычайной обстановки.

Чрезвычайное правовое регулирование не совпадает с нормативным и индивидуальным правовым регулированием. С одной стороны, чрезвычайное правовое регулирование интегрирует нормативное и индивидуальное правовое регулирование¹².

Нормативное чрезвычайное правовое регулирование состоит из двух компонентов. Во-первых, это принятие первичных норм чрезвычайного права для упорядочения возможных в будущем чрезвычайных отношений, во-вторых, формирование вторичных норм чрезвычайного права в условиях наличной экстремальной ситуации.

Индивидуальное чрезвычайное правовое регулирование – есть процесс властно-распорядительной деятельности чрезвычайных органов власти по изданию индивидуальных велений в отношении конкретных чрезвычайных отношений.

С другой стороны, чрезвычайное правовое регулирование радикально меняет вектор ординарного правового воздействия на общественные отношения. Исключительный правовой режим дезавуирует ординарный порядок правового регулирования и вводит противоположные и даже противоречащие законодательству требования и правила.

Таким образом, чрезвычайное правовое регулирование выступает особым видом правового регулирования, в корне отличающимся от ординарного правового регулирования. К существенным особенностям чрезвычайного правового регулирования относятся:

- возрастание дискреционных полномочий государства;
- высокая централизация правового регулирования;
- использование императивных начал;
- сужение правового статуса граждан и организаций с возложением дополнительных обязанностей;
- использование специальных органов власти и принудительных механизмов;
- кардинальное изменение общего порядка правового регулирования;

- особые цели и причины использования чрезвычайного правового регулирования;

- применение специфических правовых средств (правоограничений, исключительных правовых режимов, дискреции власти и т.п.).

Сопоставление ряда черт чрезвычайного правового регулирования с правовым регулированием в недемократических политических режимах может натолкнуть на мысль об их совпадении. Действительно, для чрезвычайного правового регулирования и недемократических политических режимов характерны сужение правового статуса личности, централизация полномочий и другие сходные черты. Однако следует учесть ряд моментов. Во-первых, использование чрезвычайных мер регулирования, без сомнения, приводит к ограничению ряда демократических институтов (выборов, прав и свобод граждан и т.п.) и возрастанию авторитарности в управлении, без которых устранить чрезвычайную ситуацию с помощью демократических принципов и процедур в принципе невозможно.

Во-вторых, в истории нередко случалось, что исключительные правовые режимы трансформировались в авторитарные или тоталитарные политические режимы. Такая угроза превращения чрезвычайных способов управления в пролог к недемократическим режимам существует всегда и является своеобразной платой за необходимость разрешения кризисов в обществе. Вопрос в таком случае можно поставить так: как предотвратить трансформацию чрезвычайного правового регулирования в антидемократический механизм правового регулирования?

В-третьих, чрезвычайное правовое регулирование, при некотором сходстве с правовым регулированием в тоталитарных и авторитарных политических режимах, имеет иную правовую природу: носит временный характер (на период существования кризисной ситуации), сужает статус человека и гражданина, не покушаясь на естественные права и свободы человека, не влечет постоянного и бесповоротного уничтожения демократических институтов (разделения властей, выборов, парламентаризма, свободы слова и свободы СМИ, политического



и идеологического плюрализма и т.п.). В целом, сокращение сферы и роли демократических институтов в условиях чрезвычайного времени производится настолько, насколько этого требует чрезвычайное положение, и не влечет сущностного изменения политического режима демократии. При отмене чрезвычайного положения демократические институты восстанавливаются в полном объеме.

При этом чрезвычайное правовое регулирование включает в себя как нормативное, так и индивидуальное правовое регулирование. Причем удельный вес индивидуального правового регулирования в экстремальных условиях становится решающим, поскольку чрезвычайные ситуации создают новые, ранее не существовавшие отношения, которые могут быть упорядочены только с помощью индивидуальных актов правоприменения.

В юридической науке механизм правового регулирования понимается как совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения, стабилизации и охраны. Так, С.С. Алексеев предлагал следующее определение механизма правового регулирования: «под механизмом правового регулирования следует понимать взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения»¹³.

В механизм правового регулирования, по общему мнению ученых, включаются следующие основные элементы:

- юридическая норма;
- правоотношение;
- акты реализации прав и обязанностей.

Понятие механизма вполне может быть распространено на чрезвычайное правовое регулирование для анализа специфических правовых средств, применяемых для разрешения кризисных ситуаций. Механизм, как категория механическая, конечно, отчасти дает представление о статических элементах в процессе чрезвычайного правового регулирования. Учитывая, что в чрезвычайной ситуации высок уровень дезорганизации и возрастает роль управления как искусства, механизм чрезвычайного правового регулирования позволяет выделить лишь

устойчивые, закономерные элементы в юридическом процессе упорядочения чрезвычайных обстоятельств.

По нашему мнению, механизм чрезвычайного правового регулирования по сравнению с ординарным механизмом правового регулирования, отличается использованием специфических и экстраординарных правовых средств. К правовым средствам, которые широко используются в чрезвычайном правовом регулировании, можно отнести: нормы права, содержащие особое правовое средство – правоограничение – и запрещающие юридические нормы.

Правоограничение влечет за собой сужение правовых возможностей, выбора вариантов в рамках предоставленных субъективных прав, ограничиваясь теми вариантами, которые не представляют угрозы для общества в кризисной ситуации. Так, ограничение на оборот оружия в условиях чрезвычайного положения, в целом, не лишает граждан права на приобретение товаров, но не позволяет приобретать оружие, что может быть опасно в ситуации введения чрезвычайного положения вследствие массовых беспорядков или актов терроризма.

В чрезвычайном правовом регулировании весьма широко используются запрещающие нормы права, поскольку в чрезвычайных условиях активность требуется от соответствующих органов государства, служб и учреждений, а граждане и организации не должны чинить препятствия в их деятельности. Именно этим обстоятельством обусловлены запреты на использование публичных манифестаций в условиях чрезвычайного положения.

- юридические нормы, предоставляющие особое рода дозволение органам государственной власти, уполномоченным на управление в кризисных ситуациях – дискреционные полномочия.

Дозволение в чрезвычайном правовом регулировании отличается предоставлением весьма широкого усмотрения органов государственной власти по принятию чрезвычайных мер, что в обычных условиях недопустимо и приводит к злоупотреблению властными полномочиями. Иными словами, дискреция государства в нормальных условиях весьма ограничена, а то и запрещена в большинстве случаев. В чрезвычайных обстоятельствах сфера усмо-

трения и дискреционных полномочий расширяется и обуславливается самим предметом правового регулирования – нестабильными, кризисными и ранее несуществовавшими общественными отношениями.

- особые чрезвычайные правоотношения, характеризующиеся непредсказуемостью и неопределенностью развития и отражающие чрезвычайную обстановку.

В чрезвычайных правоотношениях проявляются следующие особенности:

а) в чрезвычайные правоотношения вступают органы государственной власти, в том числе чрезвычайные органы, и иные органы государственной власти, граждане и организации;

б) это отношения власти и подчинения, субординации, когда одна сторона подчинена другой;

в) на чрезвычайных органах лежат обязанности и дискреционные полномочия, а на подвластных органах, гражданах и организациях – активные и пассивные обязанности;

г) чрезвычайные правоотношения возникают на основе особого юридического факта – чрезвычайной ситуации, а потому приобретают определенные стихийные, нестабильные характеристики;

д) правовой основой чрезвычайных правоотношений являются не только нормы чрезвычайного права, но и индивидуальные властные решения компетентных чрезвычайных органов в тех случаях, когда чрезвычайное отношение заранее не было предусмотрено нормой права.

Так, право на введение чрезвычайных мер, в том числе вооруженных сил на территории Чеченской республики и Дагестана, не вытекает из формально-определенных полномочий Президента РФ. Тем не менее Конституционный Суд РФ признал наличие таких «скрытых», «подразумеваемых полномочий» у Президента РФ.

- особые юридические факты – чрезвычайные ситуации и властно-распорядительные акты государства, направленные на преодоление кризисов;

- казуальная регламентация чрезвычайных отношений специально уполномоченными органами государственной власти.

Чрезвычайное правовое регулирование можно рассмотреть не только с точки зрения строения, совокупно-





сти статических правовых элементов (механизм правового регулирования), но и с позиций порядка, процедуры, процесса правового воздействия на кризисные общественные отношения.

К стадиям правового регулирования в общетеоретической правовой науке причисляют:

- правотворчество, т.е. создание нормативной основы для упорядочения общественных отношений;
- возникновение правоотношений на основе юридических фактов;
- реализация прав и обязанностей участниками правоотношения в волевых актах поведения.

Названные стадии применимы и к процессу чрезвычайного правового регулирования. Но при этом следует сделать ряд оговорок, касающихся своеобразия процесса чрезвычайного правового регулирования.

Во-первых, формирование нормативной основы для чрезвычайного правового регулирования основано не на существовании реального, нуждающегося в правовом регулировании предмета воздействий, как это принято в других элементах системы права. Предмет чрезвычайного права лишь предполагается на основе имеющегося у общества опыта преодоления чрезвычайных ситуаций. Однако всех возможных случаев, которые могут появиться в чрезвычайных обстоятельствах, чрезвычайное законодательство охватить не может.

Так, в начале 1990-х гг. в России чрезвычайное законодательство предусматривало возможность использования вооруженных сил только в условиях природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. Однако национальные конфликты, экстремизм и акты терроризма на территории Северной Осетии и Ингушетии объективно поставили вопрос о необходимости использования вооруженных сил для восстановления мира и безопасности в этих регионах. Президент РФ фактически использовал вооруженные силы для нормализации обстановки, но закон не допускал такого права для главы государства.

Во-вторых, чрезвычайное правовое регулирование через нормативный и индивидуальный каналы юридического воздействия восполняют и устраняют пробелы – исключительные ситуа-

ции, нуждающиеся в правовой охране. Оптимальные и эффективные правовые способы решения кризисных ситуаций часто приобретают характер постоянных правил и норм поведения и входят в содержание законодательства стабильного периода.

Как отмечает И.А. Исаев, ситуация чрезвычайного положения есть непрерывный и полномасштабный пробел в праве, а не в законе. В чрезвычайном положении приходится допускать создание новых правил поведения властью на основе соображений пользы, необходимости и пользоваться с этой целью конструкцией юридической фикции. Фиктивность чрезвычайного права заключается в том, что оно приостанавливает, заменяет ординарное правовое регулирование, предполагает, что права в таких условиях вовсе нет.

Ученый пишет: «Рождение права посредством прерывания права, самозарождения права из действительности, создание новой правовой почвы предполагают временное наличие правового вакуума, состояние аномии. В ситуации чрезвычайного положения весь существующий правопорядок превращается в один большой пробел, как предполагается, на некоторое время. Исключительные законы, принимаемые в это период, заменяют собой прежние отношения (фактически допуская при этом значительное число лакун и резервов), формируя состояние фиктивной заменяемости. Определяющим моментом в этой ситуации остается политическое решение, но не идея законности. Согласно принципу, по которому закон может содержать лакуны, а право нет, ситуация крайней необходимости интерпретируется как пробел в публичном праве, который может быть заполнен исполнительной властью. Чрезвычайное положение выступает как форма фиктивной лакуны, необходимой для защиты существующей нормы. При этом лакуна располагается не внутри закона, но затрагивает только возможность ее реализации: закон остается в силе, но его применение приостанавливается»¹⁴.

В-третьих, зачастую разрешение чрезвычайных ситуаций не имеет четких правовых оснований, и нередко властная деятельность выходит за пределы законодательно определенных полномочий. Так, введение Верховным Советом фактического чрезвычайного

положения в 1988 г. в Нагорном Карабахе не имело юридических оснований в советском конституционном законодательстве.

В-четвертых, чрезвычайное правовое регулирование возникает стихийно, протекает в ограниченных временных рамках и в нормальных условиях жизни общества находится в «спящем состоянии». При этом, правда, действует система правовых средств, которые обеспечивают предупреждение кризисных ситуаций, пропаганду необходимых знаний и умений в чрезвычайных обстоятельствах, подготовку и поддержание в состоянии готовности совокупности органов власти по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В общем виде процесс чрезвычайного правового регулирования можно описать следующим образом. Первоначально, на первой стадии, разрабатываются нормативные правовые акты, определяющие основания, порядок введения, продления и отмены чрезвычайного положения, полномочия органов государственной власти и возможные ограничения прав и свобод граждан.

На втором этапе, после появления чрезвычайной ситуации и введения чрезвычайного положения, складываются особые чрезвычайные правоотношения, обязательной стороной которых являются специально уполномоченные на разрешение кризисной ситуации органы государственной власти. А.А. Фомин справедливо указывает на своеобразие чрезвычайных правоотношений: «Правоотношения, возникающие на основе действия чрезвычайного законодательства, составляют один из важнейших элементов механизма правового регулирования общественных отношений в условиях экстремальной обстановки. Чрезвычайные правоотношения имеют ряд особенностей, отличаются своей спецификой, качественной неоднородностью в русле общей теории правовых отношений, что выражается, прежде всего, в своеобразии их элементов и структурной организации»¹⁵.

На этой же стадии выявляются те отношения, которые не имеют четкой правовой основы и обуславливают принятие особых чрезвычайных актов в связи с конкретной ситуацией под влиянием неизбежных и заранее не прогнозируемых факторов. Фактиче-



ски это означает, что часть нормативного правового массива возникает как ответ на реальную чрезвычайную ситуацию в качестве средства устранения пробелов в законодательстве.

Трудно согласиться с позицией В.В. Лобзина, который в качестве принципа чрезвычайного регулирования рассматривает то, что «все нормы, регулирующие чрезвычайное положение, должны быть заранее закреплены в законодательстве, до его объявления»¹⁶. Такой принцип чрезвычайного права не выдерживает критики с точки зрения практики. Дело в том, что заранее предусмотреть все детали правового регулирования критической ситуации невозможно. В связи с этим в мировой практике государства часто были вынуждены прибегать к непредусмотренным законом мерам.

Точка зрения В.В. Лобзина еще потому необоснованна, что в ст. 18, 26 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» предусматривается, что комендант, временный специальный орган или федеральный орган управления территорией в условиях чрезвычайного положения издают приказы и распоряжения по обеспечению режима, являющиеся обязательными для исполнения всеми лицами, находящимися на данной территории.

На третьей стадии чрезвычайного правового регулирования осуществляется реализация чрезвычайного законодательства в актах поведения всех субъектов права. Кроме того, на данной стадии (как центральной) в ситуации исключительного положения центр тяжести с нормативного регулирования смещается в пользу индивидуального правового регулирования на основе правоприменительных актов чрезвычайных органов управления.

Итак, механизм чрезвычайного правового регулирования включает в себя следующие компоненты:

- специфические нормы чрезвычайного права, содержащие запреты, объявления и правоограничения;
- особые чрезвычайные правоотношения;
- акты реализации прав и обязанностей;
- специфические юридические факты (чрезвычайные ситуации и властные акты).

В процессуальном плане чрезвычайное правовое регулирование протекает в трех традиционных стадиях: принятие норм чрезвычайного права, возникновение чрезвычайных правоотношений и реализация прав и обязанностей субъектами чрезвычайных правоотношений. В качестве существенной особенности процесса чрезвычайного правового регулирования является широкое использование индивидуального правового регулирования для упорядочения возникших чрезвычайных отношений и появление вторичных чрезвычайных норм, которые невозможно было заложить заранее в законодательстве.

Таким образом, с учетом своих специфических юридических особенностей чрезвычайное правовое регулирование может быть выделено в особый вид правового регулирования, отличающегося от нормативного и индивидуального правового регулирования.

¹ См: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972.

² Григорьев А.С. Механизм индивидуального правового регулирования общественных отношений. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 45-47.

³ Исаев И.А. Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления // История государства и права. 2013. № 8. С. 6-7.

⁴ Джамбалаев Я.Р. Чрезвычайное положение как особый правовой режим // Закон и право. 2011. № 4. С. 21-23.

⁵ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время). М.: Зерцало, 1999. С. 228.

⁶ Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 145.

⁷ Пилипенко А.Н. Институты чрезвычайного положения во Франции // Право и экономика. 1997. № 7-8. С. 103.

⁸ Исаев И.А. Государственный интерес и чрезвычайное положение: диктатура как искусство управления // История государства и права. 2013. № 8. С. 7.

⁹ Указ Президента РФ «Вопросы министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 12.07.2004. № 2882.

¹⁰ Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства РФ. 21.02.2011. № 8. Ст. 1085.

¹¹ Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федеральный закон от 22 августа 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 28.08.1995. № 35. Ст. 3503.

¹² Кашанина Т.В. Соотношение централизованного и децентрализованного правового регулирования // Правоведение. 1991. № 4. С. 64; Краснояружский С.Г. Индивидуальное правовое регулирование (Общетеоретический аспект) // Государство и право. 1993. № 7. С. 125-135.

¹³ Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 30.

¹⁴ Исаев И.А. Юридическая фикция как форма заполнения правовых пробелов // История государства и права. 2011. № 22. С. 4.

¹⁵ Фомин А.А. Чрезвычайное законодательство в российском государстве: теоретико-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2001. С. 8.

¹⁶ Лобзин В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации (теория, законодательство, практика). М.: Юрид. лит., 2001. С. 180.

Tatyana Nikolaevna Schmidt, Head of the Department of Theory and History of the State and Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article is devoted to the justification of legal regulation of emergency as a special type of legal regulation. The author distinguishes extraordinary and ordinary legal regulation. The main features of the extraordinary legal regulation are: base or subject to regulation (crisis), special methods and means of legal regulation (limit), the expansion of state discretion and restrictions of the legal status of individuals and legal entities. Particular attention is paid to the mechanism and stages of the emergency regulation. It is proposed to allocate special emergency rules of law containing restrictions and prohibitions and extraordinary legal and specific legal facts (emergencies).

Keywords: legal regulation, legal regulation of emergency, crisis, emergency, legal restraint, discretion.





УДК 342.25

Елена Георгиевна Коннышева, помощник прокурора Первомайского района Алтайского края (Новоалтайск, Россия), юрист 1 класса

В статье анализируется состояние законности в сфере местного самоуправления на основе материалов прокурорского надзора, рассматривается ряд актуальных вопросов, связанных с реализацией института ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственный контроль, прокурорский надзор, законность, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

О СОСТОЯНИИ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

ON THE STATE OF LEGALITY IN THE SPHERE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN THE MECHANISM OF STATE CONTROL

Государственный контроль в сфере местного самоуправления является гарантией обеспечения законности деятельности муниципальных властей и соблюдения интересов населения муниципальных образований¹. При этом особая роль принадлежит прокуратуре, которая наряду с осуществлением надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и муниципальных правовых актов выполняет координирующую функцию при планировании проверочных мероприятий (плановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления проводятся органами государственного контроля (надзора) совместно на основании ежегодного плана проведения проверок, сформированного и согласованного прокуратурой субъекта Российской Федерации).

Будучи разновидностью государственной деятельности, прокурорский надзор не ограничен рамками специальной компетенции, а специфичный арсенал правовых средств, предоставленных прокурорам, позволяет оперативно реагировать на нарушения законности².

В 2016 г. по актам прокурорского реагирования было откорректировано или отменено около 2,8 тыс. региональных и 136 тыс. муниципальных нормативно-правовых актов³.

Предупреждению принятия незаконных нормативных правовых актов способствовало активное участие прокуроров в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления, в частности, путем разработки и направления модельных муниципальных правовых актов и проектов муниципальных правовых актов в порядке правотворческой инициативы.

С 04.11.2015 вступили в силу изменения в Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»⁴, согласно которым обязанность представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера распространена на всех лиц, замещающих муниципальные должности независимо от того, исполняют они свои полномочия на постоянной или на непостоянной основе (депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления, а также члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса), как свои, так и членов своей семьи.

Для единообразного подхода к регулированию данного вопроса прокуратурой Алтайского края был разработан проект модельного правового акта, устанавливающий порядок предоставления лицами, замещающими муниципальные должности, сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Данный проект в целях его принятия доведен до сведения органов местного самоуправления прокурорами городов и районов края. Помимо него направлено еще 140 модельных правовых актов и внесено 936 проектов в порядке правотворческой инициативы.

Важное значение отводится правовому мониторингу и подготовке заключений на проекты нормативно-правовых актов. Например, в истекшем году в Алтайском крае это позволило откорректировать на стадии принятия 946 муниципальных правовых актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, содержащих коррупциогенные факторы и нарушения юридико-технического характера, а всего в сфере исполнения законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействии коррупции было выявлено 2 349 нарушений⁵.

В целях устранения нарушений закона приняты меры прокурорского реагирования, в том числе внесены представления в связи с непредоставлением сведений



о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Указанные нарушения расцениваются в качестве значительного проступка и, как правило, влекут увольнение с муниципальной службы или досрочное прекращение полномочий лица, замещающего муниципальную должность на выборной основе.

При определении конкретного вида дисциплинарного взыскания учитываются характер и тяжесть совершенного нарушения; обстоятельства, при которых совершено нарушение; соблюдение виновным лицом других запретов и исполнение других обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции; предшествующие результаты исполнения должностных обязанностей.

В качестве смягчающих обстоятельств признаются: добровольное сообщение о совершенном нарушении в подразделение по профилактике коррупционных и иных правонарушений до начала проверки; содействие проверяемого осуществляемым в ходе проверки мероприятиям, направленным на всестороннее изучение предмета проверки и т.д.

К отягчающим обстоятельствам относятся: представление в ходе проверки недостоверных и противоречивых объяснений, совершение иных действий, направленных на затруднение хода проверки; одновременное нарушение двух и более требований законодательства о противодействии коррупции; наличие неснятого дисциплинарного взыскания; нарушение требований законодательства о противодействии коррупции в рамках предыдущих декларационных кампаний⁶.

Действующим законодательством определены пресекающие сроки представления соответствующих сведений, то есть днем совершения проступка, выражающегося в представлении неполных (недостоверных) сведений либо их непредоставлении, будет являться день, следующий после окончания установленного законом срока.

Кроме того, привлечение к дисциплинарной ответственности с учетом норм действующего законодательства не допускается без проведения проверки в отношении лица, совершившего нарушение.

В целом при оценке данного вида правонарушений рекомендуется руководствоваться правовыми позициями, изложенными в обзоре практики по рассмотрению в 2012-2013 гг. дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утвержденном

Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 30.07.2014⁷, обзоре типовых случаев конфликта интересов на государственной службе Российской Федерации и порядке их урегулирования (письмо Минтруда России от 15.10.2012 № 18-2/10/1-2088)⁸, обзоре практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнении обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции (письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10П-1526)⁹, обзоре практики применения судами в 2014-2016 гг. законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2016¹⁰.

Необходимо отметить, что отсутствие муниципального правового акта, регламентирующего порядок предоставления сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, не является основанием для неисполнения требований закона.

Так, решением Мамонтовского районного суда Алтайского края от 19.10.2016 оставлено без удовлетворения административное исковое заявление Олешевича В.М., Махонько А.Г., Ялымова И.Н. к районному Совету Народных депутатов о признании действий незаконными и отмене решений о досрочном прекращении полномочий депутатов (дело № 2а-405/2016). Апелляционным определением Алтайского краевого суда от 07.02.2017 решение суда оставлено без изменения, а апелляционная жалоба административных истцов – без удовлетворения.

Основанием для данных судебных постановлений послужил факт нарушения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в связи с чем полномочия депутатов подлежали досрочному прекращению на основании п. 10.1 ст. 40 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ и соответствующих положений Устава муниципального образования.

По аналогии с рассматриваемой ситуацией суды руководствовались также Указом Президента Российской Федерации

от 18.05.2009 № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

Как установлено в ходе судебных заседаний, прокурором принимались исчерпывающие меры по всестороннему и полному выяснению обстоятельств соблюдения депутатами запретов, установленных федеральным законодательством, разъяснению требований законодательства, а оспариваемые решения представительного органа муниципального образования приняты открытым голосованием большинством голосов при соблюдении кворума правомочного состава. В мотивировочной части судебного постановления подчеркнута обязанность представительного органа муниципального образования по принятию соответствующего решения.

Хотя в большинстве случаев выявляемые в деятельности органов местного самоуправления нарушения закона связаны с невысоким уровнем профессиональной подготовки кадрового состава¹¹, нередко имеют место системные недостатки, требующие совместного решения на уровне межмуниципального сотрудничества.

Так, при рассмотрении в июне 2016 г. административных исковых заявлений прокурора Первомайского района в судебные заседания в Новоалтайском городском суде по причине отсутствия высшего юридического образования были допущены главы сельских советов, то есть представители муниципальных образований, в интересах которых направлены административные иски (дела № 2а-2450/2016, 2а-2418/2016, 2а-2419/2016, 2а-2453/2016, 2а-2452/2016, 2а-2451/2016, 2а-2399/2016, 2а-2398/2016).

В силу требований ч. 1 ст. 55 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование¹². Среди семи глав муниципальных образований, совмещающих функции глав местных администраций, таковых не нашлось, а ограниченность бюджетных средств не позволила воспользоваться услугами юриста.

Вариантом решения проблемы могло бы стать привлечение к участию в деле





специалистов юридического отдела районной администрации в рамках двусторонних соглашений о межмуниципальном сотрудничестве. Двумя годами ранее проекты таких соглашений прокуратура района предлагала заключить органам местного самоуправления всех 18 сельских поселений, входящих в состав Первомайского района, однако указанная инициатива получила поддержку только со стороны Боровихинского сельсовета. Представители остальных муниципальных образований посчитали заключение соглашений излишним, в связи с чем правовых оснований для использования кадровых ресурсов районной администрации в деятельности малочисленных и ограниченных с точки зрения профессионального состава сельских администраций не имеется.

Институт юридической ответственности выступает важнейшим элементом правового статуса должностных лиц и органов публичной власти, выражающей негативную реакцию государства на правонарушение и обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия¹³.

Важно отметить, что согласно поправкам, внесенным в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Федеральным законом от 05.10.2015 № 288-ФЗ (ст. 24.5)¹⁴, в случае если во время производства по делу об административном правонарушении будет установлено, что главой муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, иным должностным лицом органа местного самоуправления, руководителем муниципального учреждения вносилось или направлялось в соответствии с порядком и сроками составления проекта соответствующего местного бюджета предложение о выделении бюджетных ассигнований на осуществление соответствующих полномочий органа местного самоуправления, выполнение муниципальным учреждением соответствующих уставных задач и при этом бюджетные средства на указанные цели не выделялись, производство по делу об административном правонарушении в отношении указанных

должностных лиц подлежит прекращению.

Множество нарушений в сфере местного самоуправления свидетельствует о необходимости повышения персональной ответственности муниципальных служащих и выборных должностных лиц местного самоуправления при соблюдении принципа неотвратимости ответственности¹⁵, в связи с чем порядок привлечения к ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления должен найти обязательное закрепление в уставах муниципальных образований. В случае непринятия мер ответственности орган, уклоняющийся от решения соответствующего вопроса, может и должен быть привлечен к ответственности за бездействие. В этом плане прокуратура, осуществляющая свою деятельность на постоянной системной основе по территориальному принципу, является ведущим звеном в механизме государственного контроля.

¹ Актуальные проблемы муниципального права: учебник / П.А. Бышков и др.; под ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. С. 431.

² Капинус О.С., Кардашова И.Б., Рябцев В.П. Прокуратура в системе национальной безопасности России. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 426; Какителашвили М.М., Щукина Н.В. Меры прокурорского реагирования по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации // Взаимодействие органов прокуратуры и органов юстиции в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации: материалы круглого стола / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 127.

³ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1146456/>; <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1174123/> (дата обращения: 06.02.2017).

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03 ноября 2015 г. № 303-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 45. Ст. 6204.

⁵ В статье использованы материалы внутренних документов прокуратуры Алтайского края.

⁶ Обзор практики привлечения к ответственности государственных (муниципальных) служащих за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции / Письмо Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526 «О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения» // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты населения Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/2/18> (дата обращения: 30.04.2017).

⁷ Муниципальная служба. 2014. № 3 (67). С. 2-11.

⁸ Официальный сайт Министерства труда и социального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/employment/5> (дата обращения: 30.04.2017).

⁹ Официальный сайт Министерства труда и социального развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/antikorr/2/18> (дата обращения: 30.04.2017).

¹⁰ Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsrfr.ru/index.php>.

¹¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1169403/> (дата обращения: 06.02.2017).

¹² Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Российская газета. 2015. 11 марта. № 49.

¹³ Шугрина Е.С. Контроль, ответственность и судебная защита местного самоуправления: учеб. пособие. М.: Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2016. С. 42.

¹⁴ О внесении изменений в статью 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 05 октября 2015 № 288-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 41 (2 ч.). Ст. 5642.

Elena Georgievna Konysheva, Assistant Prosecutor in Pervomaiskij District of the Altai Territory (Novoaltaisk, Russia), lawyer of the 1 class

The article examines the state of legality in the sphere of local self-government on the basis of materials of public Prosecutor's supervision, discusses a number of topical issues related to the implementation of the responsibility of local governments and officials of local self-government.

Keywords: local government, state control, Prosecutor's supervision, law, responsibility of local governments and officials of local self-government.





УДК 342.53

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

В данной статье раскрывается понятие мандата депутата, подчеркивается его значение для обеспечения представительного правления в современном государстве. Автор проводит сравнение двух моделей построения отношений между депутатами и избирателями – свободного и императивного мандатов депутатов. При этом делается вывод о преимуществе использования свободного мандата.

Ключевые слова: парламент, депутат, представительство, мандат, избиратели.

ЗНАЧЕНИЕ СВОБОДНОГО И ИМПЕРАТИВНОГО МАНДАТА ДЕПУТАТА ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ПРАВЛЕНИЯ: ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО- ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

THE VALUE OF THE FREE AND IMPERATIVE MANDATE OF A DEPUTY TO ENSURE REPRESENTATIVE GOVERNMENT: THE CONSTITUTIONAL LAW THEORY

В юридической науке уже стало традиционным восприятие представительного правления как конституционной ценности. Более того, в международном праве представительное правление рассматривается как необходимый «элемент справедливости, необходимый для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных неотъемлемых прав всех людей»¹. В связи с этим существование современного государства представляется немислимым без высшего законодательного и представительного органа власти – парламента.

Однако несмотря на сравнительно длительную историю функционирования парламентов в мире, все еще не решенным остается вопрос о реальном подчинении народных избранников воле населения. Практика работы парламентов показала, что само по себе наличие этого учреждения еще не обеспечивает совершенное устройство государства. Мировой опыт свидетельствует о наличии лоббирования и популизма в деятельности представительного органа, использовании политических технологий для воздействия на волю избирателей, преобладании в деятельности отдельных депутатов заботы о собственной выгоде над отстаиванием интересов общества. К сожалению, юриспруденция до сих пор не избрала реального меха-

низма, позволившего бы подчинить избранного представителя нуждам народа и заставившего бы его работать сугубо на благо избирателей. Попыткой обеспечения такой правовой взаимосвязи депутата с избирателями можно признать юридическую конструкцию мандата депутата парламента.

Слово «мандат» переводится с латинского «mandatum» как «полномочия»². Этот термин в конституционно-правовой науке является многозначным. Во-первых, под ним подразумевается документ, удостоверяющий полномочия какого-либо лица (в том числе акт избирательной комиссии, подтверждающий факт избрания депутата). Во-вторых, термином «мандат» обозначают вакантное место, занимаемое, как правило, посредством избрания. В этом случае под депутатским мандатом понимают должность в парламенте с соответствующими правами и обязанностями. В-третьих, слово «мандат» употребляется в расширительном значении как синоним к слову «статус» депутата. И, наконец, в-четвертых, «мандатом» именуют один из элементов правового статуса депутата парламента, обозначающий опосредованный правом характер взаимоотношений депутата с избирателями, обусловленный фактом уполномочивания депутата избирателями на осуществление суверенной

воли народа в законодательном органе. Мандат депутата в последнем значении может иметь различный характер, а потому подразделяется на виды, среди которых традиционно называются императивный и свободный мандаты.

Исторически первым появился императивный мандат. Он характеризуется тем, что депутат считается представителем избирателей только своего избирательного округа, обязан принимать наказания избирателей и отчитываться за их выполнение, может быть отозван населением. Императивный мандат применялся в работе депутатов Генеральных штатов во Франции 15-16 вв., в представительной системе Парижской Коммуны 1871 г., в советских представительных органах. В настоящее время используется в некоторых государствах (США, Швейцария, Россия) на уровне субъектов федерации и местного самоуправления.

В последние годы отдельные страны закрепили в своем законодательстве те или иные элементы императивного мандата депутата. Например, 15 ноября 1999 г. в Венесуэле была принята новая конституция, которая ввела исключительно мажоритарную избирательную систему и предусмотрела институт отзыва любого представителя государственной власти, потерявшего доверие народа³. Избирательный кодекс





Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. достаточно подробно регламентирует процедуру отзыва депутатов всех уровней власти⁴. В 2004 г. в Узбекистане принят Закон «Об отзыве депутата местного Кенгаша народных депутатов, депутата Законодательной палаты и члена Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан»⁵.

В ряде стран с официально признанным свободным мандатом депутата были попытки введения норм, обязывающих каким-либо образом депутата перед избирателями. Так, в 1894 г. в парламент Франции был внесен законопроект, согласно которому депутат связывался юридической обязанностью поддерживать свою программу, одобренную избирателями. В случае нарушения этой обязанности избиратели могли судебным порядком заставить его сложить полномочия⁶. В некоторых государствах, несмотря на законодательный запрет отзыва депутата, избирателями проводятся своего рода акции протеста, сопровождающиеся сбором подписей за отзыв какого-либо народного избранника⁷.

Вместе с тем в целом можно признать, что в современных государствах императивный мандат депутата используется гораздо реже, чем свободный мандат. А в науке конституционного права, несмотря на его видимый демократизм, практически единодушно признается архаичным и нежизнеспособным институтом.

В пользу императивного мандата, как правило, приводятся два основных аргумента: недопустимость отрыва депутатов от народа и возможность народа непосредственно участвовать в определении политики. Критических замечаний в адрес императивного мандата значительно больше. В частности, императивный мандат чаще всего подвергается критике по следующим соображениям: 1) избиратели далеко не по всем вопросам, в решении которых участвует депутат, высказывают свое мнение; 2) давая наказ или выражая свою волю в иной форме, избиратели могут не располагать сведениями о каких-то объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения; 3) ученые, разделяющие концепцию императивного мандата, исходят лишь из связи, которая существует между избирателями округа и депутатом, тогда как помимо нее существует и другая не менее прочная связь между депутатом и представительным органом⁸.

Кроме того, нужно признать, что императивный мандат может способствовать реализации «местнических тенденций» в представительном органе, трудноприменим в условиях современного государства, которому присуща содержательная насыщенность законодательства и сложная

техника принятия законов⁹. Для реализации императивного мандата необходим активный электорат, однако в современном государстве число политически активных граждан составляет меньшинство населения¹⁰. В условиях рыночной экономики и разделения труда императивный мандат может вести к злоупотреблению личным временем избирателей, большинство из которых не могут себе позволить регулярно отвлекаться от своей трудовой или иной деятельности ради присутствия на собраниях по поводу заслушивания отчетов депутатов или дачи наказов.

Однако главная проблема императивного мандата, превращающая его в юридическую фикцию, состоит в том, что по этой модели депутат принимает на себя обязательства (наказы), не входящие в его компетенцию. Например, если депутат примет на себя обязательство построить новый мост в своем избирательном округе, решение о выделении денежных средств должен принимать весь парламент в целом. Более того, в современной системе разделения властей парламент лишь утверждает бюджет по кодам бюджетной классификации, а непосредственное выделение денежных средств осуществляют так называемые главные распорядители, то есть органы исполнительной власти. Соответственно, нельзя отзываться депутата за те действия (бездействия), которые не входят в его полномочия.

Именно поэтому до сих пор вопрос об основаниях отзыва является дискуссионным в юридической науке, и реальное подтверждение императивности мандата – отзыв – на практике встречается довольно редко. Например, в кантонах Швейцарии отзыв не применялся с 80-х гг. XIX в.¹¹ В США было отозвано лишь несколько депутатов: двое – в Калифорнии в 1913 г. (хотя было инициировано 40 отзывов), двое – в Айдахо (1971 г.), двое – в Мичигане (1983 г.), один – в Орегоне (1988 г.)¹². В Китае считается предосудительной попытка инициирования процедуры отзыва¹³. В СССР институт отзыва использовался в основном для устранения политически «неудобных» депутатов, а в постсоветское время в отдельных субъектах РФ применяется, как правило, в качестве инструмента политической борьбы в среде высшего чиновничества.

История свободного мандата депутата начинается с победой революций Нового времени. При свободном мандате депутат признается представителем всего населения (а не избирательного округа), не обязан принимать наказания избирателей, отчитываться перед ними и не может быть отозван. Смысл свободного мандата можно свести к следующей фразе: «Депутат

в своей деятельности должен руководствоваться лишь конституцией и своей совестью».

По большому счету свободный мандат – это тоже юридическая фикция, поскольку депутат признается независимым от населения страны, хотя и входит в состав представительного органа. Но именно такое «самоустранение» юриспруденции от регулирования вопросов взаимоотношений депутата с избирателями дало наилучший эффект. Свободный мандат депутата является абсолютным лидером по числу использования в современных государствах. Более того, он даже признается одним из признаков парламентаризма¹⁴. Можно найти его косвенное признание и в решениях Европейского суда по правам человека. Так, по делу Гитанас и другие против Греции от 1 июля 1997 г. суд отметил, что государства могут достаточно свободно в рамках своего конституционного строя устанавливать статус парламентариев, исходя из необходимости «обеспечить независимость членов парламента, а также свободное волеизъявление избирателей»¹⁵.

Сущность свободного мандата заключается в ограниченности юридической связи депутата с избирателями. Однако это не означает запрета иных (не юридических) взаимодействий депутата и избирателей. Не исключается политическая ответственность депутата перед избирателями, которые могут в ходе очередных выборов не избрать его на новый срок¹⁶. Срочность депутатских полномочий предполагает постоянный, самостоятельный и инициативный поиск депутатом форм контакта с населением.

В качестве преимуществ свободного мандата по сравнению с императивным называют: во-первых, свободный мандат способствует принятию парламентских решений, в которых находят свое выражение, прежде всего, общегосударственные интересы, а не частные или корпоративные, нередко сиюминутные интересы отдельных групп; во-вторых, свободный мандат обеспечивает парламенту в целом и отдельным депутатам при постоянно изменяющихся условиях политической обстановки возможность маневрирования и компромиссов, без которых невозможна никакая политическая деятельность, в том числе и парламентская¹⁷; в-третьих, полная передача депутатскому корпусу функций по осуществлению власти переносит накал политической борьбы в стены парламента и тем самым снижает опасность прямой конфронтации в обществе, что особенно важно в периоды общественной нестабильности¹⁸; в-четвертых, свободный мандат определяет свободу формирования мнения и воли внутри партии и фракции¹⁹.



Вместе с тем можно обозначить и критические замечания в адрес свободного мандата. Во-первых, при признании этой модели взаимоотношений депутата с избирателями существует опасность отставания депутатами интересов узкой социальной группы под видом общенародных интересов. Зачастую политические решения многих депутатов несут на себе отпечаток отчетливо различимых экономических интересов. Во-вторых, неимперативность мандата депутата нередко приводит к даче депутатами избирателям популистских обещаний. В странах с давними традициями парламентаризма подобная практика уравновешивается политической культурой и грамотностью избирателей, корректным этическим поведением депутатов и учетом мнения оппозиции партией власти. В странах же с неустоявшимися парламентскими традициями «демагогия» избирательных кампаний приводит к разочарованию избирателей в депутатском корпусе и парламенте в целом, к тому, что формулировки конституций о руководстве депутатом своей совестью воспринимаются как цинизм.

Вместе с тем фактическая независимость депутата парламента может быть поставлена под сомнение не только и не столько воздействием со стороны избирателей, сколько воздействием со стороны политических партий. Партийный характер современного государства предполагает связывание депутата партийной дисциплиной. Исходя из политической целесообразности, депутат вынужден ориентироваться на позицию политической партии.

Однако в основной массе государств попытки юридически связать депутата партийной дисциплиной жестко пресекаются. Например, в 1993 г. Конституционный суд Румынии рассматривал вопрос о конституционности нормы регламента Палаты депутатов, запрещавшей депутатам переходить из одной фракции в другую под угрозой лишения мандата. Суд решил, что в силу свободного мандата «депутаты находятся на службе у народа, а не у политических партий». Поэтому указанная норма регламента была отменена²⁰. Федеральный конституционный суд ФРГ в отношении депутата Бундестага констатирует наличие свободного мандата.

В ст. 38 Основного закона Германии суд усматривает принцип народного представительства, который нельзя понимать как сделку или процессуальное представительство: «Депутаты ответственны ни перед страной, ни перед избирательным округом, ни перед партией, ни перед группой населения, а перед всем народом»²¹.

Применительно к свободному мандату важно также заметить, что зарубежная практика использования этого института свидетельствует о допустимости сочетания свободного мандата с обязанностями депутата и с ответственностью (вплоть до лишения мандата) перед парламентом.

Таким образом, можно заключить, что представительное правление не перестало быть одной из основ построения современного государства. Вместе с тем опыт функционирования представительных систем в мире показал ограниченность возможностей права в регулировании такого рода отношений. Очень многое в этом вопросе зависит от ценностей и традиций того или иного общества, политической системы, морального облика народных представителей, желания населения осуществлять контроль за избранными представителями. Попытки же жестко «привязать» депутата к мнению избирателей юридическими методами не увенчались успехом. Обе основные модели построения правовых взаимоотношений депутата с избирателями (и императивный, и свободный мандат депутата) можно признать юридическими фикциями. Несмотря на это, очевидно, что взаимоотношения между депутатами и избирателями все же должны стоиться в рамках свободного мандата депутата, поскольку эта модель на практике позволяет заинтересовать депутата в исполнении своих обещаний, обеспечив при этом ему свободу волеизъявления. Но модель свободного мандата депутата необходимо сочетать с четким закреплением обязанностей и ответственности народных избранников, а также с обеспечением свободы депутата от диктата политических партий.

¹ п. 5 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Ме-

ждународные акты о правах человека: сборник документов. М., 1999. С. 654-655.

² Словарь иностранных слов. М., 1979. С. 299.

³ [Электронный ресурс]. URL: <http://forum.sudden-strike.ru/showthread.php?t=6364>.

⁴ Муниципальное право. 2003. № 2. С. 83-94.

⁵ [Электронный ресурс]. URL: <http://centrasia.ru/newsA.php4?st=1093637100>.

⁶ Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1992. С. 209-210.

⁷ Когда во Львове соберут более 83 тысяч подписей за отзыв депутата Чорновола, заняться этим вопросом придется Литвину // Львовская газета. 2005. 7 февраля. С. 4.

⁸ Безуглов А.А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971. С. 14.

⁹ Кравец И.А. Правовой статус «народных представителей» в думский период российской истории (1906 – февраль 1917 г.) // Правоведение. 2001. № 1. С. 201.

¹⁰ Краснов М.А. Депутат в системе народного представительства // Конституционный строй России: сборник статей. Вып. I. М., 1992. С. 148-162.

¹¹ Ваганова Н.А. Институт отзыва выборных лиц местного самоуправления: автореф. ... канд. юрид. наук. Пермь, 2004. С. 18.

¹² Cronin T.E. Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall. Cambridge; Massachusetts; London, 1989. S. 127.

¹³ Егоров К.А. Представительная система Китая: история и современность / под ред. Л.М. Гузошниковой. М., 1998. С. 131.

¹⁴ Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 417.

¹⁵ Европейский суд по правам человека. Избранные решения. М., 2002. Т. 2. С. 458.

¹⁶ ванов Н. Свобода собраний и народное представительство. М., 1906. С. 24.

¹⁷ Юдин Ю.А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998. С. 237.

¹⁸ Краснов М.А. Указ. соч. С. 133.

¹⁹ Хессе. К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 288.

²⁰ Бах С., Бенда С. Регламенты парламента и судебный контроль в Румынии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. № 3. С. 29.

²¹ Jarass, H.D. Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar / von H.D. Jaras und B. Pieroth. 6. Aufl. Muenchen, 2002. S. 719.

Lyudmila Gennadjevna Konovalova, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

This article reveals the concept of the mandate of a deputy, emphasizes its importance for ensuring representative government in the modern state. The author compares two models of relationships between the deputies and constituents – free and imperative mandates of deputies. Thus, the conclusion is made about the advantage of using a free mandate.

Keywords: parliament, deputy, representation, mandate, constituents.





УДК 342.4

Евгения Владимировна Ваймер, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье исследуются акты Конституционного Суда РФ в отношении порядка и сроков проведения камеральных и выездных налоговых проверок. Автором делается вывод о том, что в некоторых случаях Конституционный Суд РФ в своих решениях не повышал правовую защищенность налогоплательщиков, а снижал ее по сравнению с действующим законодательством о налогах и сборах.

Ключевые слова: решения Конституционного Суда Российской Федерации, налоговые проверки, права налогоплательщиков.

ПРАКТИКА КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ НАЛОГОВЫХ ПРОВЕРОК

THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION ON TAX AUDITS

В качестве элемента правового механизма, гарантирующего исполнение конституционной обязанности по уплате законно установленных налогов и сборов, выступает система налоговых проверок – камеральных и выездных. Налоговые проверки являются основной формой осуществления налогового контроля, который в свою очередь является необходимым элементом всего процесса налогообложения. По этому поводу весьма точно сказал А.П. Зрелов о том, что даже самый выверенный механизм налогообложения без надлежащего налогового контроля оказывается нежизнеспособен¹.

Конституционный Суд РФ неоднократно формулировал ряд положений, касающихся механизма налогового контроля, его отдельных мероприятий, порядка и сроков проведения налоговых проверок.

Представляется, что Конституционный Суд РФ в Постановлении от 16 июля 2004 г. № 14-П высказал принципиальную позицию о том, что Налоговый кодекс РФ исходит из недопустимости причинения неправомерного вреда при проведении налогового контроля (ст. 35 и 103), если же, осуществляя его, налоговые органы руководствуются целями

и мотивами, противоречащими действующему правопорядку, налоговый контроль – в нарушение статей 34 (ч. 1), 35 (ч. 1–3) и 55 (ч. 3) Конституции РФ – может превратиться из необходимого инструмента налоговой политики в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности; превышение налоговыми органами (их должностными лицами) своих полномочий либо использование их вопреки законной цели и охраняемым правам и интересам граждан, организаций, государства и общества несовместимо с принципами правового государства, в котором осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 1 (ч. 1) и 17 (ч. 3) Конституции РФ). Представляется, что указанные КС РФ положения абсолютно бесспорны и имеют доктринальное значение для всего механизма налогового контроля.

Однако в этом же Постановлении КС РФ фактически допустил проведение бессрочных выездных налоговых проверок посредством установления возможности засчитывать при

проведении проверки только время фактического нахождения проверяющих на территории проверяемого объекта, исключил из периода проведения выездной проверки время проведения встречных проверок, экспертиз, указав на то, что срок проведения выездной налоговой проверки является суммой периодов, в течение которых проверяющие находятся на территории проверяемого налогоплательщика².

Следует отметить, что несколько позже законодатель, пытаясь снивелировать ситуацию, не принял позицию Конституционного Суда РФ и вернулся к ограниченным срокам выездных налоговых проверок.

Весьма показателен вывод Конституционного Суда РФ, сформулированный в Определении от 09 ноября 2010 г. № 1434-О-О³. Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба, в которой оспаривалась конституционность п. 6 ст. 89 Налогового кодекса РФ, согласно которому выездная налоговая проверка не может продолжаться более двух месяцев; указанный срок может быть продлен до четырех месяцев, а в исключительных случаях – до шести месяцев; основания и порядок продления срока проведения выезд-



ной налоговой проверки устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным по контролю и надзору в области налогов и сборов. По мнению заявителя, отсутствие критериев разграничения возможности продления срока выездной налоговой проверки до четырех месяцев и продления срока в исключительных случаях до шести месяцев, а также использование понятия «исключительный случай», является неопределенным и требующим дополнительной расшифровки.

По этому поводу Конституционный Суд РФ высказал следующую доктринальную позицию: понятие «исключительный случай», как и всякое оценочное понятие, наполняется содержанием в зависимости от фактических обстоятельств конкретного дела и с учетом толкования этих законодательных терминов в правоприменительной практике, однако не является настолько неопределенным, чтобы препятствовать единообразному пониманию и применению соответствующих законоположений. Таким образом, как и в иных подобных случаях, орган конституционного правосудия отдал на откуп правоприменителей формулирование возможных нетипичных, неординарных ситуаций, подпадающих под определение «исключительный случай».

Конечно, наличие исключительных случаев – объективная реальность, вызванная чрезвычайным многообразием регулируемых правом общественных отношений⁴. Однако вполне уместным является вопрос М.Е. Мардасовой, почему в случае оснований и порядка продления выездной налоговой проверки урегулирование предоставлено Федеральной налоговой службе, а в случае ее приостановления законодатель самостоятельно, хотя и в общих чертах, определяет данный порядок?⁵

В более позднем Постановлении Конституционный Суд РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П все же указал на то, что любая налоговая проверка должна быть лимитирована во времени⁶.

Следует согласиться с мнением С.В. Мирошник, О.Е. Немькиной и Н.В. Девярых о том, что проверка, не ограниченная по продолжительности, противоречит принципу соразмерности осуществления налогово-контрольных действий конституционно значимым целям⁷.

Не единожды Конституционный Суд РФ высказывался по вопросу конституционности норм, предоставляющих право налоговым органам проводить выездную налоговую проверку после осуществления камеральной налоговой проверки по одному и тому же периоду и предмету. Судебный орган подчеркивал различия назначения, места и глубины камеральной и выездной налоговой проверки, а также возможных мероприятий налогового контроля⁸.

Имеются решения Конституционного Суда РФ, которые можно охарактеризовать как лишённые конституционно-правовых доводов. Таким решением является Определение КС РФ от 08 апреля 2010 г. № 441-О-О, в котором аргументы суда ограничились приведением различий между камеральной и выездной налоговой проверкой по своему предназначению. Между тем поводом к обращению стала жалоба заявителя, в которой оспаривается конституционность п. 1 ст. 89 Налогового кодекса РФ, согласно которому выездная налоговая проверка может проводиться по месту нахождения органа, если у налогоплательщика отсутствует возможность предоставить помещение для выездной проверки. По мнению заявителя, данная норма представляет собой инструмент чрезмерного ограничения права собственности и прав налогоплательщика.

Бесспорны представления суда о том, что выездная налоговая проверка ориентирована на выявление тех нарушений налогового законодательства, которые не всегда можно обнаружить в рамках камеральной налоговой проверки: для их выявления требуется углубленное изучение документов бухгалтерского и налогового учета, а также проведение

ряда специальных мероприятий контроля, например, осмотра (ст. 92 Налогового кодекса РФ) или выемки документов и предметов и т.д.⁹ Однако возникает вопрос: если налоговые органы при проведении выездной налоговой проверки полностью дублируют мероприятия (потому как не предоставлено помещение), проведенные в ходе камеральной, то по существу превращают ее в повторную камеральную налоговую проверку? Вероятно, в рассматриваемом определении следовало бы дать оценку такой ситуации.

Предметом спора в Конституционном Суде РФ являлась конституционность проведения повторной выездной проверки вышестоящим налоговым органом в порядке контроля за деятельностью налогового органа, проводившего первоначальную выездную налоговую проверку. В таких случаях орган конституционной юстиции указывал, что централизованный характер системы налоговых органов предопределяет контроль вышестоящего налогового органа за деятельностью нижестоящих налоговых органов, направленный на обеспечение соблюдения ими законодательства о налогах и сборах в соответствии с принципом конституционной законности (ст. 15 Конституции РФ), и одной из форм такого контроля является повторная выездная налоговая проверка.

Несколько иная ситуация была представлена, когда Конституционный Суд РФ в Постановлении от 17 марта 2009 г. № 5-П, рассматривая вопрос о конституционности норм, регулирующих проведение повторных выездных налоговых проверок в рамках контроля за деятельностью нижестоящих налоговых органов вышестоящими, если по результатам первоначальной проверки было вынесено судебное решение. В этом постановлении суд еще раз подчеркнул, что выездная налоговая проверка должна отвечать критериям необходимости, обоснованности и законности с тем, чтобы не превращаться в неправомерное обременение для налогоплательщика, и что





дезаурирование судебного решения во внесудебных процедурах, а именно в процедурах налогового контроля, недопустимо. И далее, процедура ревизии судебных актов принципиально недопустима, поскольку означала бы возможность – вопреки обусловленным природой правосудия и установленным процессуальным законом формам пересмотра судебных решений и проверки их правосудности исключительно вышестоящими судебными инстанциями – замещения актов органов правосудия административными актами, что является безусловным отступлением от необходимых гарантий самостоятельности, полноты и исключительности судебной власти¹⁰.

Представляется, что значимость Постановления от 17 марта 2009 г. № 5-П трудно переоценить. По словам Ю.А. Мельниковой, на сайте КС РФ его пресс-служба давала документу следующую оценку: от решения Конституционного Суда РФ по данному делу зависит, сможет ли впредь налоговая инспекция, даже проиграв спор с предпринимателями в арбитраже, попытаться наказать их, назначив повторную выездную проверку¹¹.

Приведенные примеры подтверждают, что Конституционный Суд РФ в ряде случаев в своих решениях не повышал правовую защищенность налогоплательщиков от произвола законодательной и исполнительной власти, а снижал ее по сравнению с действующим законодательством о налогах и сборах, допускал существование оценочных понятий в нормах, регламентирующих порядок проведения налоговых проверок. Между тем считаем необходимым подчеркнуть, что законодательство, закрепляющее процедуру проведения форм, методов и мероприятий налогового контроля, должно быть

максимально определенным. Недопустимы противоречия, неточности, неясности и неоднозначное толкование норм, с тем чтобы изначально избежать произвола налоговых органов и гарантировать защиту прав и законных интересов иных участников налоговых отношений.

¹ Зрелов А.П. Налоговый контроль, его задачи, формы и содержание согласно Налоговым кодексам Российской Федерации и иных государств – участников СНГ // *Налоги и налогообложение*. 2006. № 6. С. 15–19.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июля 2004 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» // СПС КонсультантПлюс.

³ Определение Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2010 г. № 1434-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы закрытого акционерного общества «МП Трейдинг» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 6 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1698575/#ixzz4HO32N39i>.

⁴ Суменков С.Ю. Исключительный случай: проблемы законодательного определения // *Журнал российского права*. 2009. № 7. С. 58–67.

⁵ Мардасова М.Е. Сроки в налоговом процессе. М.: Инфотропик Медиа, 2016. 164 с.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемория»

ал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 20.02.2015.

⁷ Мирошник С.В., Немыкина О.Е., Девятых Н.В. Актуальные вопросы правового обеспечения налогового контроля // *Теория и практика общественного развития*. 2015. № 19. С. 82–85.

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2016 г. № 571-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Чибаркульская птица» на нарушение конституционных прав и свобод абзацем четвертым пункта 8 статьи 101 Налогового кодекса Российской Федерации» // ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71274688/#ixzz4HP3VoadV>.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 08 апреля 2010 г. № 441-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Измайловой Галины Васильевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм» // СПС КонсультантПлюс.

¹¹ Мельникова Ю.А. Комментарий к Постановлению КС РФ от 17 марта 2009 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положения, содержащегося в абзацах четвертом и пятом пункта 10 статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации, в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Варм» // *Акты и комментарии для бухгалтера*. 2009. № 9.

Evgeniya Vladimirovna Vaimer, Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article investigates the acts of the Constitutional Court of the Russian Federation in respect of the order and timing of the cameral and field tax audits. The author concludes that in some cases, the RF Constitutional Court in its decisions did not increase the legal protection of taxpayers, but reduced it in comparison to the current legislation on taxes and fees.

Key words: decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, tax audits, taxpayers' rights.





УДК 342.4

Евгения Владимировна Ваймер, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье исследуется законодательное определение налогового правонарушения. Автором выделяются признаки налогового правонарушения, дается характеристика каждого из признаков, образующих его понятие.

Ключевые слова: признаки налогового правонарушения, законодательное определение налогового правонарушения.

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ НАЛОГОВОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ CONCEPT AND ATTRIBUTES OF A TAX OFFENCE

Дефиниция понятия налогового правонарушения закреплена в ст. 106 Налогового кодекса РФ (далее – НК РФ). Налоговым правонарушением признается виновно совершенное противоправное (в нарушение законодательства о налогах и сборах) деяние (действие или бездействие) налогоплательщика, налогового агента и иных лиц, за которое настоящим кодексом установлена ответственность.

В рассматриваемом законодательном определении в концентрированной форме выражены признаки налогового правонарушения: сознательно-волевой акт (деяние) лица, противоправность, виновность и ответственность.

Рассмотрим выделенные признаки более подробно. Итак, налоговое правонарушение – это деяние лица (сознательно-волевой акт поведения), которое может осуществляться в форме действия или бездействия. Первое предполагает несоблюдение запретов (активное поведение), второе – неисполнение обязанностей (пассивное поведение). Например, к активным действиям субъекта относятся: грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения (ст. 120); нарушение порядка регистрации объектов игорного бизнеса (ст. 129.3). Пас-

сивное поведение выражается в таких правонарушениях, как непредставление налоговой декларации (ст. 119), невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов (ст. 123).

В ст. 107 НК РФ указаны лица, подлежащие ответственности за совершение налоговых правонарушений, таковыми являются физические лица и организации.

Конституционный Суд РФ обратил внимание на то, что под физическими лицами в соответствии с НК РФ понимаются наряду с гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, зарегистрированные в установленном порядке физические лица – индивидуальные предприниматели¹.

НК РФ не использует понятие «юридическое лицо», однако в ст. 11, давая определение организации как участника налоговых отношений, уточняет, что это российские и иностранные юридические лица. Должностные лица субъектами налогового правонарушения не являются.

Для того чтобы юридическое или физическое лицо было признано субъектом налогового правонарушения, оно должно иметь статус

налогоплательщика или налогового агента либо может быть иным лицом, на которое возложены обязанности в соответствии с законодательством о налогах и сборах (например, свидетелем, экспертом, переводчиком, специалистом).

В соответствии с п. 2 ст. 107 НК РФ физическое лицо может быть привлечено к ответственности за совершение налогового правонарушения с шестнадцатилетнего возраста. Совершение же деяния, содержащего признаки налогового правонарушения, физическим лицом, не достигшим к моменту совершения деяния шестнадцатилетнего возраста, является обстоятельством, исключающим привлечение лица к ответственности за совершение налогового правонарушения (ст. 109 НК РФ).

Данное правило применимо и в случае, если несовершеннолетний, достигший четырнадцатилетнего возраста, занимается предпринимательской деятельностью, имеет статус индивидуального предпринимателя, но привлечь его к налоговой ответственности не представляется возможным. Как известно, на основании письменного согласия законных представителей несовершеннолетний начиная с 14 лет может заниматься индивидуальной пред-





принимательской деятельностью, однако возможность привлечения к ответственности законных представителей несовершеннолетнего НК РФ не предусмотрена.

Кроме шестнадцатилетнего возраста как условия привлечения физического лица к ответственности, НК РФ еще имеет в виду вменяемость правонарушителя. Поскольку, согласно пп. 2 п. 1 ст. 111 НК РФ, отсутствие у физического лица в момент совершения налогового правонарушения способности отдавать себе отчет в своих действиях или руководить своими действиями является обстоятельством, исключающим вину физического лица в совершении налогового правонарушения. В юридической литературе именно так определяется термин «вменяемость».

Противоправность как признак налоговых правонарушений заключается в нарушении норм законодательства о налогах и сборах, а также в их запрещенности НК РФ. Как правило, противоправный характер правонарушения означает то, что деяние нарушает нормы права, однако в данном случае происходит нарушение именно норм законодательства о налогах и сборах, а также в их запрещенности НК РФ².

В Налоговом кодексе термин «законодательство о налогах и сборах» рассматривается в узком смысле, в него не включаются нормативные акты органов исполнительной власти о налогах и сборах. В этой связи Конституционным Судом РФ в Определении от 10 июля 2003 г. № 316-О сформулирована позиция, согласно которой, что не может рассматриваться как основание для привлечения налогоплательщика к ответственности нарушение предписаний, содержащихся в ведомственном правовом акте³.

При этом остается открытым следующий вопрос: если п. 2 ст. 1 НК РФ указывает на то, что права и обязанности налогоплательщиков, налоговых органов и других участ-

ников отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, устанавливаются исключительно НК РФ, так же как и ответственность за совершение налоговых правонарушений, то возможно ли говорить о том, что в условиях завершения кодификации налогового законодательства признак противоправности налогового правонарушения сводится к нарушению только норм НК РФ? Впрочем, этот вопрос для отдельной дискуссии.

Вполне возможно, оппоненты станут говорить о полномочиях представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления по установлению налогов и сборов и принятии соответствующих нормативных актов, в которых, к примеру, определяется срок уплаты платежей. На это можно ответить, что деяние налогоплательщика в виде неуплаты налога в установленный законом срок не является правонарушением, так как не влечет за собой ответственность, а является основанием для начисления пени.

Виновность предусмотрена в качестве признака налогового правонарушения, а ее отсутствие рассматривается как обстоятельство, исключающее привлечение лица к ответственности (ст. 109).

Д.А. Липинский, критикуя позицию ученых о том, в налоговом законодательстве возможна ответственность без вины в случае бесспорного списания налоговых платежей, совершенно справедливо отмечает, что Налоговый кодекс определяет налоговое правонарушение как виновно совершенное деяние. Следовательно, в свете НК РФ нет оснований рассуждать о возможности налоговой ответственности при отсутствии вины в действиях правонарушителя⁴.

Аналогичный вывод сформулирован в Постановлении Конституционного Суда РФ еще в 1996 г., где указано, что «при производстве по делу о налоговом правонарушении подлежат доказыванию, как сам

факт совершения такого правонарушения, так и степень вины налогоплательщика»⁵.

Традиционно категория «вина» в правовой литературе рассматривается как психическое отношение субъекта к совершаемому им деянию и общественно опасным последствиям. Такое психическое отношение может проявляться только в рамках сознания человека, а вне сознания человека нет психического отношения, а следовательно, нет и вины субъекта⁶.

В п. 6 ст. 108 НК РФ сформулирован принцип презумпции невиновности в налоговом праве, который включает в себя следующие системные императивы:

- лицо считается невиновным в совершении налогового правонарушения, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке;
- лицо, привлекаемое к ответственности, не обязано доказывать свою невиновность в совершении налогового правонарушения;
- обязанность по доказыванию обстоятельств, свидетельствующих о факте налогового правонарушения и виновности лица в его совершении, возлагается на налоговые органы;
- неустранимые сомнения в виновности лица, привлекаемого к ответственности, толкуются в пользу этого лица (п. 7 ст. 3 НК РФ).

Формами вины при совершении налогового правонарушения, согласно ст. 110 НК РФ, являются умысел или неосторожность. Налоговое правонарушение признается совершенным умышленно, если лицо, его совершившее, осознавало противоправный характер своих действий (бездействия), желало либо сознательно допускало наступление вредных последствий таких действий (бездействия). Налоговое правонарушение признается совершенным по неосторожности, если лицо, его совершившее, не осознавало противоправного характера своих действий (бездействия) либо вредного



характера последствий, возникших вследствие этих действий (бездействия), хотя должно было и могло это осознавать.

По аналогии с уголовным законодательством можно сказать, что НК РФ не выделяет в качестве разновидности неосторожной вины легкомыслие, сущность которой состоит в том, что нарушитель, предвидя возможность наступления вредных последствий своего действия (бездействия), без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывает на их предотвращение. Думается, что это обусловлено характером налогового обязательства, основаниями его возникновения, исполнения и прекращения.

Умысел является необходимым условием для квалификации деяний по таким правонарушениям, как представление в налоговый орган управляющим товарищем, ответственным за ведение налогового учета, расчета финансового результата инвестиционного товарищества, содержащего недостоверные сведения (п. 2 ст. 119.2), неуплата или неполная уплата сумм налога (сбора) (п. 3 ст. 122).

Кроме того, такие термины, содержащиеся в диспозиции нормы, как «неправомерное непредставление», «неправомерное несообщение», заведомо ложные, «уклонение от явки без уважительных причин лица», «неправомерный отказ», «заведомо недостоверные» подразумевают наличие умысла при совершении правонарушения.

Представляется спорным мнение В.М. Малиновской о том, что предписания НК РФ не запрещают суду и налоговым органам, рассматривающим дело о налоговом правонарушении, с учетом всех иных обстоя-

тельств дела учесть при назначении налоговой санкции, что правонарушение совершено по неосторожности⁷. В таком случае следует говорить об изменении квалификации налогового правонарушения или освобождения от ответственности в виду отсутствия вины (умысла).

В Постановлении от 27 мая 2003 г. № 9-П Конституционный Суд РФ пришел к важному выводу о недопустимости установления ответственности (уголовной) за такие действия налогоплательщика, которые хотя и имеют следствием неуплату налога либо уменьшение его суммы, но заключаются в использовании предоставленных налогоплательщику законом прав, связанных с освобождением на законном основании от уплаты налога или с выбором наиболее выгодных для него форм предпринимательской деятельности и, соответственно, оптимального вида платежа⁸.

Завершающим признаком налогового правонарушения является ответственность. Ответственность как правовое последствие совершения налогового правонарушения выражается в применении к виновному лицу налоговых санкций. Представляется, что законодателью нельзя отрицать очевидного, понятие налоговой ответственности широко используется в юридической литературе и правоприменительной практике.

¹ По делу о проверке конституционности положений подпункта «д» пункта 1 и пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31.07.1998 «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чу-

вашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан: Постановление Конституционного Суда РФ от 30.01.2001 № 2-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 3.

² Юрмашев Р.С. Налоговое правонарушение: теоретико-прикладные проблемы правовой идентификации: автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2005 [Электронный ресурс]. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1342280>. (дата обращения 07.03.2017).

³ По жалобе гражданки Ивановой Ирины Николаевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 2 статьи 119 Налогового кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 10.07.2003 № 316-О // ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12033027/#ixzz4I3giML8n>. Режим доступа. (дата обращения 25.08.2017).

⁴ Липинский Д.А. Виновность деяния – общий принцип юридической ответственности // Законность. 2015. С. 38.

⁵ По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года «О федеральных органах налоговой полиции»: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 № 20-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

⁶ Мусаткина А.А. К вопросу о понятии вины и ее формах по Налоговому кодексу Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 8. С. 39-42.

⁷ Малиновская В.М. Ответственность за налоговые правонарушения: научно-практический комментарий к главе 15 Налогового кодекса Российской Федерации // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 25.08.2017).

⁸ По делу о проверке конституционности положений статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан П.Н. Белецкого, Г.А. Никовой, Р.В. Руквишниковой, В.Л. Соколовского и Н.И. Таланова: Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 № 9-П // ГАРАНТ.РУ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12031072/#ixzz4Uym0iSyO> (дата обращения 25.08.2017).

Evgeniya Vladimirovna Vaimer, Head of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

This article examines the legal definition of a tax offence. The author identifies signs of a tax offence, and gives characteristics of each of the features that define its concept.

Keywords: signs of a tax offence, legal definition of a tax offence.





УДК 342.7

Александр Викторович Головинов, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат философских наук, доцент

В рамках публикации автор акцентирует внимание на то, что гарантии и конституционно-правовые основы принципа идеологического многообразия в целом связаны с отменой цензуры, свободой информации, издательской деятельности, преподавания, с реализацией принципа политического многообразия, свободой мысли и слова, свободы совести и вероисповедания, а также с многопартийностью и общественными организациями.

Ключевые слова: идеологическое многообразие, конституционный принцип, цензура, свобода.

ИДЕОЛОГИЧЕСКОЕ МНОГООБРАЗИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОДЕРЖАНИЕ И ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ

IDEOLOGICAL DIVERSITY IN THE RUSSIAN FEDERATION: CONTENT AND IMPLEMENTATION GUARANTEES

Для определения юридического содержания принципа идеологического многообразия, закрепленного в ст. 13 Конституции РФ, обратимся, во-первых, к выявлению группы норм, к которым относится данный принцип. Это позволит максимально четко определить отношения, регулируемые данной нормой.

В этом вопросе вполне объективно выглядит позиция К.А. Кононова. С современным исследователем трудно не согласиться, ведь ч. 1 ст. 13 Конституции РФ по юридической природе является конституционно-правовой нормой общего характера. Таким образом, отношения, которые регулируются ей, максимально широки. Вместе с тем эти отношения составляют основу конституционного строя, следовательно, конституируют юридическое состояние идеологической свободы в государстве и обществе. Такого рода отношения составляют исключительный предмет конституционно-правового регулирования, так как представляют собой главные, коренные основы устройства общества и государства. К этому стоит добавить, что круг субъектов этих отношений не ограничен. В него входят все субъекты конституционного права. Другой

спецификой данных отношений выступает то, что они регулируются диспозитивно, по принципу – все разрешено, что не запрещено законом и не нарушает прав и свобод других лиц¹.

Именно поэтому общественные отношения, составляющие правовое содержание принципа идеологического многообразия, условно можно дифференцировать на следующие две основные группы. К первой группе отнесем отношения, возникающие в сфере охраны идеологической свободы и неприкосновенности всякого субъекта конституционного права. Ко второму кластеру примыкают отношения, связанные с реализацией субъектом собственной идеологической свободы.

Однако еще раз напомним, что исследуемый конституционный принцип идеологического многообразия выступает порождением прав и свобод человека и гражданина, прежде всего, таких как свобода мысли и слова, свобода совести и др.

Поэтому наиболее важные гарантии действительности рассматриваемого принципа – отмена цензуры, свобода информации, совести и вероисповедания, объединений и со-

браний, издательской деятельности, преподавания и другие.

Итак, рассмотрим эти некоторые важные гарантии. Так, право на информацию выступает как внешнее проявление свободы выбора мировоззрения и свободы выражения мнения. Данное обстоятельство придает особый смысл праву на информацию в качестве необходимой гарантии конституционного принципа идеологического многообразия. Тем не менее, определяя право на информацию как средство, направленное на обеспечение осуществления идеологического многообразия, необходимо установить, что конкретно может быть отнесено к данному праву.

Как отмечает Ю.И. Гришаева, до четверти из выделяемых около полусотни конституционных прав и свобод могут быть отнесены к праву на информацию, в том числе:

– право неприкосновенности частной жизни, право личной и семейной тайны, право защиты своей чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ);

– право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ч. 2 ст. 23 Конституции РФ);



- свободу мысли и слова (ч. 1 ст. 29 Конституции РФ);
- свободу СМИ (ч. 5 ст. 29 Конституции РФ);
- право свободно выражать свои мнения и убеждения (ч. 3 ст. 29 Конституции РФ);
- право свободного поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ);
- право личного обращения, направление индивидуальных и коллективных обращений граждан в государственные органы и органы МСУ (ст. 33 Конституции РФ);
- право на предоставление достоверной информации о состоянии окружающей среды (ст. 42 Конституции РФ);
- свободу всех видов творчества (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ);
- свободу преподавания (ч. 1 ст. 44 Конституции РФ);
- право доступа к ценностям культуры (ч. 2 ст. 44 Конституции РФ);
- право получения квалифицированной юридической помощи (ст. 48 Конституции РФ)².

Таким образом, можно констатировать, что сама по себе данная гарантия носит весьма гибкий характер, что позволяет создавать условия для реализации норм, регулирующих отношения идеологического многообразия в Российской Федерации.

К числу гарантий исследуемого нами принципа, с точки зрения К.М. Исаевой, необходимо отнести нормы, которые запрещают пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства (ч. 2 ст. 29 Конституции РФ)³.

Это, на наш взгляд, позволяет гарантировать реализацию принципа идеологического многообразия путем поддерживания баланса совместных интересов, не допуская при этом монополии какой-либо одной идеологии или концепции.

Как справедливо заметил Ю.В. Филимонов, посредством изъятия личного мнения, в том числе

и через средства массовой информации, которое обеспечивается уже упомянутыми государственными гарантиями (правом на получение информации, на тайну переписки и т.п.), как раз и создается среда идеологического многообразия.

В ее рамках любой субъект, будь то гражданин, социальная группа или общественное объединение, получает возможность, с соблюдением определенных правовых требований, излагать различные мнения, убеждения, концепции⁴.

В отдельном порядке происходит осуществление свободы совести и вероисповедования, понимаемое в контексте нашего исследования в качестве гарантии реализации идеологического многообразия. Для юридического определения данной гарантии обратимся к тексту Основного Закона Российской Федерации. Так, из ст. 28 Конституции Российской Федерации следует, что свобода совести и вероисповедования носит прежде всего индивидуально-личностный характер, связанный с нравственным выбором индивида того или иного религиозного воззрения. Это означает, что государство, обеспечивая идеологическое многообразие, гарантирует каждому право распространять религиозные и иные убеждения (пропаганда духовных ценностей) и действовать в соответствии с ними.

Кроме того, к системе гарантий, обеспечивающих идеологическое многообразие, необходимо отнести принцип многопартийности. Однако исходя из ч. 3 ст. 13 Конституции РФ, идеологическое многообразие по своему значению отделено от многопартийности и реализуется в установленных Конституцией Российской Федерации самостоятельных организационных формах. Первая форма – осуществление права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Оно гарантирует возможность учитывать индивидуально-коллективное волеизъявление граждан, которое

происходит путем доведения своего политического мнения до сведения других участников публичного мероприятия, уяснения их политической позиции и выработки единой политической платформы. Вторая форма – право на объединение и свободу деятельности общественных объединений (ст. 30 Конституции РФ). В данном виде политическое волеизъявление граждан происходит внутри определенной организационной структуры, имеющей уставные или программные цели. Третья форма – право на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ). Оно включает возможность влиять на комплектование властных органов представителями аналогичных политических взглядов и убеждений, в том числе в личном качестве претендовать на занятие государственных и муниципальных должностей⁵.

Многопартийность, будучи органично связанной с идеологическим многообразием, признается его особым и основным принципом организации. Партии, в отличие от других общественных объединений, обладают самостоятельным конституционным статусом⁶.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П отмечается, что деятельность политических партий непосредственно связана с организацией и функционированием публичной (политической) власти, они включены в процесс властных отношений и в то же время, будучи добровольными объединениями в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии⁷.

Кроме того, принцип идеологического многообразия тесно связан не только с партиями, но и с общественными организациями, что тоже несомненно следует отнести к важным гарантиям исследуемого конституционного принципа. Так, ст. 30 Конституции РФ закрепляет, что каждый имеет право на объединение, включая право создавать професси-





ональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений в Российской Федерации гарантируется.

Основной нормативный акт, регулирующий правовое положение общественных объединений, – это Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях». Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общественные объединения, созданные по инициативе граждан, за исключением религиозных организаций, а также коммерческих организаций и создаваемых ими некоммерческих союзов (ассоциаций)⁸.

Таким образом, гарантии и конституционно-правовые основы принципа идеологического многообразия РФ в целом связаны с отменой цензуры, свободой информации, издательской деятельности, преподавания, свободой мысли и слова, свободой совести, а также с многопартийностью и общественными организациями.

С другой стороны, важное значение в исследовании содержания принципа идеологического многообразия имеют способы конституционно-правового регулирования отношений в области идеологического многообразия. Так, следуя диспозиции нормы ч. 1 ст. 13 Конституции РФ, можно отметить, что за каждым субъектом конституционного права признается идеологическая свобода.

Невозможно не согласиться с К.А. Кононовым, что юридическая природа свободы вообще и идеологической свободы в частности покоится на применении к отношениям абсолютно дозволистского метода правового регулирования. Свобода субъекта предполагает возможность всякого правомерного варианта поведения, укладывающегося в рамки самой идеологической свободы. Любой же субъект правомочен использовать всякую пригодную для реализации данной свободы форму. В максимально абстрактном виде таких форм две: негативная и позитивная. Негативное дозволение свободы

предполагает юридическую охрану идеологической неприкосновенности субъекта, неприкосновенности его интеллектуальных процессов, внешне выражающуюся в возможности его воздержания от каких-либо активных действий. Позитивное дозволение свободы предполагает правовое регулирование возможности активной деятельности субъекта по реализации собственной идеологической свободы (идеологии) в общении с иными лицами. Здесь идеологическая неприкосновенность субъекта уже преобразуется в активную волевою деятельность, направленную на претворение в жизнь собственных идеологических убеждений⁹.

Негативное дозволение идеологической свободы связано с выполнением охранительной функции нормой ч. 1 ст. 13 Конституции РФ. Правовое регулирование данной группы общественных отношений преследует, таким образом, цель обеспечения неприкосновенности интеллектуальных процессов всякого субъекта конституционного права. Интересы управомоченного субъекта удовлетворяются воздержанием от каких-либо активных действий со стороны неопределенного круга противостоящих ему лиц. В рамках данной группы общественных отношений дозволение приобретает абсолютные формы.

Необходимо особо заметить, что конституционно-правовые ограничения права на идеологический плюрализм стоит также рассматривать как способ регулирования отношений в области идеологического многообразия. Данные ограничения сводятся к двум видам: те, что вытекают из объективного закона, и те, что происходят из невозможности нарушения прав и свобод других субъектов права. Оба вида ограничений устанавливаются лишь применительно ко второму правомочию – активной деятельности субъекта по реализации собственной идеологической свободы вовне. Ограничить идеологическую неприкосновенность субъекта

невозможно. Правовому регулированию и ограничению подвержено только внешнее поведение субъекта. Законные ограничения права на идеологический плюрализм закреплены в гипотезах конституционных норм ч. 5 ст. 13 (применительно к реализации права на идеологический плюрализм через объединение) и ч. 2 ст. 29 (применительно к свободе волеизъявления). Гипотезы этих норм, однако, не тождественны по содержанию. Диспозиции же данных норм не охватывают собой весь открытый перечень институциональных форм реализации права на идеологический плюрализм. В этой связи в порядке ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в 2002 г. был принят Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁰, который унифицировал круг препятствующих реализации права на идеологический плюрализм юридических фактов применительно ко всякому индивидуальному и коллективному субъекту. В ст. 1 данного Закона гипотеза ч. 5 ст. 13 Конституции РФ преобразована в общее понятие экстремистской деятельности. Из этого следует то, что норма ч. 5 ст. 13 Конституции РФ по своей природе является логической: норма ч. 3 ст. 55 Конституции и нормы Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» сформулированы по аналогии закона.

В вопросе определения способов конституционно-правового регулирования принципа идеологического многообразия важно выделить совокупность источников текущего законодательства Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере идеологического многообразия.

Этот круг источников стоит дифференцировать на том основании, что одни законы регулируют правомочия в рамках права на идеологический плюрализм, следовательно, эти законы являются общими для всех субъектов идеологического многообразия, вне зависимости от отдель-



ных случаев и проявлений данного конституционного принципа.

Таким образом, к первой группе целесообразно отнести:

1) Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» 1991 г.¹¹;

2) Федеральный закон «Об общественных объединениях» 1995 г.¹²;

3) Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» 2004 г.¹³;

4) Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» 2006 г.¹⁴;

5) Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» 2002 г.¹⁵.

Вторая группа законов преимущественно направлена на конституционно-правовое регулирование статуса специальных субъектов отношений. В нее входят:

1) Федеральный закон «О политических партиях» 2001 г.¹⁶;

2) Федеральный закон «О национально-культурной автономии» 1996 г.¹⁷;

3) Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» 1997 г.¹⁸;

4) другие.

Таким образом, можно подвести некоторые итоги.

Во-первых, исходя из вышеизложенного следует, что гарантии и конституционно-правовые основы принципа идеологического многообразия в целом связаны с отменой цензуры, свободой информации, издательской деятельности, преподавания, с реализацией принципа политического многообразия, свободой мысли и слова, свободой совести и вероисповедания, а также с мно-

гопартийностью и общественными организациями.

Во-вторых, способы конституционно-правового регулирования принципа идеологического многообразия включают в себя позитивное обязывание, а также запрещение и дозволение. Диспозитивные начала также используются. Они выражаются в том, что на их основе возникают отношения с равным положением участников.

В-третьих, в качестве основного вывода по главе можно констатировать, что идеологическое многообразие как неотъемлемый атрибут демократического режима находится в непосредственной взаимосвязи с другими устоями общества и государства.

¹ См.: Кононов К.А. Институциональная природа идеологического многообразия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. С. 85.

² См.: Гришаева Ю.И. Конституционно-правовые основы права граждан на информацию и на доступ к информации о деятельности органов государственной власти // Юрист. 2007. № 6. С. 34-35.

³ См.: Исаева К.М. К вопросу о содержании конституционного принципа идеологического многообразия // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2012. № 4. С. 49.

⁴ См.: Филимонов Ю.В. Политические партии как носители идеологического и политического многообразия в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 1. С. 77.

⁵ См.: Филимонов Ю.В. Указ. соч. С. 78.

⁶ См.: О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁷ См.: По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой общественно-политической организации «Балтий-

ская республиканская партия»: постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П // Собрание законодательства РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

⁸ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08 марта 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁹ См.: Кононов К.А. Указ. соч. С. 24.

¹⁰ О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 71-ФЗ (ред. от 15 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 21. Ст. 2457.

¹¹ См.: О средствах массовой информации: Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 30 декабря 2015 г.) // Российская газета. 1992. № 32.

¹² См.: Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 08 марта 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

¹³ См.: О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: Федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ (ред. от 02 мая 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2011. № 98. Ст. 43.

¹⁴ См.: О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

¹⁵ См.: О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»: Федеральный закон от 10 мая 2007 г. № 71-ФЗ (в ред. от 15 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 21. Ст. 2457.

¹⁶ См.: О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 23 мая 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

¹⁷ См.: О национально-культурной автономии: Федеральный закон от 17 июня 1996 № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

¹⁸ См.: О свободе совести и о религиозных объединениях: Федеральный закон от 26.09.1997 № 125-ФЗ от 19 сентября 1997 г. (ред. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 45. Ст. 1987.

Alexander Viktorovich Golovinov, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philosophical Sciences

As part of this publication, the author emphasizes that the guarantees and constitutional and legal foundations of the principle of ideological diversity are generally associated with the abolition of censorship, freedom of information, publishing activities, teaching, the implementation of the principle of political diversity, freedom of thought and speech, freedom of conscience and religion, and multi-party system and public organizations.

Keywords: *ideological diversity, constitutional principle, censorship, freedom.*





УДК 342.723

Екатерина Алексеевна Казьмина, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье поднимаются вопросы неприкосновенности частной жизни, уважения личной жизни и проблемы их ограничения в свете реализации гражданами свободы слова, права на информацию и в контексте открытости публичной власти как необходимого условия демократического государства. В настоящем исследовании отражаются отдельные подходы органов судебной власти Российской Федерации и международных судебных органов относительно защиты личной жизни публичных лиц.

Ключевые слова: свобода слова, публичные лица, частная жизнь, право на информацию, ограничения свободы выражения мнения.

НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ ЧАСТНОЙ ЖИЗНИ ПУБЛИЧНЫХ ЛИЦ: ВОПРОСЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ

THE PRIVACY OF PUBLIC PERSONS: THE ISSUES OF ENSURING

Статья 23 Конституции Российской Федерации в ч. 1 провозглашает право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства. Настоящее положение отчасти совпадает с положениями Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющей в ст. 8 право на уважение личной и семейной жизни каждого, его жилища и его корреспонденции. При этом положения обоих конституционно-правовых актов закрепляют в качестве естественного право на свободу мысли и слова. Следует сразу отметить, что в то время как ст. 29 Конституции так прямо и обозначает право – свобода мысли и слова, Европейская Конвенция в ст. 10 предусматривает свободу выражения мнения, понимаемого как свободу придерживаться своего мнения и свободу получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Российская Конституция в ч. 4 ст. 29 дополнительно закрепила право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Безусловно, указанные права могут быть подвергнуты ограничениям, и законодательство предусматривает допустимость вмешательства в указанные права на основании закона в той мере, насколько

это необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Более того, особый интерес представляет накладывание Конвенцией обязанностей и ответственности самим правом на выражение своего мнения в ч. 2 ст. 10, что не предусматривает безграничного использования этого права. Ограничения также определяются требованиями государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, целями предотвращения беспорядков и преступлений, охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

Аналогичных позиций относительно ограничений конституционных прав придерживается и российское законодательство, очерчивая пределы ограничения в ст. 55 Конституции. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации развивает указанные положения в ряде своих постановлений и определений. В частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П

отражается принципиальная позиция, состоящая в том, что ограничения конституционных прав должны носить характер необходимости и соразмерности целям, не противоречащим Конституции Российской Федерации. Более того, по мнению Суда, ограничение конституционной нормы не должно посягать на само существо того или иного права и приводить к утрате его реального содержания. При признании ограничений допустимыми государство берет на себя обязательство обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, а также использовать исключительно те меры, которые не являются чрезмерными, а только необходимыми и строго обусловленными законными целями¹.

Анализ указанных статей и практика их реализации вызывает все больше и больше вопросов, в особенности в условиях развития информационного общества, в том числе в России. Особое влияние на практику реализации указанных прав все больше оказывает практика Европейского Суда по правам человека. По этим причинам указанные права требуют своего переосмысления и нового наполнения в современных условиях, и особое звучание они приобретают в контексте открытости деятельности государственной власти и публичных лиц.

Так, большой резонанс вызвали судебные процессы осени 2016 г. с участием Главного исполнительного директора



ПАО «НК «Роснефть» И. Сечина и Издательского дома «Бизнес ньюс медиа», издающего газету «Ведомости», осветившей информацию о строительстве истцом дома в элитном поселке с указанием подробных данных о владениях лица. На суде представители истца утверждали, что информация в статье газеты «Ведомости» вынесена на обсуждение «ради праздного интереса публики», в то время как ответчики настаивали на том, что информация о расходах и образе жизни истца представляет общественный интерес², в силу того, что И. Сечин руководит компанией, около 70% акций которой принадлежат государству через компанию «Роснефтегаз», находящуюся в федеральной собственности. Таким образом, практически широкий спектр информационных фактов может составлять интерес для общества. Следует отметить, что суд поддержал истца и усмотрел нарушение неприкосновенности частной жизни И. Сечина, обязав издание изъять опубликованный материал из печати.

В то же время Европейский Суд по правам человека традиционно признает, что общественность имеет право быть информированной даже о личных аспектах публичных лиц. Между тем он определяет, что необходимо в каждом конкретном случае связывать неприкосновенность личной жизни публичных лиц и их публичной функции³.

Следует отметить, что Суд четко заявлял в деле «Otegi Mondragonv. Spain», что придание даже главам государств (включая монархов) надежной защиты от критики только в связи с их функцией или (наследственным) стагусом не согласуется с современным демократическим подходом, лежащим в основе требований Конвенции⁴. В отношении и иных политических деятелей Суд всегда придерживался однозначной точки зрения: «пределы допустимой критики в отношении политиков, если они являются ее мишенью, гораздо шире, чем обычных граждан, поскольку в отличие от простых граждан деятельность политиков по определению оказывается в зоне внимательного контроля как со стороны журналистов, так и населения», кроме того, такой человек неизбежно и сознательно открывает себя для тщательного наблюдения за каждым своим словом и поступком со стороны журналистов и большей части общества и, следовательно, он должен проявлять большую степень терпимости. Безусловно, политический деятель имеет право на защиту собственной репутации даже тогда, когда он не действует в своих личных интересах, однако интересы защиты

репутации должны ставиться в сравнение с интересами открытой дискуссии по политическим вопросам⁵.

Ярким примером, подтверждающим мнение Европейского Суда, также можно считать решение по делу «Лингенс против Австрии», согласно которому журналист позволил себе резкие оценки поведения канцлера республики и был осужден национальным судом за диффамацию. Суд поддержал позицию журналиста, указав: «Хотя пресса и не должна преступать границы, установленные *inter alia* для защиты репутации других лиц», тем не менее на нее возложена миссия по распространению информации и идей по политическим вопросам, а также по другим проблемам, представляющим общественный интерес. Если на прессе лежит задача распространять такую информацию и идеи, то общественность, со своей стороны, имеет право получать их»⁶.

Между тем означает ли все сказанное выше, что публичные лица оказываются абсолютно незащищенными? Следует отметить, что в настоящем исследовании не поднимаются вопросы, связанные с распространением недостоверной информации или клеветническими или оскорбительными высказываниями, безусловно требующими наступления соответствующей юридической ответственности. Вопрос состоит именно в пределах вмешательства в частную жизнь.

Европейский Суд в упомянутом ранее деле «Von Hannoverv. Germany» однозначно утверждает, что несмотря на известность заявительницы, публикация ее фотографий из повседневной жизни относится к сфере действия гарантий неприкосновенности ее частной жизни. Однако вернемся к категории «общественный интерес». Не составляет ли общественный интерес вопрос о том, как расходуются бюджетные средства и не требует ли этот вопрос прозрачности и даже некой отчетности? Представляется, что определенная прозрачность в данном аспекте должна быть. И опять ответ дает нам Европейский Суд, установивший критерии, позволяющие оценивать правомерность вмешательства в частную жизнь, а именно: вклад публикации в обсуждение вопросов, представляющих всеобщий интерес; роль или функция объекта и тема публикации; предшествующее поведение объекта; содержание, форма и последствия публикации; обстоятельства, при которых были сделаны фотографии (по делу И. Сечина они также присутствовали: фотографии были сделаны посредством специального устройства – квадрокоптера).

В свете всего сказанного вновь становится актуальным вопрос и о содержании таких категорий, как «публичное лицо», «общественный интерес» в российском праве, не имеющими своей однозначной оценки.

Как таковое понятие «публичное лицо» в российском законодательстве не закреплено. Однако в подзаконных актах используется формулировка «лица, наделенные государственными или иными публичными полномочиями»⁷. И не более того.

Что касается второй категории – «общественный интерес», – то ее содержание находит свое воплощение в той или иной мере в различных отраслях российского права. Исходным для определения «общественный интерес» является понятие «публичный интерес». Например, Кодекс административного судопроизводства достаточно широко употребляет понятие «публичный интерес». Следует отметить при этом, что Конституционным Судом Российской Федерации признается возможным объективирование в частном интересе публичного интереса (на примере гражданско-правовых отношений, когда предметом защиты гражданского права становится сложносоставной частно-публичный интерес)⁸.

В отечественной правовой доктрине под публичным интересом понимается признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития, взаимообусловленные интересы общества и государства, которым в конкретный исторический момент времени придается нормативное содержание⁹. Публичный интерес по сути есть объективированный общественный интерес.

Ранее мы намеренно не обратились к положениям Гражданского кодекса Российской Федерации, который в ст. 152.2 содержит положение, согласно которому не является нарушением требований о недопущении без согласия гражданина сбора, хранения, распространения и использования любой информации о его частной жизни, в частности сведений о его происхождении, о месте его пребывания или жительства, о личной и семейной жизни, осуществление таких действий в государственных, общественных или иных публичных интересах, а также в случаях, если информация о частной жизни гражданина ранее стала общедоступной либо была раскрыта самим гражданином или по его воле.

Таким образом, по сути позиции российского законодателя совпадают





с подходом Европейского Суда по правам человека. И во главу угла ставятся не личные интересы, а публичные интересы как таковые, что и должно предопределять решения судов и иных правоприменителей.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем Постановлении от 15 июня 2010 г. № 16 «О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» при этом конкретизирует, что под общественный интерес подпадает не любая информация, вызывающая интерес широкой публики, а лишь та, которая обуславливает «потребности общества в обнаружении и раскрытии угрозы демократическому правовому государству и гражданскому обществу, общественной безопасности, окружающей среде»¹⁰. Меду тем настоящая позиция Пленума Верховного Суда по-прежнему весьма неопределенная и вызывает вопросы, что и привело к тому разрешению спора, что отражен в представленном в начале статьи кейсе.

Следует отметить, что основным доводом позиции истца по данному делу являлся тот факт, что истец не занимает государственных должностей. Но как уже было сказано выше, Европейский Суд по правам человека все-таки распространяет категорию «общественный интерес» не только на государственных служащих или иных чиновников, но и на любые публичные категории граждан, в том числе управляющих корпорациями (даже коммерческими, не говоря уже о государственных).

Суд в настоящем кейсе исходил из принципа приоритета неприкосновенности частной жизни перед правом на информацию или свободой слова. И это позиция ряда международных норм, в частности, отраженной в Резолюции № 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы «Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека», принятой 23 января 1970 г. на 21-й сессии Консультативной ассамблеи Совета Европы. В разделе С указанной резолюции в п. 3 Консультативная Ассамблея отмечает, что уважение личной жизни общественных деятелей представляет собой особую проблему,

ибо на нее не распространяется в полной мере подход, согласно которому «там, где начинается общественная жизнь, личная жизнь заканчивается». Личная жизнь общественных деятелей подлежит защите. Исключение составляет случай, когда личная жизнь такого лица может оказать свое влияние на общественно значимые события. При этом сам факт появления лица в новостных сводках средств массовой информации не лишает его права на уважение его личной жизни¹¹.

Подводя итоги всему вышесказанному, следует отметить, что, безусловно, вопросы неприкосновенности частной жизни каждого, и в особенности публичного лица, требуют своего дальнейшего исследования и правового регулирования. Развитие средств массовой информации, информационных технологий и общества как такого обуславливает формирование новых подходов к содержанию права на неприкосновенность частной жизни публичного лица, государственного или общественного деятеля. По сути, прозрачность частной жизни таких лиц способна предопределять антикоррупционный характер деятельности, в первую очередь, чиновников, находящихся на государственном обеспечении, повысить степень его ответственности перед обществом и народом как единственным источником власти и носителем суверенитета. Демократический характер государства предполагает гласность и открытость публичной власти, государственных и муниципальных финансовых ресурсов, наличие механизмов конституционно-правовой и иных форм юридической ответственности.

¹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

² Болецкая К., Тихончук Д. Сечин выиграл суд у «Ведомостей», и решение

вступило в силу [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2016/11/18/666065-vedomosti-sud-sechin>

³ См.: Von Hannover v. Germany, 2004-VI, 43 EHRR 1; Hachette Filipacchi Associes v. France, HUDOC (2007). Цит. по: Право Европейской конвенции по правам человека / Харрис, О'Бойл и Уорбрик; пер. с англ. В.А. Власихин и др. – Науч. изд. – М.: Развитие правовых систем, 2016. С. 893.

⁴ Otegi Mondragon v. Spain [Электронный ресурс]. HUDOC (2011), §55.

⁵ Grinberg v. Russia [Электронный ресурс]. HUDOC (2005), §27.

⁶ Постановление Европейского Суда по правам человека от 8 июля 2013 г. Дело «Лингенс (Lingens) против Австрии» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461413/2461413.htm>

⁷ См. например, Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в верховных судах республик, краевых и областных судах, судах городов федерального значения, судах автономной области и автономных округов: приказ Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 15.12.2004 № 161 [Электронный ресурс]. СПС «Консультант Плюс».

⁸ По жалобам граждан Ю.Ю. Колодкина и Ю.Н. Шадеева на нарушение их конституционных прав положениями статьи 84.8 Федерального закона «Об акционерных обществах» во взаимосвязи с частью 5 статьи 7 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 681-О-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 46. Ст. 5643.

⁹ Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное: конституционно-правовой аспект. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 65.

¹⁰ О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2010 № 16 // Российская газета. 2010. № 132. 18 июня.

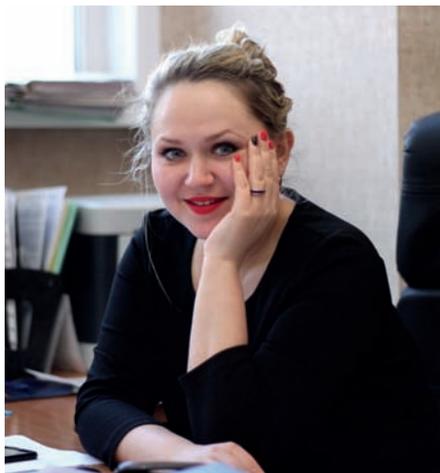
¹¹ Относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека: Резолюция № 428 (1970) Консультативной ассамблеи Совета Европы (Принята 23.01.1970 на 21-ой сессии Консультативной ассамблеи Совета Европы) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 12 апреля 1993. № 15. Ст. 1338.

Ekaterina Alekseevna Kazmina, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article raises issues of inviolability of private life, respect for private life and the problem of their restriction in the light of the realization by citizens of freedom of speech, the right to information and in the context of openness of public authority as a necessary condition of a democratic state. This study reflects approaches of the judiciary authorities of the Russian Federation and international judicial bodies regarding the protection of the private lives of public persons.

Keywords: freedom of speech, public person, private life, the right to information, restrictions on freedom of expression.





УДК 347.9

Ирина Анатольевна Вальнкина, АНО ДПО «Сибирский институт государственного и муниципального управления» (Барнаул, Россия), проректор

Вступление в силу 1 сентября 2016 г. нового Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» повлекло за собой изменение существовавших ранее правил организации деятельности третейских судов.

Ключевые слова: третейский суд, арбитраж, третейское разбирательство, арбитражное учреждение.

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТРЕТЕЙСКИХ СУДОВ В СВЕТЕ НОВЕЛЛ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ON THE ORGANIZATION OF ACTIVITIES OF ARBITRATION COURTS IN THE LIGHT OF THE LEGISLATION'S NOVELS

Очередным этапом правового регулирования организации и деятельности третейских судов в Российской Федерации встало вступление в силу 1 сентября 2016 г. нового Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» (далее – Закон об арбитраже)¹.

В пояснительной записке к законопроекту отмечалось, что правовое регулирование в рамках действующего на момент его принятия Закона «О третейских судах в Российской Федерации»² не позволяет обеспечить высокий уровень третейского разбирательства, а также реальную востребованность данного института со стороны участников гражданского оборота и несовершенство его норм на практике приводит к многочисленным злоупотреблениям с использованием третейских судов, что, в свою очередь, ведет к дискредитации данного института³.

Следует отметить, что деятельность не всех третейских учреждений оценивается одинаково положительно. С учетом принципа диспозитивности все третейские учреждения могли устанавливать свою процедуру разрешения спора, а с учетом принципа конфиденциальности не всегда эти процессы проходили прозрачно. Кроме того, отсутствие единого реестра существующих третейских судов также способствовало непониманию общего масштаба распространности третейского разбирательства в РФ⁴.

Закон об арбитраже включает в себя два блока норм. Нормы первого блока регламентируют процедуру третейского разбирательства, устанавливают требо-

вания к третейским судьям (арбитрам), определяют порядок вынесения, приведения в исполнение и отмены решения третейского суда. Вторая – регулирует процедуру создания постоянно действующих арбитражных учреждений и осуществления ими деятельности, включая установление минимальных требований к их внутренним документам и внутренней организации. При этом очевидно, что законодатель несколько иное значение придает вопросам организации деятельности третейских судов. Если предшествующий Закон о третейских судах предусматривал лишь одну норму, то новый Закон об арбитраже предусматривает самостоятельную главу, посвященную данным вопросам.

В рамках анализируемого закона впервые для обозначения третейской формы рассмотрения внутренних споров используется классическое для мировой практики наименование – арбитраж, синонимичное понятию «третейское разбирательство», под которым понимается процесс разрешения спора третейским судом и принятия решения третейским судом (арбитражного решения). Непосредственно само понятие «третейский суд» используется для обозначения состава суда (арбитр или коллегия арбитров), рассматривающего дело.

Как и прежде, законодатель допускает возможность создания постоянно действующих институциональных образований для осуществления арбитража и третейских судов, образованных сторонами для разрешения конкретного спора, – третейский суд, осуществляющий арбитраж при отсутствии админис-

трирования со стороны постоянно действующего арбитражного учреждения, так называемые суды ad hoc.

Подчеркивая различия между постоянно действующими арбитражными учреждениями и судом, созданным для разрешения конкретного спора, Закон об арбитраже вводит целый ряд ограничений в отношении судов ad hoc: третейский суд ad hoc не может рассматривать корпоративные споры; третейский суд ad hoc не имеет возможности обратиться к государственному суду за содействием в получении доказательств; не допускается заключение соглашений, предусматривающих окончательный характер решений третейского суда ad hoc (подобные соглашения, допустимые для решений институциональных арбитражей, означают невозможность отмены решений в судебном порядке)⁵.

В соответствии с п. 9 ст. 2 Закона об арбитраже, постоянно действующим арбитражным учреждением является подразделение некоммерческой организации, выполняющее на постоянной основе функции по администрированию арбитража. Таким образом, если ранее законодатель предусматривал возможность образования постоянно действующих третейских судов торговыми палатами, общественными объединениями предпринимателей и потребителей, иными организациями – юридическими лицами, созданными в соответствии с законодательством Российской Федерации, и их объединениями (ассоциациями, союзами), предусматривая ограничения для органов государственной власти и индивидуальных предпринимателей, в настоящее время такая воз-





возможность предоставлена только некоммерческим организациям. При этом не допускается создание одного постоянно действующего арбитражного учреждения одновременно при двух и более некоммерческих организациях. Кроме того, невозможно создание постоянно действующих арбитражных учреждений федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, государственными корпорациями, государственными компаниями, политическими партиями и религиозными организациями, а также адвокатскими образованиями, адвокатскими палатами субъектов Российской Федерации и Федеральной палатой адвокатов Российской Федерации, нотариальными палатами и Федеральной нотариальной палатой.

Еще одним немаловажным нововведением ныне действующего закона является пришедший на смену уведомительному разрешительный порядок создания постоянно действующего арбитражного учреждения.

Ранее для функционирования постоянно действующего третейского суда достаточно было принять решение о его создании, утвердить положение о постоянно действующем третейском суде, утвердить список третейских судей и информировать компетентный суд посредством направления копий указанных документов в государственный арбитражный суд и (или) суд общей юрисдикции, на территории которого планируется осуществление деятельности третейского суда. В настоящее же время предусмотрена более сложная процедура, включающая получение права на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения на основании акта Правительства Российской Федерации, принимаемого на основании рекомендации Совета по совершенствованию третейского разбирательства. Исключение предусмотрено для Международного коммерческого арбитражного суда и Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, которые вправе осуществлять функции постоянно действующего арбитражного учреждения без необходимости предоставления Правительством Российской Федерации такого права.

На сегодняшний день Правительст-

вом РФ утверждены Правила предоставления права на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения⁶.

Немаловажная роль в данном процессе отведена Совету по совершенствованию третейского разбирательства, созданному при Министерстве юстиции Российской Федерации⁷, основной задачей которого является содействие созданию благоприятных условий для развития института независимого и профессионального арбитража (третейского разбирательства) в Российской Федерации.

При принятии решения о предоставлении права или об отказе в его предоставлении анализу подвергается соответствие требованиям Закона правил постоянно действующего арбитражного учреждения, наличие у постоянно действующего арбитражного учреждения рекомендованного списка арбитров, достоверность представленной информации о некоммерческой организации, при которой создано постоянно действующее арбитражное учреждение, и ее учредителях (участниках), репутация некоммерческой организации, при которой создается постоянно действующее арбитражное учреждение, масштаб и характер ее деятельности с учетом состава ее учредителей (участников) позволят обеспечить высокий уровень организации деятельности постоянно действующего арбитражного учреждения, в том числе в части финансового обеспечения создания и деятельности соответствующего учреждения, осуществление указанной организацией деятельности, направленной на развитие арбитража в Российской Федерации. Таким образом, большее внимание законодатель уделяет статусу некоммерческой организации, при которой планируется создание постоянно действующего арбитражного учреждения.

Особо следует остановиться на правилах постоянно действующего арбитражного учреждения. В соответствии с п. 12 ст. 2 Закона об арбитраже правила постоянно действующего арбитражного учреждения – уставы, положения, регламенты, содержащие в том числе правила арбитража и (или) правила выполнения постоянно действующим арбитражным учреждением отдельных функций по администрированию арбитража, осуществляемого третейским судом, образованным сторонами для разрешения конкретного спора.

Правила постоянно действующего арбитражного учреждения принимаются уполномоченными органами некоммерческой организации, при которой создано постоянно действующее арбитражное учреждение.

Правила постоянно действующего арбитражного учреждения должны содержать положения, предусматривающие: указание на законы, на основании которых действует постоянно действующее арбитражное учреждение, виды споров, которые администрирует постоянно действующее арбитражное учреждение, квалификационные и иные требования к арбитрам в рамках арбитража, организационную структуру постоянно действующего арбитражного учреждения, порядок формирования, полномочия и функции каждого из его органов, полномочия и функции его уполномоченных лиц, принимающих участие в процессе администрирования арбитража (включая, если применимо, председателя или иное должностное лицо постоянно действующего арбитражного учреждения, уполномоченное правилами постоянно действующего арбитражного учреждения единолично принимать какие-либо решения от его имени в рамках администрирования арбитража или в связи с ним), конкретные функции постоянно действующего арбитражного учреждения в связи с администрированием арбитража, включая содействие в формировании состава третейского суда, рассмотрение отводов, организацию обмена корреспонденцией и составительными документами, ведение делопроизводства и хранение материалов дела, прием денежных средств на покрытие расходов, связанных с администрированием арбитража, выплатой гонораров арбитрам, и иных расходов, порядок ведения арбитража, указание на то, решение каких вопросов в рамках процедуры разрешения споров входит в компетенцию третейского суда, а каких – в компетенцию постоянно действующего арбитражного учреждения, применимые правила о беспристрастности и независимости арбитров, устанавливающие также требования к обеспечению беспристрастности и независимости арбитров (в том числе путем отсылки), фиксированный размер любых видов арбитражных сборов, в том числе гонорарных сборов, или правила их определения, состав и порядок распределения арбитражных расходов, порядок применения правил учреждения-правопреемника



по отношению к заключенным ранее арбитражным соглашениям и начатому ранее арбитражу (если постоянно действующее арбитражное учреждение является учреждением-правопреемником).

Также в ч. 4 ст. 45 Закона об арбитраже четко предусмотрено, что правила постоянно действующего арбитражного учреждения обязательно должны включать порядок проведения арбитража предусматривающий:

- 1) порядок предъявления искового заявления и отзыва на исковое заявление;
- 2) порядок предъявления встречного иска;
- 3) состав и порядок оплаты расходов, связанных с арбитражем, и их распределения между сторонами арбитража;
- 4) порядок представления, направления и вручения документов;
- 5) порядок формирования состава третейского суда;
- 6) основания и порядок разрешения заявлений об отводе арбитров;
- 7) основания и порядок прекращения полномочий арбитров и замены арбитров;
- 8) срок разбирательства;
- 9) порядок проведения слушаний и (или) разбирательства дела на основании письменных документов;
- 10) основания и порядок приостановления или прекращения арбитража;
- 11) порядок и сроки принятия, оформления и направления арбитражного решения;
- 12) порядок исправления, разъяснения арбитражного решения и принятия дополнительного арбитражного решения;
- 13) полномочия сторон и третейского суда в части определения порядка проведения арбитража и круг вопросов, в отношении которых не допускается отступление от правил арбитража или их уточнение путем заключения соглашения сторон и (или) принятия процессуального акта третейского суда.

В настоящее время предусмотрен особый порядок их депонирования, ранее отсутствовавший в практике деятельности третейских судов.

Так, в соответствии с Положением о депонировании правил постоянно действующего арбитражного учреждения

процедура депонирования представляет собой организованное хранение Министерством юстиции Российской Федерации бумажного варианта правил.

Депонирование осуществляется при условии наличия у постоянно действующего арбитражного учреждения права на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения. Для этих целей постоянно действующее арбитражное учреждение направляет в Министерство юстиции Российской Федерации экземпляр правил на бумажном носителе с приложением копии этого экземпляра правил на электронном носителе с сопроводительным письмом, подписанным уполномоченным лицом некоммерческой организации, при которой создано постоянно действующее арбитражное учреждение. Министерство юстиции Российской Федерации в течение 10 рабочих дней после получения документов выносит решение о депонировании либо об отказе в депонировании правил.

В случае внесения изменений в правила постоянно действующего арбитражного учреждения и принятия дополнительных, необходимо депонирование измененных либо дополнительных правил постоянно действующего арбитражного учреждения.

Подобный разрешительный порядок создания постоянно действующих арбитражных учреждений, на наш взгляд, не согласуется с классическим пониманием третейской формы разрешения как частно-правовой.

В этом ключе следует отметить и закрепленную ст. 48 Закона об арбитраже возможность контроля за деятельностью постоянно действующих арбитражных учреждений со стороны федеральных органов исполнительной власти и особенно их возможность выносить предписание о принятии некоммерческой организацией решения о прекращении деятельности арбитражного учреждения в случае выявления в деятельности постоянно действующего арбитражного учреждения нарушений законодательства Российской Федерации.

Насколько эффективны изменения законодательства, регламентирующего организацию и деятельность третейских судов, покажет время. Вместе с тем

совершенно точно можно отметить, что регламентированная процедура регистрации постоянно действующих арбитражных учреждений, процедура депонирования правил деятельности позволит не только упорядочить данные процессы, приведет к большей открытости их деятельности, но и позволит оценить масштабы функционирования институциональных арбитражных учреждений в России. И то, и другое, с одной стороны, позволит гарантировать эффективную защиту прав и интересов граждан и организаций; с другой – может выступить в качестве препятствия развитию третейской формы разрешения споров.

¹ Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2015 № 382-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 04.01.2016. № 1 (часть I). Ст. 2.

² О третейских судах в Российской Федерации Федеральный закон от 24.07.2002 № 102-ФЗ (ред. от 29.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3019.

³ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://asozd.duma.gov.ru>.

⁴ Алешукина С.А. К вопросу о модернизации третейского разбирательства // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 2. С. 8-15.

⁵ Серебрякова Е.Е., Кондакова Е.В. Реформа третейских судов: причины и последствия // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2016. № 62. С. 20-28.

⁶ Обутверждении Правил предоставления права на осуществление функций постоянно действующего арбитражного учреждения и Положения о депонировании правил постоянно действующего арбитражного учреждения Постановление Правительства РФ от 25.06.2016 № 577 // Собрание законодательства РФ. 04.07.2016. № 27 (часть III). Ст. 4478.

⁷ Приказ Минюста России от 13.07.2016 № 165 «О Совете по совершенствованию третейского разбирательства» (вместе с «Положением о порядке создания и деятельности Совета по совершенствованию третейского разбирательства») (Зарегистрировано в Минюсте России 15.07.2016 № 42860).

Irina Anatoljevna Valynkina, Vice-Rector of the Siberian Institute of State and Municipal Management (Barnaul, Russia)

The entry into force of the new Federal Law «On Arbitration (Arbitration Proceedings) in the Russian Federation» on September 1, 2016, entailed a change in the rules of organization of the activities of arbitration courts that existed before.

Keywords: arbitration court, arbitration, arbitration institution.





УДК 342.92

Ольга Владимировна Меженина, доцент кафедры политической истории, национальных и государственно-конфессиональных отношений факультета массовых коммуникаций, филологии и политологии ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

В статье поднимаются проблемы прекращения служебного контракта на государственной гражданской службе в Российской Федерации. Последовательно проанализированы позиции современных отечественных ученых по данному аспекту. Автор дает характеристику оснований прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, законодательное регулирование этого процесса, а также поднимаются проблемы правоприменения.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, предельный возраст, трудовой договор, Российская Федерация, прекращение служебного контракта, гражданский служащий.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ СЛУЖЕБНОГО КОНТРАКТА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ ПО ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ, НЕ ЗАВИСЯЩИМ ОТ ВОЛИ СТОРОН

SOME ISSUES OF LEGAL REGULATION OF TERMINATION OF A SERVICE CONTRACT IN THE CIVIL SERVICE FOR CIRCUMSTANCES BEYOND THE CONTROL OF THE PARTIES

Предметом острой дискуссии в юридической науке явилось внедрение нового вида соглашения на государственной гражданской службе – служебного контракта. Это произошло благодаря принятию в 2004 г. Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 79)¹. Споры возникали в отношении всех аспектов правового регулирования служебных контрактов, в том числе и в отношении процесса прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. За последнее десятилетие был внесен ряд изменений в служебное законодательство, причем их целесообразность хотя бы с точки зрения защиты трудовых прав государственных гражданских служащих остается под сомнением. В этой связи дальнейшее изучение процесса увольнения на гражданской службе представляется нам актуальным.

Случаи прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не за-

висящим от воли сторон, необходимо подразделить на две группы. К первой группе следует отнести основания, предусмотренные ч. 1 ст. 39 ФЗ № 79: ситуации, когда гражданский служащий увольняется с гражданской службы и с его согласия включается в кадровый резерв. Ранее, до изменений в Федеральном законе от 07.06.2013, это были случаи легального приостановления служебного контракта, которые, по мнению некоторых ученых, на практике приводили к проблемам в правоприменении². На данный момент понятие «приостановление» в рамках рассматриваемой нормы Закона исчезло. Теперь особенностью данных оснований является только то, что они дают возможность гражданскому служащему после увольнения остаться в кадровом резерве. Вторая группа оснований прекращения служебного контракта, соответственно, приводит к необратимым последствиям, а именно, к окончательному прекращению

государственно-служебных отношений с гражданским служащим.

В кадровый резерв после прекращения государственно-служебных отношений гражданин включается в случае призыва его на военную службу или направлением его на альтернативную гражданскую службу (ч. 1 п. 1 ст. 39 ФЗ № 79). Согласно ч. 5 ст. 23 Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» за гражданами, работавшими до призыва (поступления) на военную службу в государственных организациях, сохраняется право на поступление на работу в те же организации³. Благодаря данной норме в суды подавали иски граждане, прошедшие военную службу по призыву, о восстановлении на гражданской службе. Удовлетворение подобных исков ранее было возможно, так как в таких случаях до изменений ст. 39 ФЗ № 79 в 2013 г. служебный контракт приостанавливался. Однако этот факт все равно приводил суд к выводу о том, что из со-



держания названной нормы Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» не вытекала обязанность представителя нанимателя предоставлять гражданскому служащему ранее занимаемую им должность. Решение вопроса о предоставлении должности гражданской службы гражданскому служащему, служебный контракт с которым был приостановлен, законодатель относил на усмотрение представителя нанимателя. Так поступил суд в деле по кассационной жалобе Семёнова А.С. на решение Ленинского районного суда г. Ростова-на-Дону от 21 марта 2011 г.⁴ Тем не менее сам факт возможности восстановления гражданина в должности гражданской службы по данному обстоятельству свидетельствовал о некоторой социальной защищенности гражданских служащих в связи с увольнением по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. С изменением законодательства, на наш взгляд, ухудшилось положение гражданских служащих в вопросах их защиты трудовых прав в период прекращения служебного контракта. Поэтому в целях усиления дополнительных гарантий на гражданской службе следует предусмотреть возможность восстановления на ней гражданского служащего, который был уволен не по своей вине, а для выполнения конституционной обязанности.

Аналогичное нарушение трудовых прав происходит и в случае наступления чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой (ч. 1 п. 4 ст. 39 ФЗ № 79). При наличии таких обстоятельств указом Президента РФ может вводиться чрезвычайное положение в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁵. Прекращение служебного контракта в такой ситуации никак не связано с виновными действиями гражданского служащего, и поэтому невозможность его восстановления впоследствии также несправедлива. Тем более в силу ч. 2 ст. 29

названного закона лицам, пострадавшим в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения, или в связи с применением мер по устранению таких обстоятельств или ликвидации их последствий оказывается содействие в трудоустройстве.

В п. 2 ч. 1 ст. 39 ФЗ № 79 практически воспроизводится норма Трудового кодекса РФ – ч. 2 ст. 83⁶. Здесь не возникает проблем в правоприменении, так как чиновнику предоставляется должность гражданской службы, которую он ранее замещал благодаря судебному решению. То же самое можно сказать и о пп. 3 и 5 ч. 1 ст. 39 ФЗ № 79, в которых действия гражданского служащего целенаправленно ведут к прекращению служебного контракта. Согласно пп. а п. 2 ч. 1 ст. 17 ФЗ № 79 гражданский служащий, который в результате избрания или назначения получил возможность занять государственную, муниципальную должность или выборную должность в органе профессионального союза, теряет право замещать должности гражданской службы.

Незамедлительное прекращение служебного контракта происходит также в случае наступления обстоятельств, перечисленных в ч. 2 ст. 39 ФЗ № 79. К ним относится, например, осуждение гражданского служащего к наказанию. Следует уточнить, что служебный контракт по этому основанию может прекращаться только в ситуации, когда наказание, назначенное судом, исключает возможность дальнейшего прохождения гражданской службы. Согласно ст. 44 Уголовного кодекса РФ к таким наказаниям можно отнести лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; арест на срок от одного до шести месяцев; ограничение свободы; лишение свободы⁷. Если же назначается иной вид наказания, то основания для прекращения служебного контракта отсутствуют. Административное наказание в виде дисквалификации, применяемое к гражданскому служащему, также

ведет к прекращению государственных служебных отношений (ст. 3.11 Кодекса об административных правонарушениях РФ)⁸.

Обстоятельство, связанное с признанием гражданского служащего полностью нетрудоспособным, должно быть подтверждено медицинским заключением (ч. 2 п. 2. ст. 39). Понятие «полностью нетрудоспособный» в ФЗ № 79 не определено. Полная утрата лицом способности или возможности заниматься трудовой деятельностью законодательно определена как составная часть ограничения жизнедеятельности – полной или частичной утраты лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью (ст. 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»)⁹. При этом в зависимости от степени расстройства функций организма и ограничения жизнедеятельности лицам, признанным инвалидами, устанавливается группа инвалидности¹⁰. Названное положение ФЗ № 79 требует уточнения, так как факт невозможности исполнять должностные обязанности гражданским служащим по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением обязательно приводит к прекращению служебного контракта. В ряде случаев достаточно его перевода соответствии с ч. 2 ст. 28 ФЗ № 79. А освобождение от замещаемой должности и увольнение с гражданской службы производится в случае отказа гражданского служащего от перевода на иную должность либо отсутствия такой должности в том же государственном органе, причем увольнение производится в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 33 ФЗ № 79. Таким образом, надо констатировать, что применение ст. 39 ФЗ № 79 должно происходить только при установлении полной нетрудоспособности государственного гражданского служащего.





Наконец, основанием прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, является признание гражданского служащего недееспособным или ограниченно дееспособным. В ст. 29 Гражданского кодекса РФ сказано, что признать гражданина недееспособным может только суд¹¹. Данное основание прекращения служебного контракта, на наш взгляд, не вызывает сомнения в его целесообразности. Даже признание гражданского служащего ограниченно дееспособным несовместимо с прохождением государственной гражданской службы, так как уровень эффективности исполнения должностных обязанностей зависит напрямую от психического здоровья государственного гражданского служащего. Гражданин, над которым установлено попечительство вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами, который ставит свою семью в тяжелое материальное положение, вряд ли может находиться на должности государственной гражданской службы, учитывая наличие высоких квалификационных требований к ее замещению (ст. 30 ГПК РФ)¹².

Проблемной ситуацией с точки зрения судебной практики и правового регулирования является прекращение служебного контракта с государственным гражданским служащим по основанию достижения гражданским служащим предельного возраста пребывания на гражданской службе (п. 4 ч. 2 ст. 39). В законе уточняется, что в виде исключения срок службы государственному гражданскому служащему может быть продлен сверх установленного предельного возраста пребывания на гражданской службе. Согласно ч. 6.1 ст. 25 ФЗ № 79 процедура продления служебного контракта осуществляется по решению представителя нанимателя с лицами, достигшими возраста 60 лет, с их согласия, но не свыше чем до достижения им возраста 65 лет.

Проблема неоднократного продления срока пребывания на гражданской

службе часто поднимается учеными. Так, некоторые из них отмечают, что решить подобную проблему можно путем составления соглашения к служебному контракту на основании соответствующего акта о продлении срока пребывания на гражданской службе¹³. При этом другие исследователи указывают, что в данной ситуации необходимо заключать новый служебный контракт, и главным аргументом в этой связи называется прямое указание законодателя¹⁴. На наш взгляд, в данном случае термин «продление» вообще используется некорректно, так как существует обязанность представителя нанимателя прекратить один вид соглашения (заключенного на неопределенный срок) и заключить новый срочный служебный контракт. То есть необходимо отказаться от понятия «продление» и прописать конкретную процедуру, так как на практике согласно вышеназванной норме государственный гражданский служащий может отказаться от заключения срочного служебного контракта, поэтому данное основание в качестве дополнительного должно быть внесено в перечень ст. 33 ФЗ № 79. Кроме того, следует в отдельной статье закона предусмотреть обязанность представителя нанимателя предупреждать государственного гражданского служащего о возможном расторжении служебного контракта за один месяц до наступления соответствующего обстоятельства и направлять чиновнику предложение о заключении нового срочного служебного контракта.

Непонятен также вопрос о количестве случаев возможного продления служебного контракта. С одной стороны, существующий подход позволяет представителю нанимателя проявлять самостоятельность в решении кадрового вопроса, учитывать конкретные обстоятельства, включая степень профессионализма и компетентности государственного гражданского служащего, его состояние здоровья, уровень эффективности предшествующей службы, возможность дослужиться до пенсии за выслу-

гу лет и другие. С другой стороны, заключение служебных контрактов сроком на один год приводит к субъективному подходу в решении кадровых вопросов. Неопределенность в перспективах дальнейшей службы противоречит принципу постоянства и стабильности государственной службы, а также снижает мотивационные факторы. Думается, что в подобной ситуации необходимо учитывать и положения Рекомендации Международной организации труда от 22 июня 1982 г. № 166, где предлагается вообще ограничивать заключение срочных трудовых соглашений, использовать их только в самых исключительных случаях¹⁵.

Таким образом, необходимо прописать в законе, что представитель нанимателя может заключить срочный служебный контракт сроком на 5 лет, а в случае заключения служебного контракта на срок менее пяти лет это должно быть четко мотивировано в акте государственного органа о назначении на должность гражданской службы. В рамках противодействия коррупции в РФ в последние годы проводится достаточно мероприятий, направленных на повышение ответственности государственных гражданских служащих, поэтому уточнение п. 4 ч. 2 ст. 39 ФЗ № 79 даст возможность расширить еще и гарантии социальной защиты государственных гражданских служащих.

Вполне закономерным основанием прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, является смерть государственного гражданского служащего либо признание его безвестно отсутствующим или объявление умершим. В случае смерти государственного гражданского служащего приказ о его увольнении с гражданской службы издается представителем нанимателя на основании свидетельства о смерти, которое выдается органами ЗАГС в соответствии с Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» (ст. 64 и 68)¹⁶. Признание безвестно



отсутствующим или объявление умершим осуществляется судом.

Итак, основания прекращения служебного контракта по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, подразделяются на ситуации, когда гражданский служащий после увольнения с его согласия включается в кадровый резерв и случаи окончательного расторжения с ним государственно-служебных отношений.

На основании изложенного в целях усиления социальных гарантий и реализации трудовых прав государственных гражданских служащих, а также усовершенствования служебного законодательства предлагается внести следующие изменения:

1. При прекращении служебного контракта в связи с призывом гражданского служащего на военную службу необходимо предусмотреть право восстановления в должности гражданской службы после исполнения гражданином своей конституционной обязанности.

2. В силу реализации ч. 2 ст. 29 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» также важно определить в законодательстве возможность повторного трудоустройства гражданского служащего, уволенного в связи с наступлением чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению отношений, связанных с гражданской службой.

3. В перечень ст. 33 ФЗ № 79, на наш взгляд, необходимо внести такое основание прекращения контракта, как отказ гражданского служащего от заключения срочного служебного контракта в связи с достижением 60-летнего возраста и прекращением государственной службы.

4. П. 4 ч. 2 ст. 39 ФЗ № 79 дополнить обязанностью представителя

нанимателя прописывать конкретные причины, по которым он заключает срочный служебный контракт с государственным гражданским служащим на срок менее пяти лет.

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Горячук И.Н. Приостановление служебного контракта // Трудовое право. 2010. № 9 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.389392.prfurums.ru/n1365.html>.

³ О статусе военнослужащих: Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 22. Ст. 2331.

⁴ Решение об отказе в иске о защите трудовых прав, связанных с отказом в предоставлении должности, занимаемой гражданским служащим до призыва на военную службу, оставлено без изменения: Определение по делу № 33 – 6540 от 12 мая 2011 г. Судебной коллегии по гражданским делам Ростовского областного суда. Россправосудие [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-rostovskij-oblastnoj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-105503874/>

⁵ О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ от 4 июня 2001 г. № 23. Ст. 2277.

⁶ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁷ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

⁹ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4563.

¹⁰ О порядке и условиях признания лица инвалидом: Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 (с изменениями от 7 апреля 2008 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 9. Ст. 1018.

¹¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

¹² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

¹³ Щур-Труханович Л. В. Изменение Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»: снижение и фиксация предельного возраста пребывания на государственной гражданской службе // СПС «Консультант-Плюс».

¹⁴ Матвеев С.П. Совершенствование законодательства о государственной гражданской службе как фактор укрепления гарантий социальной защиты государственной службы // Вестник Воронежского института МВД России. – 2011. – № 4 [Электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-zakonodatelstva-o-gosudarstvennoy-služhbe-kak-faktor-ukrepleniya-garantiy-sotsialnoy-zaschity-gosudarstvennyh>.

¹⁵ О прекращении трудовых отношений по инициативе нанимателя: рекомендации МОТ от 22.06.1982 г. № 16 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kadrovik.ru/docs/rek.mot.22.06.82№166.htm>.

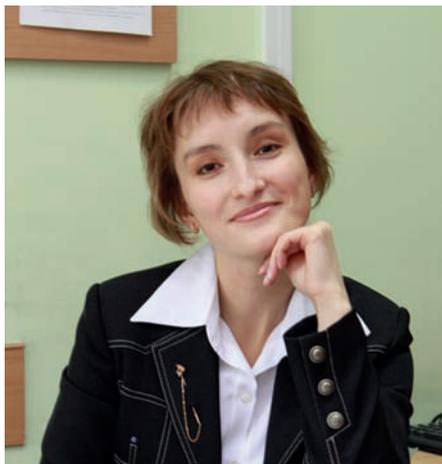
¹⁶ Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340.

Olga Vladimirovna Mezhenina, Associate Professor of the Department of Political History, National and Confessional Relations of the Faculty of Mass Communication, Philology and Political Science of Altai State University (Banaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

The article raises the issues of termination of the service contract for the civil service in the Russian Federation. The positions of modern Russian scientists on this aspect are analyzed. The author gives a description of the grounds for termination of the service contract due to circumstances that are beyond the will of the parties, legislative regulation of this process, and the problems of law enforcement are raised.

Keywords: state civil service, the age limit, employment contract, the Russian Federation, termination of the service contract, civil servant.





УДК 349.2

Наталья Ильинична Минкина, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

Настоящая работа посвящена анализу судебной практики по отдельным вопросам применения норм Трудового кодекса Российской Федерации, выявляются тенденции по усилению позиций судов в толковании закона, высказывается авторское мнение о современной роли актов высших судебных органов власти в контексте развития трудового законодательства.

Ключевые слова: судебное толкование, Трудовой кодекс, защита трудовых прав, развитие трудового законодательства.

СУДЕБНОЕ ТОЛКОВАНИЕ ТРУДОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ КРИТИКИ К ПОЛЬЗЕ

JUDICIAL INTERPRETATION OF THE LABOUR CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION: FROM CRITICISM TO BENEFIT

В связи с расхождением, порой весьма серьезным, трудового законодательства РФ и современной практики его применения важную и решающую роль в разрешении возникающих противоречий и споров в сфере трудовых прав играют суды. Однако анализируя судебную практику по защите трудовых прав за последние годы, не составляет труда заметить, что значительно больше принято актов Верховным судом РФ (далее – ВС РФ), нежели Конституционным судом (далее – КС РФ). При этом отдельные позиции судов не лишены определенных недостатков и поэтому выглядят незавершенными.

Так, к сожалению, можно встретить весьма непоследовательные подходы ВС РФ, в том числе по одному и тому же вопросу, к примеру, по соотношению заработной платы и МРОТ. Ранее в 2013 г. в одном из своих определений он при расхождении решений городского и областного судов, в конечном итоге, интерпретировал, что трудовым законодательством (а именно ст. 129, 133 и 133.1 Трудового кодекса РФ (далее – ТК РФ) подразумевается легитимность ежемесячной оплаты труда любому работнику не менее установленного МРОТ. Но это исчисление должно производиться без учета стимулирующих и компенсационных выплат, районного коэффициента, «северной» надбавки за стаж работы

в соответствующей местности, в противном случае этому давалась оценка как нарушение трудовых прав (Определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ № 93-КГПР 13-2 от 30 августа 2013 г.). Такая судебная позиция предоставляла работникам очевидную выгоду в получении заработной платы, когда дополнительные выплаты предполагались сверх МРОТ. Такое правовое регулирование минимальной оплаты труда следует оценивать как гарантию реализации работниками права на жизнь.

Между тем спустя три года этот же суд высказал уже несколько иное толкование при рассмотрении искового требования о признании права на получение заработной платы с начислением на нее районного коэффициента (Определение Судебной коллегии по гражданским делам № 51-КГ16-10 от 19 сентября 2016 г.). В рассматриваемом определении судом было отказано в удовлетворении обозначенного иска. Он посчитал, что суд нижестоящей инстанции основывал свои доводы на неправильном толковании и применении норм материального права, регулирующих спорные отношения, а ссылки суда на ч. 3 ст. 133, ст. 146 и ст. 148 ТК РФ – несостоятельными, поскольку право истца на повышенный размер оплаты труда не нарушено. Обоснование суда сведено к тому,

что положениями действующего трудового законодательства не предусмотрено условие, согласно которому размер оклада как составной части месячной заработной платы, определенный работнику, не может быть ниже МРОТ. Напротив, в ст. 133 обязательным условием при начислении ежемесячной оплаты труда работнику, полностью отработавшему за этот период норму рабочего времени и выполнившему нормы труда (трудовые обязанности), является установление ее размера не ниже МРОТ.

При осмыслении данной позиции по трактовке норм ТК РФ следует вывод о том, что если размер заработной платы (но уже с учетом районных коэффициентов) составляет больше МРОТ, то получается, что все законодательные требования соблюдены. Следовательно, позиция ВС РФ в динамике ухудшила положение работников и теперь уже направлена, по сути, в пользу работодателя. Не представляется оправданным подобное кардинальное изменение практики и толкования трудового закона за столь короткий промежуток времени без принципиальных законодательных новшеств в рассматриваемом вопросе. Ведь еще Федеральным законом № 54-ФЗ от 20 апреля 2007 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты РФ»



из ст. 129 ТК РФ была исключена ч. 2 и признана утратившей силу ч. 4 ст. 133 (прежде всего, по причине спорности данных положений).

Такая ситуация при ее должной объективной оценке очевидно отягощает положение дел в единообразном применении нормативных правовых актов в области оплаты труда. Однако трудности понимания и противоречия в трактовке норм права возникают и по иным вопросам трудового права, и среди судов одного уровня различных субъектов РФ.

В данном контексте отдельный интерес вызвали судебные решения за 2016 г. по искам о начислении и взыскании денежной компенсации за неиспользованные отпуска. Так, Московский городской суд в своем определении от 14 октября 2016 г. № 4г/7-11563/16, рассматривая кассационную жалобу по совокупности исковых требований по поднятой проблематике, сконцентрировал внимание на анализе ст. 9 Конвенции № 132 МОТ «Об оплачиваемых отпусках (пересмотренная в 1970 г.)». Данным актом устанавливается право использования ежегодного оплачиваемого отпуска не позднее 18 месяцев после окончания того года, за который предоставляется отпуск. При заявлении ответчика о пропуске срока для обращения в суд, в том числе по требованиям о компенсации за неиспользованные отпуска, судья рассмотрела данное ходатайство, удовлетворив его. В обоснование своей позиции указала, что подлежит применению исчисление срока в 21 месяц после окончания того года, за который предоставляется отпуск, где 18 месяцев (согласно указанной международно-правовой норме) + 3 месяца (в порядке применения срока, определенного ст. 392 ТК РФ). На этом основании данный срок для обращения с иском в суд о выплате компенсации за неиспользованные отпуска за периоды с 2008 по 2012 гг., как установлено судом, пропущен без уважительных причин, поэтому в жалобе было отказано.

Примечательно, что и судебная коллегия по гражданским делам Санкт-Петербургского городского суда 12 июля 2016 г. (гражданское дело № 2-1125/2016) базировалась на идентичной интерпретации ст. 9 указанной Конвенции, поэтому решение Ленин-

ского районного суда Санкт-Петербурга от 19 апреля 2016 г. оставлено без изменения, а апелляционная жалоба – без удовлетворения. Хотя такая позиция судов о некоем «сгорании» отпуска (т.е. с потерей права работника на него) выглядит далеко не бесспорной в силу определенного ограничения конституционного права на отдых, в частности – отпуск.

Наиболее убедительными представляются иные, как выяснилось, существующие подходы в оценке судами положений анализируемого международного источника. Например, решением Железнодорожного районного суда г. Ростова-Дону от 28 июня 2016 г. суд обязал работодателя начислить истцу денежную компенсацию за неиспользованный отпуск за весь период работы с 01.01.1998 по 31.03.2015. И данное решение в последующем было оставлено без изменений Ростовским областным судом (Апелляционное определение от 5 сентября 2016 г. по делу № 33-15633/2016). В определении по спорному вопросу дана следующая справедливая оценка: положения международного права регулируют лишь сроки предоставления и использования трудовых отпусков в период трудовых отношений и не устанавливают срок, в течение которого работник вправе обратиться в суд с иском о взыскании компенсации за неиспользованный отпуск после увольнения, равно как и не устанавливают каких-либо ограничений гарантированного работнику ст. 127 ТК РФ права на получение при увольнении компенсации за все неиспользованные отпуска.

Аналогичного подхода придерживался Богучанский районный суд Красноярского края от 22 июня 2016 г., когда в пользу истца взыскал компенсацию за все неиспользованные ежегодные отпуска, начиная с 01 января 2003 г. Данное решение не было отменено и Красноярским краевым судом (апелляционное определение от 29 августа 2016 г. по делу № 33-11529/2016)¹.

Несмотря на то, что, по мнению автора, по целому ряду моментов заслуживает поддержки второй подход, очевидно, что спорные положения Конвенции МОТ № 132 в настоящее время нуждаются в своем однозначном толковании и применении судами. Представляется,

что это можно было бы сделать на уровне четкой правовой позиции КС РФ.

Говоря о правовых позициях КС в трудовые вопросы, следует обратить внимание тот факт, что они по сравнению с обозначенными актами ВС РФ выглядят более прогрессивными и не путаными по своему содержанию.

Начиная с 2002 г., с момента вступления в силу ТК РФ, по 2013 г. КС РФ вынес порядка 10 постановлений по ряду вопросов его применения в системе иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права. В их числе можно назвать: соотношение принудительного и обязательного труда, полномочия работодателя и их ограничение, правовое положение профсоюзных организаций, статус беременной работницы и др. С 2014 по 2016 гг. прямых по содержанию к рассматриваемой отрасли права постановлений не было.

Что касается количества определений КС РФ, то их было за анализируемый промежуток времени на порядок больше: 2013 г. – около 70, 2014 г. – свыше 170, 2015 г. – почти 170, в 2016 г. насчитывается свыше 80. В 2014, 2015 гг. наблюдается повышенная активность граждан по обращениям в судебные инстанции в целом, в том числе в КС РФ. Отчасти это объясняется последствиями затяжного финансово-экономического кризиса страны, в рамках которого работодатели предпринимали меры, нередко связанные с односторонним изменением социально-трудовых отношений с работниками. Не согласные с этими изменениями работники пользовались правом на обращение в КС РФ. Причем в основном это было вызвано поиском поддержки в вопросе неправомерности действий работодателя, что, надо заметить, выходит за пределы полномочий КС РФ, и в подавляющем большинстве случаев на это прямо указывается в определениях суда. Такая цель наблюдалась и в тех случаях, когда граждане оспаривали конституционность отдельных норм ТК РФ. Реже просили о пересмотре дела, в том числе по вновь открывшимся обстоятельствам.

Обобщая отмеченные проанализированные решения КС РФ, можно обозначить следующие наиболее часто встречающиеся направления трудового





права, которые изучались и подвергались оценке судом:

1) прежде всего, много внимания уделено принципу свободы труда, договорному характеру труда, пониманию принудительного труда;

2) отдельно толкуются вопросы оплаты труда (в частности, в нерабочие праздничные дни; в условиях, отклоняющихся от нормальных; в целом по порядку установления заработной платы; ее индексации);

3) целая серия определений суда прослеживается относительно защиты трудовых прав беременной женщины (примечательна измененная в 2014 г. судебная практика: теперь гарантии женщине предоставляются независимо от факта того, знал или не знал о состоянии ее беременности работодатель, в частности, определение от 19.01.2015 № 18-КГ14-148. Аналогичная позиция была отдельно изложена ВС РФ в п. 25 постановления Пленума № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетними» от 28.01.2014, но в разночтение с положениями п. 27 постановления Пленума ВС РФ № 2 «О применении судами РФ ТК РФ» от 17.03.2004 (с последующими изменениями и дополнениями);

4) многократное внимание уделяется судом увольнению работника и прекращению с ним трудового договора, преимущественно по основаниям, предусмотренным ст. 81 ТК РФ, порядку, срокам, пределам и кругу лиц, подпадающих под специальные основания. Особенно это касается процедуры сокращения численности и (или) штата работников организации, индивидуального предпринимателя, а также полномочий работодателя в данном вопросе (ст. 178, 180, 181 ТК РФ и др.);

5) также неоднократно из года в год в определениях КС РФ дается интерпретация срока для обращения с иском в суд за защитой нарушенного трудового права (ст. 392 ТК РФ), отдельно или в совокупности с иными вопросами оспаривается конституционность укороченного (1 месяц) срока, установленного законодателем для обжалования в суд увольнения.

По последним двум направлениям ежегодно можно наблюдать наибольшее

число определений КС РФ (по сравнению с иными вопросами применения трудового законодательства).

В практике КС РФ по ряду трудовых вопросов установлена неконституционность отдельных норм. Так, абзацы 1-8 ст. 3 ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» № 10-ФЗ от 12.01.1996 г. признаны не соответствующими Конституции РФ в той мере, в какой перечень видов профсоюзных организаций и их структурных подразделений рассматривается как закрытый (исчерпывающий) – постановление КС РФ от 24.10.2013 № 22-П. Однако, к сожалению, данная правовая позиция не повлекла за собой никаких соответствующих изменений и дополнений федерального законодательства.

В то же время по некоторым моментам КС РФ определяет, что те или иные вопросы не относятся к его компетенции. Не ставя под сомнение справедливость таких решений, при их внимательном изучении на самом деле обнаруживаются пробелы, нуждающиеся, по мнению автора, в своей законодательной регламентации. Одним из таких примеров является определение суда от 29.09.2015 № 1832-О по очередности предложения работникам вакантных мест работы при сокращении численности и (или) штата работников. При отсутствии четкого закрепления данного вопроса в коллективном договоре, локальных нормативных актах на практике работодатели эту очередность определяют в удобной для себя произвольной форме. Хотя посредством законодательного регулирования этого и многих других вопросов можно сократить число недобросовестных действий (бездействия) работодателя в трудовых отношениях.

Как следует из представленного анализа и как указывается в специальных научных исследованиях², далеко не все справедливые и обоснованные правовые позиции КС РФ в последующем находят свое отражение в законодательных актах посредством внесения в них соответствующих изменений и дополнений.

Более того, можно предположить, что на сегодняшний день в этом и вовсе отпала необходимость в связи с тем, что у названного суда существенно расширены полномочия по осуществлению

конституционного контроля. Так, Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в новой редакции изложена ст. 79. Новация, по сути, заключается в том, что если КС РФ признает неконституционным (либо наоборот, соответствующим Конституции РФ) нормативный акт или его часть, то с момента вступления в силу соответствующего постановления не допускается применение или реализация каким-либо иным способом, чем истолковано данным судом.

Инициатива Президента России по принятию указанного ФКЗ вполне оправдана необходимостью установления дополнительной гарантии надлежащего, точного и всеобщего исполнения решений КС РФ. Неслучайно современная научная мысль строится на положении «о всевозрастающей роли КС РФ» в осуществлении защиты прав и свобод человека и гражданина³. Между тем наряду с указанным в этих новых законодательных положениях прочитывается завуалированное приращение постановлениям КС РФ силы источника права.

Согласно обобщениям Ю.П. Орловского, в настоящее время все большее число исследователей склоняются к признанию итоговых решений КС РФ источниками права, в том числе источниками отраслевого права⁴.

Аналогичное утверждение возможно и в отношении ряда постановлений Пленума ВС РФ по применению норм трудового законодательства, содержание которых проверено временем и отличается продуманностью. Так, многие положения постановления Пленума ВС РФ от 17 марта 2004 г. (в ред. от 24 ноября 2015 г.) № 2 «О применении судами РФ ТК РФ» трудно недооценить. Ограничимся некоторыми примерами: действующая редакция ТК РФ, по мнению автора, опрометчиво упускает регламентацию многих базовых определений, без унифицированного понимания которых невозможно говорить о единообразной практике применения норм кодифицированного акта о труде. К таковым можно отнести дефиницию «деловые качества» работника (раскрывается в п. 10 указанного постановления), толкование



которой имеет решающее значение при приеме на работу, установлении испытания, увольнении работника как неудовлетворительно прошедшего испытание, при прохождении аттестации и расторжении трудового договора с работником по ее результатам и т.п.

Без четкого понимания того, что такое «другая местность» и «структурное подразделение» (п. 16), затрудняется применение норм ТК РФ, которыми регулируется изменение трудового договора, переводы работника.

Также положениями кодифицированного акта о труде напрямую не предусмотрен принцип запрета на злоупотребление трудовым правом. Хотя в правоприменительной практике за последнее время данный институт в силу своего распространения приобрел особую актуальность. Пусть хотя бы минимальные разъяснения данного вопроса содержатся в п. 27 анализируемого постановления.

Итак, приведенные примеры наглядно свидетельствуют о том, что в постановлении не просто содержатся толкования и разъяснения норм права, его положениями, прямо скажем, фактически заполняются пробелы действующего трудового законодательства РФ, прежде всего ТК России.

На основании изложенных обстоятельств при рассмотрении роли актов высших судебных органов власти (постановлений КС РФ и Пленума ВС РФ) возникает немаловажный вопрос: во многих из перечисленных случаях речь идет только о судебной интерпретации или уже, по своей сути, это нормативная конкретизация правовых норм трудового законодательства? Таким образом, в современности усиливается позиция судов в толковании закона или развивается судебный прецедент как источник права? Ответы на эти вопросы во многом будут зависеть от официальной интерпретации происходящих перемен.

Резюмируя, следует отметить, что в данной работе приведены лишь неко-

торые проблемные вопросы в сфере труда и разночтения в судебной практике по трудовым спорам. Примеры можно было бы продолжить, однако представленные видятся вполне показательными и достаточными для того, чтобы сделать определенные выводы.

Во-первых, какие-то правовые позиции судов в рассматриваемой области явно нуждаются в своем развитии (уточнении и конкретизации), а какие-то – в своем изначальном формулировании по выявленным и другим существующим спорным отношениям. Причем, как видится, направлены они должны быть, прежде всего, на защиту интересов человека труда.

Во-вторых, первостепенное значение имеет именно единообразное применение судами и иными субъектами норм трудового законодательства РФ, а также за счет этого выравнивание правоприменительной практики. Причем в свете последних законодательных изменений, направленных на расширение полномочий КС РФ и установление приоритета в толковании им нормативных актов, в деле защиты трудовых прав на сегодняшний день ему явно отводится главная (и одновременно повышенная) роль – это при осторожном комментарии наметившимся изменениям российского законодательства. А при выражении смелой позиции с новой силой можно вновь поднимать вопрос о роли не только правовых позиций КС РФ⁵, но и актов высших судебных органов власти в целом в системе источников права, в том числе трудового права. А в этой связи риторическим вопросом является развитие прецедентного права в нашей стране.

В-третьих, нельзя не отметить и обратную связь – влияние правовых позиций высших судебных инстанций на развитие федерального законодательства. Ярким примером такого воздействия решений КС РФ на определение концептуальных положений трудового законодательства, кото-

рым регулируется правовой режим забастовок, является постановление данного суда от 17 мая 1995 г. № 5-П, существенная часть выводов которого была положена в основу разработки Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 175-ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров», который сегодня уже утратил силу. В настоящее время такое отраслевое влияние прослеживается слабее.

Вместе с тем не вызывает сомнений, что направление изменений трудового законодательства РФ и их конкретное содержание во многом может быть почерпнуто законодателем со сложившейся практики и ее интерпретации высшими судебными инстанциями.

¹ Со всеми выше приведенными решениями судов можно ознакомиться: Судебные акты [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/>

² См., например: Теплякова О.А., Рогова В.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в сфере защиты трудовых прав родителей в интересах детей // Право и политика. 2015. № 11. С. 1585-1589.

³ Карасев Р.Е. Осуществление Конституционным судом Российской Федерации защиты прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2016. С. 7.

⁴ Трудовое право: в 2 частях: учебник для бакалавриата и магистратуры / отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: Юрайт, 2016. С. 66.

⁵ Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 81-85;

Ершова Е.А. «Правовые позиции» Конституционного Суда Российской Федерации – источник трудового права в России? // Российский ежегодник трудового права. 2006. № 2. С. 49-63; Кокотов А.Н. Решения Конституционного суда РФ как источники права // Конституционные основы экономических и социальных отношений. Ч. 2. СПб.: Изд-во Университета экономики и финансов, 2006. С. 59-63 и мн. др.

Natalya Ilyinitchna Minkina, Head of the Department of Civil and Legal Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The present work is devoted to the analysis of court practice on certain issues of application of norms of the Labour Code of the Russian Federation, the trends in the strengthening of the position of the courts in the interpretation of the law, expresses the author's opinion about the role of acts of the highest judicial authorities in the context of the development of the labour legislation.

Keywords: *judicial interpretation, the Labour Code, protection of labour rights, the development of labor legislation.*





УДК 349.22

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

В статье рассматриваются проблемы заимствования понятийного аппарата гражданского права трудовым законодательством. Трудовой кодекс РФ активно использует термины и категории, разработанные доктриной гражданского права. При этом термин может употребляться не в том значении, которое традиционно вкладывалось в него в цивилистике, что приводит к негативным последствиям. Одновременно в статье предлагается использовать в цивилистике некоторые понятия, применяемые в трудовом законодательстве.

Ключевые слова: понятийный аппарат трудового права, существенные условия договора, обязательные для включения в трудовой договор условия, материальная ответственность, убытки, ущерб.

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ КОНСТРУКЦИЙ ПРИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

USE OF CIVIL LEGAL CONSTRUCTIONS IN IMPROVING LABOR LEGISLATION

Общеизвестно, что категориальный аппарат гражданского права исторически сложился значительно раньше такого 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 введена 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).

Как отмечает О.Н. Садиков, названные категории и их терминологические обозначения прошли проверку временем и признаны необходимыми при регулировании разнообразных общественных связей как частного, так и публичного права. Кроме того, обращение к нормам и терминологии гражданского права в законах иной отраслевой принадлежности облегчает их разработку и практическое применение¹.

К сожалению, нельзя утверждать, что все эти понятия вводятся в трудовое законодательство в традиционном для гражданского права значении. Ярчайшим примером было появление (и последующее упразднение) в ст. 57 ТК термина «существенные условия» трудового договора. При отсутствии легального или доктринального определения последствий их не включения в трудовой договор в литературе зачастую делался вывод о том, что отсутствие соглашения хотя бы по одному из существенных условий должно влечь такое неприятное для сторон, и в особенности для работника, последствие, как признание трудового договора незаключенным². Указанный вывод базиро-

вался на нормах ГК, в соответствии с которыми гражданско-правовой договор вступает в силу с момента его заключения, а заключенным считается с момента согласования в требуемой форме всех его существенных условий (ст. 425, 432 ГК).

Представляется, что в указанном случае применение норм ГК к трудовым отношениям неоправданно ввиду отсутствия пробела в правовом регулировании. В ст. 61 ТК указывается, что трудовой договор вступает в силу с момента подписания его сторонами. Кроме того, довольно странной представлялась бы позиция законодателя, если бы в случае невыполнения одной стороной возложенной на нее обязанности (а надлежащее оформление трудовых отношений – обязанность именно работодателя) отрицательные последствия в большей степени затрагивали бы другую сторону.

Кроме того, сам характер многих из указанных в ст. 57 ТК условий предполагает, что они не способны оказывать столь значительное влияние на существование трудового договора. Некоторые (режим рабочего времени,



особенности характера работы) включаются в текст только при условии, что в отношении данного работника они специфичны, т.е. имеют значение лишь для отдельных видов трудового договора. Другие (в частности, о социальном страховании, о способах компенсации работы в неблагоприятных условиях) уже централизованно определены, редко изменяются сторонами, что делает их включение в договор формальным. Это в основном относится и к условиям оплаты труда, только определены они чаще на локальном уровне. Заметим, что и для гражданско-правового договора цена по общему правилу рассматривается как определяемое условие, а п. 3 ст. 424 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК) устанавливает порядок ее определения.

Таким образом, в отношении трудового договора термин «существенные условия» был употреблен не в том значении, которое вкладывается в него в цивилистике, что привело в конечном итоге к его замене на более нейтральный («обязательные для включения») с одновременным определением в ч. 3 ст. 57 ТК последствий их дефекта.

Тем не менее Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ продолжает оперировать понятием «существенные условия служебного контракта» (ст. 24). Очевидно, проблем с неполным их согласованием сторонами на практике не возникает, тем более что заключения служебного контракта путем фактического допуска к исполнению обязанностей закон о государственной гражданской службе не допускает.

Попутно отметим, что и гражданское законодательство не всегда жестко придерживается формулы «существенные условия – минимальный набор условий, без согласования которых договор не считается заключенным». Явно избыточны их перечни для договоров, заключаемых между Банком России, кредитными организациями и их клиентами (ст. 30 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»⁴), для договора о реализации туристского продукта (ст. 10 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах

туристской деятельности в Российской Федерации»⁵), договора участия в долевом строительстве (ст. 4 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»⁶). В последнем законе условия договора об участии в долевом строительстве не названы «существенными», однако указывается, что при их отсутствии договор считается незаключенным (п. 5 ст. 4). Это тем более странно, что одно из условий – гарантийный срок на объект строительства – на минимальном уровне установлено его ст. 7. Разумеется, эти несоответствия федеральных законов положениям, изложенным в первой части ГК, не остались незамеченными ни в литературе по гражданскому праву⁷, ни в судебной практике⁸.

В то же время выводы Высшего Арбитражного суда РФ (далее – ВАС РФ) относительно значения условий, названных существенными в Законе «О банках и банковской деятельности», несколько противоречивы. С одной стороны, он относит к существенным условиям кредитного договора «условия о сумме кредита, сроке и порядке его предоставления заемщику, размере процентов за пользование кредитом, сроке и порядке уплаты процентов по кредиту и возврата суммы кредита», а далее в том же обзоре указывается «тот факт, что по каким-либо из указанных условий отсутствует волеизъявление сторон, не является основанием для признания кредитного договора незаключенным, так как к соответствующим отношениям сторон могут быть применены общие положения ГК РФ о гражданско-правовых договорах и обязательствах (например, ст. 311, п. 2 ст. 314, ст. 316 ГК РФ)»⁹. Такое разъяснение подчеркивает важность определенных договорных условий, но при этом исключает их признание «существенными» по смыслу ст. 432 ГК.

Указанные законы требуют детальной фиксации в договоре взаимных прав и обязанностей с тем, чтобы мак-

симально подробно довести до сведения сторон достоверную информацию о содержании их правоотношения. Точнее, проинформировать необходимо лишь одну сторону (экономически более слабую, зачастую – потребителя), так как другая, уже, как правило, знакома с этими нормами в силу того, что сама их установила либо присоединилась к ним ранее. В данном случае речь может идти и о воспроизведении в договоре правил, которые и без этого распространялись бы на стороны: диспозитивных норм нормативного акта (распространяются, поскольку не изменены сторонами), локальных норм, различных типовых правил (в силу того, что их заранее приняла одна из сторон и опубликовала в качестве публичной оферты).

И здесь прослеживается некоторое сходство с трудовым договором: проект договора составляется одной, экономически более сильной, стороной. Предполагается, что она же более грамотна юридически. Другая может повлиять на его содержание, предложив свои условия (поэтому подобные соглашения нельзя относить к договорам присоединения), но все же техническая работа с текстом ею не ведется. В этой связи можно предложить и в гражданском законодательстве воспользоваться термином, введенным в ст. 57 ТК – «обязательные для включения в договор условия». В отличие от существенных, они не влияют на оценку факта заключения (или незаключения) договора, однако должны быть воспроизведены непосредственно в тексте с целью проинформировать контрагента о содержании обязательства.

Поэтому при отсутствии этих обязательных для договора условий должен наступать принципиально иной правовой результат: негативные последствия возникают только для той стороны, на которой лежала обязанность включить их в договор. Что касается трудового договора, то последствием невключения в него обязательных условий может стать привлечение работодателя к административной ответственности за нарушение трудового законодательства (ст. 5.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях, далее – КоАП). Для гражданского же договора





подобных санкций не предусмотрено, поэтому и предложение В.И. Кофмана выделить, наряду с существенными, «предписываемые» условия, которые должны согласовываться сторонами в соответствии с содержащимися в законе основаниями, но не ставят вывод о совершении договора в зависимость от того, включено ли в него это условие¹⁰, было подвергнуто критике. Так, М.И. Брагинский писал, что фактически автор предлагает считать обязательным такое требование, нарушение которого заведомо никаких последствий не влечет¹¹.

Тем не менее иногда подобные последствия предполагаются. Прежде всего, не исключена административная ответственность за нарушение законодательства о защите прав потребителей, если стороной кредитного договора (договора участия в долевом строительстве, договора о реализации туристского продукта) является гражданин, заключивший его для удовлетворения своих личных потребностей. Так, ст. 14.8 КоАП устанавливает ответственность за нарушение права потребителя на получение необходимой и достоверной информации о реализуемом товаре (работе, услуге). Представляется, что отсутствие в договоре условий, необходимых в силу указания федерального закона, как раз и означает нарушение права потребителя на соответствующую информацию.

Кроме того, определенные последствия можно проследить и в самом гражданском законодательстве. В частности, ст. 943 ГК предписывает стандартные правила страхования, которые применяет страховщик, дублировать непосредственно в договоре страхования. В противном случае они будут обязательны для него, другой же стороне предоставляется право на них сослаться. Подобную конструкцию следовало бы напрямую предусмотреть и в ТК, предоставив работнику право сослаться на локальные нормы работодателя, а также акты социального партнерства для последующего восполнения несогласованных обязательных условий трудового договора. Такие нормы должны быть обязательны для работодателя, но не для работника, который может на-

стаивать на согласовании более выгодных для себя условий.

Это тем более важно, что устанавливаемая обязанность сторон дополнить договор недостающими условиями, кодекс фактически не устанавливает процедуру урегулирования возникающих при этом разногласий. Напомним, что ст. 381 ТК относит к индивидуальному трудовому спору неурегулированные разногласия об установлении или изменении индивидуальных условий труда *по вопросам применения* нормативных актов, включая локальные, и договоров о труде. Таким образом, ни гл. 60, устанавливающая порядок рассмотрения индивидуальных трудовых споров, ни гл. 61 ТК, которая устанавливает порядок рассмотрения коллективных разногласий по поводу установления и изменения условий труда, не содержат адекватной процедуры снятия разногласий, выявленных при согласовании условий трудового договора.

Достаточно небрежно используется в трудовом законодательстве и категория «ущерб». Называя его в качестве одного из общих условий материальной ответственности, законодатель не дает определение этому понятию. Однако было бы неправильно раскрывать его содержание на основе ст. 15 ГК, так как, во-первых, ст. 234 ТК устанавливает обязанность работодателя возместить работнику «материальный ущерб, причиненный в результате незаконного лишения его возможности трудиться». По существу, речь идет об упущенной выгоде (неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях, если бы его право не было нарушено – п. 2 ст. 15 ГК), таким образом, этот так называемый ущерб скорее соответствует «убыткам» в гражданском праве. Во-вторых, при характеристике материальной ответственности работника законодатель использует уже термин «прямой действительный ущерб» и дает ему определение (ст. 238 ТК), аналогичное определению реального ущерба (ст. 15 ГК). Ретроспективный анализ гл. 39 ТК о материальной ответственности работника также свидетельствует о том, что проводится разграничение указанных терминов. Статья 242 ТК в первоначальной редакции устанавливала полную материальную ответ-

ственность за «причиненный ущерб», а в редакции Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ – «причиненный работодателю прямой действительный ущерб» в полном размере. Очевидно, по мнению законодателя, такое уточнение должно снять все вопросы у правоприменителя: в рамках полной материальной ответственности всегда речь идет о возмещении лишь прямого действительного ущерба, поэтому внесения других исправлений в ст. 242-245 ТК не требуется.

Однако остается неясным, о каком из этих «ущербов» идет речь в ч. 2 ст. 238 ТК, применительно к расходам работодателя в связи с необходимостью произвести «излишние выплаты на возмещение ущерба, причиненного работником третьим лицам». Другими словами, может ли работодатель взыскать с работника в порядке регресса только ту часть своих расходов, которая направлена на возмещение прямого действительного (реального) ущерба, возникшего у третьих лиц, либо все свои расходы (включая те, что покрывают их упущенную выгоду, а также возмещают моральный вред). Верховный суд РФ не особо проясняет ситуацию, указывая, что под ущербом, причиненным работником третьим лицам, следует понимать все суммы, которые выплачены работодателем третьим лицам в счет возмещения ущерба. При этом необходимо иметь в виду, что работник может нести ответственность лишь в пределах этих сумм и при условии наличия причинно-следственной связи между виновными действиями (бездействием) работника и причинением ущерба третьим лицам (п. 15 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16 ноября 2006 г. № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего материальную ответственность работников за ущерб, причиненный работодателю»¹²). Заметим, что в судебной практике выплаты, произведенные работодателем третьим лицам в счет возмещения морального вреда, причиненного по вине работника, признаются прямым действительным ущербом для работодателя и взыскиваются с виновного в порядке регресса¹³.

В ТК термин «убытки» используется в двух случаях. Во-первых, это касает-



ся руководителя организации, который несет материальную ответственность не только за прямой действительный ущерб, но и в случаях, предусмотренных федеральными законами, обязан возместить убытки, причиненные организации его виновными действиями (ст. 277 ТК). Пленум Верховного суда РФ в постановлении от 2 июня 2015 г. № 21 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства, регулирующего труд руководителя организации и членов коллегиального исполнительного органа организации»¹⁴ разъяснил, что такие случаи предусмотрены, в частности, ст. 53.1 ГК, ст. 25 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹⁵, ст. 71 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»¹⁶, ст. 44 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹⁷.

Что касается последних двух законов, указания Пленума Верховного суда РФ представляются довольно спорными. В приведенных выше нормах сказано, что лица, выступающие от имени как акционерного общества, так и общества с ограниченной ответственностью, возмещают убытки, причиненные обществом их виновными действиями (бездействием), «если иные основания и размер ответственности не установлены федеральными законами». Налицо коллизия, когда «в системе действующих норм права по одному и тому же вопросу действуют недостаточно согласованные друг с другом два и более нормативных предписания»¹⁸.

В силу того, что управление обществом допускается как исполнительным органом (при этом лицо, выполняющее его функции, работает по трудовому договору), так и коммерческой организацией либо индивидуальным предпринимателем (которым управление обществом передано на основе гражданско-правового договора), указанные нормы о возмещении убытков безоговорочно относятся к управляющей организации (управляющему). К членам же исполнительного органа общества они применяются постольку, поскольку

иное основание («виновные действия» – ст. 277 ТК) и размер ответственности (полная материальная ответственность за прямой действительный ущерб, за исключением установленных федеральным законом случаев) не установлены трудовым законодательством. Такие же оговорки об ответственности единоличных исполнительных органов содержатся в нормах федеральных законов от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»¹⁹ (ст. 46); от 3 декабря 2011 г. № 380-ФЗ «О хозяйственных партнерствах»²⁰ (ст. 22).

Заметим, что сведение в ст. 277 ТК одного из условий ответственности руководителя только к действиям – явная неточность, так как по общему правилу сторона трудового договора отвечает за ущерб, причиненный ею другой стороне в результате ее виновного противоправного поведения, то есть как действий, так и бездействий (ст. 233 ТК). Кроме того, следует учитывать, что в основании материальной ответственности работника, по существу, лежит дисциплинарный проступок, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей (ст. 192 ТК), что также выходит за рамки «действия».

Первоначальная редакция п. 3 ст. 53 ГК²¹ также устанавливала обязанность лиц, выступающих от имени юридического лица, возместить причиненные ими убытки, если иное не предусмотрено законом или договором, что не мешало ВАС РФ дать следующее разъяснение: «требование о возмещении убытков (в виде прямого ущерба и (или) упущенной выгоды), причиненных действиями (бездействием) директора юридического лица, подлежит рассмотрению в соответствии с положениями п. 3 ст. 53 ГК, в том числе в случаях, когда истец или ответчик ссылаются в обоснование своих требований или возражений на ст. 277 ТК» (п. 9 Постановления Пленума ВАС РФ от 30 июля 2013 г. № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица»²²). В действующей редакции ГК ответственность лица, уполномоченного выступать от имени юридического

лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица, установлена ст. 53.1 ГК (уже без каких-либо оговорок об ином решении вопроса в законодательстве).

Таким образом, учитывая, что две взаимно отсылочные нормы затрудняли привлечение лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа указанных юридических лиц к материальной ответственности за убытки, Верховный суд РФ, вслед за ВАС РФ довольно широко применил свои полномочия по разъяснению применения действующего законодательства, по существу, изменив его.

Второе упоминание об убытках содержится в ст. 417 ТК, которая устанавливает обязанность представительного органа работников, продолжившего забастовку после признания ее незаконной, возместить причиненные работодателю убытки за счет собственных средств.

В науке трудового права единого мнения относительно природы данной ответственности. По мнению В.И. Миронова, данная норма устанавливает специфическую материальную ответственность такого субъекта трудового права как представительный орган работников²³. С позиций законодательной техники, целесообразнее предположить, что убытки возмещаются в рамках гражданско-правового обязательства из причинения вреда, а ст. 417 ТК лишь устанавливает лицо, виновное в причинении.

Однако при этом не следует забывать, что законодательство предъявляет совершенно разные требования к субъектам гражданского и трудового права. Если представительным органом работников является профессиональный союз, то для приобретения трудовой правосубъектности ему достаточно факта создания. Как и любое общественное объединение, он считается созданным с момента принятия на съезде (конференции, общем собрании) решений о его создании и об утверждении его устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов (ст. 18 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объ-





единениях»²⁴). Правоспособность же в качестве юридического лица, а следовательно, способность быть субъектом гражданского права, возникает у него с момента государственной регистрации, которая не является обязательной (ст. 8 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»²⁵). В случаях, когда профессиональный союз не является юридическим лицом, с позиции гражданского права он не существует и, следовательно, не может нести имущественной ответственности.

В то же время согласно Закону об общественных объединениях (ст. 41), в случае нарушения законодательства общественными объединениями, не обладающими правами юридического лица, ответственность за это несут лица, входящие в состав его руководящих органов. Закон о профессиональных союзах в ст. 31 также указывает, что за невыполнение своих обязательств по коллективному договору, организацию незаконной забастовки несут ответственность не только профсоюзы, но и лица, входящие в их руководящие органы. Это позволяет судам, не особо вдаваясь в природу ответственности, возлагать обязанность возместить убытки и на лиц, входящих в состав представительного органа работников. Так, Верховный суд РФ подтвердил правомерность взыскания с первичной профсоюзной организации «Форд» и забастовочного комитета (8 физических лиц) судебных расходов, уточнив лишь, что они взыскиваются не в солидарном порядке, а в равных долях²⁶.

Таким образом, использование многих традиционных для гражданского права понятий и институтов в трудовом законодательстве без достаточной доктринальной (в рамках именно трудового права) либо законодательной

разработки приводит к печальным последствиям: правоприменительная практика стремится преодолеть пробел в правовом регулировании при помощи норм гражданского законодательства, когда это не соответствует природе регулируемых отношений.

¹ Садилов О.Н. Гражданско-правовые категории в публичном праве // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 19.

² Эрделевский А.М. Заключение трудового договора // Справочная правовая система КонсультантПлюс: Комментарии законодательства. См. также: Трудовое право России: учебник / под ред. С.П. Маврина, Е.Б. Хохлова. М., 2002. С. 266.

³ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 40.

⁷ См., напр.: Никонорова Ю.В. Гражданско-правовое регулирование договора на туристическое обслуживание в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 22-24; Сирик Н.В. Существенные условия договора о реализации туристского продукта // Современное право. 2011. № 4. С. 71-73; Петрухин М.В. Проблемы правового регулирования договора участия в долевом строительстве объектов недвижимости: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10, 24; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга пятая. В двух томах. Том 1: Договоры о займе, банковском кредите и факторинге. Договоры, направленные на создание коллективных образований. М.: Статут, 2011. С. 378-388.

⁸ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.09.2011 г. № 147 «Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с применением положений Гражданского кодекса РФ о кредитном договоре» // Вестник ВАС РФ. № 11. 2011.

⁹ См. п. 12 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 13.09.2011 г. № 147.

¹⁰ Советское гражданское право. Т. I. М.: Высшая школа, 1968. С. 425-420.

¹¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Договорное право. Общие положения (3-е издание, стереотипное). М.: Статут, 2001. С. 320-322.

¹² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2007. № 1.

¹³ См., напр.: решение Чайковского городского суда Пермского края от 17 марта 2017 г. по делу № 2-561/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/OK9oVugDPHrA>; решение Набережночелнинского городского суда Республики Татарстан от 16 марта 2017 г. по делу № 2-2913/2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/wjJaxVzXeHYb>.

¹⁴ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 7.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

¹⁸ Законодательная техника: науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 2000. С. 180.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 41.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (часть 5). Ст. 7058.

²¹ До изменений, внесенных Федеральным законом от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ.

²² Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. № 34.

²³ Миронов В.И. Правовое заключение на представленные документы о привлечении к материальной ответственности профсоюза и его членов за невыполнение определения суда о приостановлении забастовки // Трудовое право. 2010. № 5. С. 108-109.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

²⁵ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

²⁶ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 24 августа 2015 г. № 33-АПГ15-19 [Электронный ресурс]. URL: http://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=1364444.

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

The article deals with the problem of borrowing the conceptual apparatus of civil law by labor legislation. The Russian Labor Code actively uses terms and categories developed by the doctrine of civil law. However, the term can be used not in the traditional meaning for civilizations, which leads to negative consequences. At the same time, the article proposes the use of some concepts in civilizations used in labor legislation.

Keywords: the conceptual apparatus of the labor law, the essential conditions of the contract, compulsory conditions of an employment contract, material responsibility, losses, damages.





УДК 343.148.33

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

В статье показывается, что экспертиза с использованием полиграфа по своей сущности, объектно-предметному содержанию и методам проведения представляет собой новый вид судебной психологической экспертизы – экспертизу информированности личности о расследуемом событии. Определяются предмет, объекты, методы и компетенции судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии. Приводятся примеры эффективного использования результатов данной экспертизы в следственно-судебной практике Алтайского края.

Ключевые слова: судебная психологическая экспертиза, информированность личности, полиграф.

СУДЕБНАЯ ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА ИНФОРМИРОВАННОСТИ ЛИЧНОСТИ О РАССЛЕДУЕМОМ СОБЫТИИ В СЛЕДСТВЕННО-СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

JUDICIAL PSYCHOLOGICAL EXAMINATION OF AWARENESS OF THE PERSONALITY OF THE INVESTIGATED EVENT IN THE INVESTIGATIVE AND JUDICIAL PRACTICE IN ALTAI KRAI

В современной России, прежде всего, в практике работы правоохранительных органов, а также коммерческих структур и даже органов государственного и муниципального управления все активнее внедряется метод опроса с использованием полиграфа – прибора, предназначенного для одновременной регистрации динамики нескольких физиологических процессов человека, возникающей в ответ на предъявляемые ему стимулы.

В Алтайском крае специалисты-полиграфологи работают в штате таких организаций, как Управление Федеральной службы безопасности по Алтайскому краю, Управление Министерства внутренних дел по Алтайскому краю, Следственное управление Следственного комитета России по Алтайскому краю, Управление Федеральной службы исполнения наказаний по Алтайскому краю, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков (Региональное управление по Алтайскому краю), Алтайское отделение Сбербанка России.

В настоящее время складывается практика применения полиграфа в процессе предварительного следствия и на этапе судебного разбирательства в форме производства нового вида судебной экспер-

тизы – психофизиологической экспертизы с использованием полиграфа. При этом открытыми остаются вопросы, связанные с определением теоретических основ и понятийного аппарата судебной экспертизы с использованием полиграфа, обозначением пределов ее компетенции и места в системе современных судебных экспертиз.

Большинство ученых, объясняющих принцип работы полиграфа, в качестве основополагающих (в том числе 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.

А.П. Сошников и А.Б. Пеленицын подчеркивают, что «состояние и динамика внимания обследуемого лица – вот то психическое явление, которое оказывает определяющее влияние на эффективность обследований с использованием полиграфа»².

С.И. Оглоблин и А.Ю. Молчанов в качестве теоретической основы опроса с использованием полиграфа предлагают теорию «направленной актуализации динамических личностных смыслов сознания»³.

Несомненно, что исследование различных психологических феноменов входит в компетенцию психолога, а разрешение вопросов, возникающих перед следствием и судом при необходимости квалифицированной оценки психических явлений, требует проведения судебной психологической экспертизы (далее – СПЭ).

В настоящее время нет единой классификации СПЭ, поскольку исследователи используют различные критерии при построении авторских классификаций СПЭ.

Существуют несколько широко известных классификаций СПЭ по предмету исследования⁴, 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 автора данной работы, учитывая реалии сегодняшней практики судебных экспертиз (в том числе судебной психофизиологической экспертизы с применением полиграфа), указанную классификацию можно дополнить новым видом – судебной психологической экспертизой информированности личности о расследуемом событии (далее – СПЭИЛ), которая сейчас базируется на проведении исследования с использованием полиграфа.

Эффективно раскрыть сущность конкретного вида судебной экспертизы можно, лишь указав на ее предмет, задачи, объекты, методики – т.е. такие основные признаки экспертного исследования, которые отражают природу специальных знаний эксперта и отличают один вид экспертиз от других.

Автор настоящей работы согласен с мнениями тех ученых, которые в качестве объекта СПЭ выделяют источники информации о психике человека⁵ и полагает, что объектами СПЭ являются, прежде всего, сам человек (подэкспертный как носитель психики), а также разнообразные, доступные эксперту, носители информации о психике (психической деятельности) данного человека.

Ученые, занимающиеся проблематикой судебной психофизиологической экспертизы с использованием полиграфа (далее – СПФЭ), зачастую определяют ее объекты созвучно вышеприведенным формулировкам объектов СПЭ.

Так, Р.С. Иванов считает память объектом экспертизы с применением полиграфа⁶.

Относительно определения предмета СПЭ среди ученых также отмечается разнообразие мнений.

Автор настоящей работы согласен с мнением тех исследователей, которые выделяют общий и частные предметы СПЭ⁷ и, вслед за некоторыми из них, понимает под общим предметом СПЭ психическую деятельность личности в юридически значимых ситуациях, связанных с расследуемым делом.

Представляется, что частным предметом СПЭ могут выступать особенности информированности (степень информированности; источники получения информации; время и место ее получения и т.д.) личности о расследуемом событии.

В рамках данной работы автор предлагает определить понятие «информированность личности о расследуемом событии» как характеристику личности, выражающуюся в наличии у человека системы объективных знаний и субъективных представлений о конкретном случае, произошедшем в его жизни.

Что касается проблематики предмета судебной психофизиологической экспертизы с использованием полиграфа (СПФЭ), то ведущие специалисты в этой области не имеют общего мнения по данному вопросу.

Так, С.С. Шипшин, предлагая развивать комплексную психолого-психофизиологическую экспертизу, отмечал, что «предметом этой экспертизы являются признаки наличия юридически значимой информации в памяти процессуального лица (свидетеля, потерпевшего, обвиняемого)»⁸.

О том, что судебная психофизиологическая экспертиза призвана выявлять особенности информированности лица о расследуемом событии, автор данной статьи указывал в своей монографии еще в 2009 г.⁹

Действительно, заказчиков судебной экспертизы с использованием полиграфа интересует не память подэкспертного сама по себе, не динамика его психофизиологических реакций, а ответ на прямой, пусть и юридически некорректно сформулированный вопрос – «врет подэкспертный, рассказывая о расследуемом событии или нет?».

Упустим большой пласт вопросов, связанных с проблемой лжи и ложных показаний, и перефразируем вышеуказанный запрос заказчиков: «скрывает подэкспертный информацию о расследуемом событии или нет?» или, другими словами, – «какой информацией о расследуемом событии действительно обладает подэкспертный?»

Поэтому представляется, что предметом судебной экспертизы с использованием полиграфа является исследование количественных и качественных характеристик информированности лица о расследуемом событии.

В связи с вышесказанным предлагаем назвать судебную психофизиологическую экспертизу с использованием полиграфа следующим образом: судебная психологическая экспертиза информированности личности о расследуемом событии.

По мнению автора, данное название более четко обозначает суть экспертизы с использованием полиграфа – выявление особенностей информированности лица о расследуемом событии – и позволяет точнее определить ее предмет, объекты, методы и компетенцию.

В качестве предмета СПЭИЛ выступает исследование качественных и количественных характеристик информированности лица о расследуемом событии, а именно установление фактических 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 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?

К настоящему моменту в Алтайском крае автором данной статьи было произведено более 300 СПЭИЛ по постановлениям о назначении судебной экспертизы, вынесенным 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 выше-



приведенные вопросы к эксперту. Результаты большинства проведенных экспертиз, оформленные в виде заключений эксперта, были приобщены к материалам соответствующих дел и приняты в качестве источника доказательств.

Опыт практической работы автора данной статьи свидетельствует о высокой эффективности использования результатов судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии в следственно-судебной практике.

Прежде всего, хочется отметить тот факт, что результаты СПЭИЛ в отношении свидетеля, дающего ложные показания, особенно в условиях отказа от прохождения данной экспертизы обвиняемым и отказа или невозможности участия в экспертизе потерпевшего, эффективно способствуют расследованию преступления, изобличая виновных лиц.

Показательным примером здесь является уголовное дело, расследуемое в Следственном комитете Следственного управления РФ по Алтайскому краю, по обвинению К. в совершении в отношении потерпевшей П. преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 131 УК РФ. Свидетелем по данному делу являлся знакомый К. – Я. Обвиняемый и потерпевшая отказались от прохождения данной экспертизы. Экспертиза проводилась только в отношении свидетеля Я., который находился в дружеских отношениях с обвиняемым и при даче показаний «выгораживал» обвиняемого К., отрицая факт изнасилования. По результатам СПЭИЛ эксперт в заключении указал на такие особенности информированности Я. о событии преступления как: «Я. обладает информацией о том, что К. угрожал П. тем, что утопит ее в болоте; Я. обладает информацией о том, что П., находясь рядом с К., плакала; Я. обладает информацией о том, что К. ударил П. ладонью по лицу; Я. знает о том, кто изнасиловал П.; Я. знает фамилию и кличку человека, который изнасиловал П.». Свидетель Я., ознакомившись с заключением эксперта, дал следователю правдивые показания, изобличающие обвиняемого К. Уголовное дело в отношении К. было рассмотрено судом и К. был приговорен к длительному сроку лишения свободы.

Интересны случаи, когда результаты СПЭИЛ способствуют доказательству невиновности лица, давшего ложную явку с повинной, а также помогают выявить настоящего преступника.

Одним из примеров здесь является уголовное дело по обвинению гражданки М. в убийстве гражданина А. Дело вел один из следователей Следственного комитета Следственного управления РФ по Алтайскому краю. М. полностью признала вину, написала явку с повинной, давала признательные показания в ходе допросов, указала на место сокрытия трупа А. Однако поиск останков А. около населенного пункта З. в месте, указанном М., не дал результатов. Следователь принял решение о производстве СПЭИЛ, на основании результатов которой эксперт выявил такие особенности информированности М. о событии преступления как: «М. обладает информацией о том, что в тот момент, когда А. умер, рядом с ним находилось два человека; М. известно о том, что А. был зарезан; М. обладает информацией о том, что преступление против А. совершил один человек; М. обладает информацией о том, что А. был убит ближе к населенному пункту, название которого начинается на букву «Б»; М. обладает информацией о том, что останки А. в настоящее время находятся ближе к населенному пункту Б.»

После озвучивания обвиняемой М. вышеуказанных выводов из заключения эксперта, М. была вынуждена признаться, что убийство А. совершил ее знакомый Г., которого она так сильно боится, что, будучи свидетелем убийства А., М. взяла вину на себя.

В результате дальнейших следственных мероприятий был обнаружен труп А., а Г. был задержан и дал признательные показания.

Доказательства виновности подсудимого, полученные на основании результатов СПЭИЛ, в некоторых случаях позволяют добиться признания подсудимым своей вины. В качестве примера можно привести дело по обвинению З. в совершении преступления, предусмотренных ч. 1 ст. 130 УК РФ и ч. 1 ст. 116 УК РФ, рассмотренное мировым судьей Октябрьского района г. Барнаула, где после производства СПЭИЛ в отношении потерпевшего Ю. и под-

судимого З. подсудимый З., вначале отрицавший свою вину, после ознакомления с заключением эксперта, принес потерпевшему свою извинения, компенсировал ему моральный и материальный вред (заплатив 15000 руб.), оплатил судебные издержки по производству двух экспертиз и примирился с потерпевшим.

Вышеуказанные примеры не являются единичными случаями и в совокупности с другими убедительно доказывают высокую эффективность использования результатов судебной психологической экспертизы информированности личности о расследуемом событии в следственно-судебной практике.

¹ Холодный Ю.И. Опрос с использованием полиграфа и его естественнонаучные основы // Вестник криминалистики. 2005. Вып. 1 (13). С. 39-48.

² Сошников А.П., Пеленицын А.Б. Оценка персонала: психологические и психофизиологические методы. М.: Эксмо, 2009. С. 98.

³ Оглоблин С.И., Молчанов А.Ю. Инструментальная детекция лжи (проверки на полиграфе): академический курс. М., 2004. С. 410-411.

⁴ Сафуанов Ф.С. Судебно-психологическая экспертиза в уголовном процессе: науч.-практич. пособие. М.: Гардарики, 1998. С. 22-25.

⁵ Коченов М.М. Введение в судебно-психологическую экспертизу. М., 1980. С. 14-15.

⁶ Иванов Р.С. Организационно-методические основы судебно-психофизиологической экспертизы с применением полиграфа // Юридическая психология. 2013. №2. С. 13-19.

⁷ Сахнова Т.В. Основы судебно-психологической экспертизы по гражданским делам: учеб. пособие. М.: Юристъ, 1977. С. 17.

⁸ Шишин С.С. К вопросу о предмете и объекте комплексной психолого-психофизиологической экспертизы // Психологическая наука и образование psyedu.ru. 2013. № 4. [Электронный ресурс]. URL: http://psyjournals.ru/psyedu_ru/2013/n4/65749.

⁹ Свободный Ф.К. Судебная психофизиологическая экспертиза с использованием полиграфа: возможности и тенденции ее производства в уголовном процессе. Барнаул: Изд-во ААЭП, 2009. С. 129.

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

The article shows that the examination using the polygraph in essence, the object and subject the content and methods of conduct represents a new type of judicial and psychological examination – the examination of awareness of the personality of the investigated event. It determines the subject, objects, methods, and competence of judicial psychological examination of awareness of the identity of the investigated event. Examples of the effective use of the results of this expertise in the investigative and judicial practice of the Altai Territory are given.

Keywords: *judicial psychological examination, awareness of the individual, the polygraph.*





УДК 343.713

Лолла Владимировна Цой, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье рассмотрены нормы зарубежного уголовного законодательства об ответственности за вымогательство. Исследовано законодательство об ответственности за вымогательство стран ближнего и дальнего зарубежья.

Ключевые слова: ответственность за преступления, вымогательство, ответственность по законодательству зарубежных стран.

УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ВЫМОГАТЕЛЬСТВО

CRIMINAL LEGISLATION OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES ON LIABILITY FOR EXTORTION

Уголовное законодательство Российской Федерации и зарубежных стран формировалось и развивалось в течение длительного периода времени и связано с уголовно-правовой доктриной и судебной практикой. Актуальность сравнительно-правового анализа уголовного законодательства Российской Федерации и зарубежных государств обусловлена тем, что положительный зарубежный законодательный опыт борьбы с преступлениями может быть учтен при дальнейшем развитии нашего уголовного закона.

В уголовном законодательстве многих стран установлена ответственность за вымогательство и в некоторых странах – за шантаж. В первую очередь обратимся к уголовному законодательству ближнего зарубежья, поскольку многие нормы уголовного законодательства данных стран имеют общие черты с нормами Уголовного кодекса Российской Федерации.

В Уголовном кодексе Республики Казахстан ответственность за вымогательство предусмотрена ст. 194, в соответствии с которой вымогательство – это требование передачи чужого имущества или права на имущество или совершения других действий имущественного характера под угрозой применения насилия либо уничтожения или повреждения чужого имущества, а равно под угрозой

распространения сведений, позорящих потерпевшего или его близких, либо иных сведений, оглашение которых может причинить существенный вред интересам потерпевшего или его близких¹. Сопоставление диспозиций, изложенных в части первой ст. 163 Уголовного кодекса Российской Федерации и ст. 194 Уголовного кодекса Республики Казахстан, показывает абсолютно одинаковый подход в определении признаков вымогательства. Система квалифицирующих признаков вымогательства также является идентичной, за исключением вымогательства, совершенного неоднократно, предусмотренного п. 3 ч. 2 ст. 194 Уголовного кодекса Республики Казахстан, что объясняется сохранением в данном уголовном законе третьей формы множественности преступлений – неоднократности преступлений.

Уголовный кодекс Республики Узбекистан в ст. 165 закрепляет ответственность за вымогательство, под которым понимается требование передачи чужого имущества или права на чужое имущество, предоставления имущественных выгод либо совершения действий имущественного характера под угрозой применения насилия над личностью потерпевшего или близких ему лиц, повреждения или уничтожения имущества, или оглашения сведений, которые они желают сохранить в тайне либо путем

создания обстановки, вынуждающей потерпевшего передать имущество или право на имущество². Особенностью законодательного определения вымогательства по узбекскому законодательству является, во-первых, неограниченный круг сведений, распространением которых может угрожать виновный; значение имеет лишь то, что потерпевший желает сохранить такие сведения в тайне. Во-вторых, в отличие от российского законодательства, которое в качестве альтернативных способов вымогательства закрепляет угрозу применения насилия, угрозу уничтожить или повредить имущество и угрозу распространения определенных сведений, в ст. 165 Уголовного кодекса Республики Узбекистан помимо указанных способов преступления криминализирован еще и четвертый способ вымогательства – создание обстановки, вынуждающей потерпевшего передать имущество или право на имущество. Оценивая данный способ при вымогательстве, нам представляется, что это удачное законодательное решение, поскольку не исключаются ситуации совершения преступного деяния, при котором явного требования о передаче предмета вымогательства, адресованного потерпевшему, нет, однако виновным умышленно создана обстановка, при которой потерпевший осознает, совершения каких действий от него ожидают.



Например, затягивание сроков выдачи официального документа, создание виновными обстановки конфликта возле офиса с целью напугать потенциальных покупателей или потребителей услуги и т.п. Несомненно, в каждом конкретном случае оценка обстановки, вынуждающей потерпевшего передать имущество или право на имущество, требует детального анализа и других обстоятельств по делу.

Статья 149 Уголовного кодекса Монголии под вымогательством определяет требование передачи чужого имущества или права на чужое имущество под угрозой применения насилия в отношении собственника, его близких, лица, в ведении или под охраной которого находится имущество, либо под угрозой распространения сведений, позорящих репутацию, либо под угрозой уничтожения чужого имущества³.

Обращает на себя внимание то, что ст. 149 Уголовного кодекса Монголии в качестве предмета вымогательства, в отличие от российского законодательства, не рассматривает действия имущественного характера. Представляется, что такое сужение круга предметов преступления ошибочно, поскольку, таким образом, не являются вымогательством действия виновного лица, выраженные в требовании от потерпевшего, например, существенно снизить арендную плату за помещение.

Также следует обратить внимание на то, что по ст. 149 Уголовного кодекса Монголии угроза распространения иных сведений, оглашение которых может причинить существенный вред интересам потерпевшего или его близких, не отнесена к способу вымогательства. Предусмотрена лишь угроза распространения сведений, позорящих репутацию, и не охватываются ст. 149 Уголовного кодекса Монголии требования вымогателя, при которых оно подкреплено угрозой распространения иных сведений, которые могут причинить вред потерпевшему, например, сведения об усыновлении или удочерении ребенка.

При рассмотрении законодательства стран ближнего зарубежья об ответственности за вымогательство представляется необходимым обратиться к уголовному законодательству некоторых европейских государств.

В Уголовном кодексе Франции 1992 г. в гл. 2 «О вымогательстве» (раздел I книги III) тремя отделами установ-

лена ответственность за вымогательство и шантаж. Согласно ст. 312-1 УК Франции вымогательство определено как получение путем насилия, угрозы применения насилия или принуждения либо подписи, обязательства или отказа от обязательства, либо секретной информации, либо денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей или какого бы то ни было иного имущества⁴.

Как следует из диспозиции ст. 312-1 Уголовного кодекса Франции, предметом вымогательства являются имущественные выгоды документов, подпись на которых должен учинить потерпевший, обязательства, которые должен принять на себя потерпевший, имущественные права, от которых отказывается потерпевший в пользу виновного, разглашение секретной информации и денежные средства, ценные бумаги, материальные ценности или иное имущество. Обязательным признаком вымогательства является альтернативный способ – применение насилия, угроза применения насилия или принуждение.

Квалифицированными видами вымогательства по французскому законодательству признается вымогательство:

сопряженное с насильственными действиями в отношении другого лица, повлекшими полную утрату его трудоспособности в течение не более восьми дней (п. 1 ст. 312-2 УК);

совершенное во вред лицу, особая уязвимость которого в силу его возраста, болезни, увечья, физического или психического недостатка, или состояния беременности очевидна или известна исполнителю (п. 2 ст. 312-2 УК);

сопряженное с насильственными действиями в отношении другого лица, повлекшими полную утрату его трудоспособности в течение более восьми дней (п. 3 ст. 312-3 УК);

сопряженное с насильственными действиями в отношении другого лица, повлекшими увечье или хроническое заболевание (ст. 312-4 УК);

совершенное с применением или угрозой применения оружия, либо лицом, имеющим при себе оружие, на которое требуется разрешение или ношение которого запрещено (ст. 312-5 УК);

совершенное организованной бандой (ст. 312-6 УК);

сопряженное с насильственными действиями, повлекшими смерть другого лица, либо попытки или акты жестоко-сти (ст. 312-7 УК).

Обращает на себя внимание ст. 312-15 Уголовного кодекса Франции, в соответствии с которой юридические лица могут нести уголовную ответственность за преступные деяния, определенные гл. 2 наказания, которым подвергаются юридические лица – штраф и наказания, предусмотренные ст. 131-38 УК.

Статья 312-10 Уголовного кодекса Франции определяет шантаж как действие, направленное на то, чтобы добиться в результате угрозы оглашения или приписывания таких фактов, которые могут унижить честь или лишить уважения, либо подписи, обязательства или отказа от чего-либо, либо разглашения тайны, либо передачи денежных средств, ценностей или любого другого имущества. Предмет шантажа аналогичен предмету вымогательства. Способ воздействия на волю потерпевшего – угроза распространить факты, которые могут унижить честь или лишить уважения.

Исходя из вышеуказанного, можно выделить следующие особенности уголовной ответственности за вымогательство по французскому законодательству: самостоятельная криминализация шантажа; разветвленная система квалифицирующих признаков вымогательства; уголовная ответственность не только физических, но и юридических лиц за вымогательство.

В уголовном законодательстве Германии ответственность за вымогательство предусмотрена параграфом 253 Уголовного кодекса, расположенном в разделе 20 «Разбой и вымогательство».

В соответствии с параграфом 253 Уголовного кодекса Германии вымогательством является с применением насилия или угрозы причинения ошутимого вреда противоправное принуждение человека к совершению действий, попустительству или бездействию и этим причинение вреда имуществу потерпевшего или другого лица, с целью собственного противоправного обогащения или обогащения третьего лица⁵.

Примечательно то, что в абзаце 2 параграфа 253 Уголовного кодекса Германии указано, что противоправным является вымогательство, если применение насилия или угроза причинения вреда для достижения цели оцениваются как предосудительные. Полиция и суд вправе произвольно, руководствуясь лишь своим правосознанием, признать цели и приемы, используемые вымогателем, заслуживающим упрека, т.е. «упречны-





ми», и только в зависимости от этого, а не от предписаний закона, рассматривать деяния в качестве преступного⁶. Как видим, принципиальное значение при квалификации вымогательства будет иметь оценка правоприменителей, принимающих решение о привлечении к ответственности за вымогательство, в каждом конкретном случае. Вымогательство по Уголовному кодексу Германии влечет за собой наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет или денежный штраф.

Квалифицированным составом вымогательства в соответствии с абзацем 4 параграфа 253 Уголовного кодекса Германии признается совершение вымогательства в виде промысла или в качестве члена банды, которая была создана для постоянного совершения вымогательства.

В параграфе 255 Уголовного кодекса Германии предусмотрена уголовная ответственность за разбойное вымогательство. В соответствии с данной нормой, если вымогательство совершается путем применения насилия против человека или с применением угроз непосредственной опасности для его здоровья или жизни, то лицо наказывается так же, как лицо, совершающее разбой. Такое законодательное определение специального вида вымогательства, во-первых, размыкает грань между разбоем и вымогательством; во-вторых, в связи с этим создает дополнительную сложность при квалификации деяния, совершенного с признаками преступлений, предусмотренных параграфами 249 (разбой) и 253 (вымогательство) Уголовного кодекса Германии.

Уголовный кодекс Испании был принят в 1995 г. и вступил в силу 24 мая 1996 г. В книге 2, разделе 13, главе 3 в ст. 243 Уголовного кодекса Испании установлена ответственность за вымогательство, под которым признается с целью наживы понуждение другого лица, путем насилия или запугивания, совершить действие или заключить сделку в ущерб его собственности или собственности других лиц⁷. В отличие от Уголовного кодекса Российской Фе-

дерации в ст. 243 Уголовного кодекса Испании указано, что нанесенные телесные повреждения при вымогательстве подлежат самостоятельной квалификации. Как видим, причинение любого телесного повреждения требует дополнительной квалификации по ст. 147-151 Уголовного кодекса Испании, что подчеркивает повышенную общественную опасность вымогательства.

Швейцарский Уголовный кодекс, принятый 21 декабря 1937 г., предусматривает ответственность за вымогательство в ст. 156 кодекса, в соответствии с которой дано следующее определение данного преступления: «Кто с целью незаконно обогатиться самому или обогатить другого, применяя насилие и угрожая серьезным вредом, принуждает кого-то к поведению, в результате которого причиняется имущественный ущерб потерпевшему или другому лицу, наказывается...»⁸. Диспозиция ст. 156 Уголовного кодекса Швейцарии содержит такие признаки вымогательства, как наличие корыстной цели у виновного лица, способ вымогательства, выраженный в применении насилия или угрозе причинения вреда, причинение имущественного ущерба потерпевшему или другому лицу.

В отличие от ст. 163 Уголовного кодекса РФ уголовное законодательство Швейцарии не определяет предмет преступления, указывая на то, что виновный принуждает потерпевшего совершить определенное действие или воздержаться от его совершения (поведение потерпевшего, выгодное преступнику).

Квалифицированными составами вымогательства согласно ч. 2 и ч. 3 ст. 156 Уголовного кодекса Швейцарии являются вымогательство, совершенное: 1) в виде промысла; 2) в отношении одного и того же потерпевшего; 3) с угрозой опасности для жизни и здоровья многих людей или тяжким ущербом для имущества, имеющего большой общественный интерес.

Исследование норм об ответственности за вымогательство по законодательству некоторых стран ближнего и дальнего зарубежья и их сопоставление

с положениями, изложенными в ст. 163 Уголовного кодекса России, позволяет сформулировать следующие выводы. Во-первых, изучение уголовного законодательства Республики Казахстан, Республики Узбекистан и Монголии продемонстрировало значительное сходство с законодательством РФ. Вместе с тем имеются и отличительные черты в понятиях и признаках вымогательства. Во-вторых, налицо принципиальные отличия между российским уголовным законодательством и законодательством некоторых европейских стран, выражающиеся как признаках вымогательства, так и уголовной ответственности за данное преступление. В-третьих, представляется, что зарубежный законодательный опыт ответственности за вымогательство может быть учтен при расширении признаков вымогательства по ст. 163 УК РФ за счет включения такого способа преступления, как создание обстановки, вынуждающей потерпевшего передать имущество или право на имущество или совершить действие имущественного характера.

¹ Уголовный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс]. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=2240;-200

² Уголовный кодекс Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. URL: http://fmc.uz/legisl.php?id=k_ug_27

³ Уголовный кодекс Монголии [Электронный ресурс]. URL: http://www.wipo.int/wipolex/ru/text.jsp?file_id=183247

⁴ Уголовный кодекс Франции [Электронный ресурс]. URL: <http://constitutions.ru/?p=5859&page=5>

⁵ Уголовный кодекс Германии [Электронный ресурс]. URL: <http://mybrary.ru/users/personal/read/ugolovnyiy-kodeks-frg/>

⁶ Малахов А.К. Ответственность за вымогательство: квалификация и наказание по российскому и зарубежному праву. Н. Новгород: Изд-во ННГУ, 1995. С. 100.

⁷ Уголовный кодекс Испании [Электронный ресурс]. URL: <http://ugolovnykodeks.ru/2011/11/ugolovnyj-kodeks-ispanii/75/>

⁸ Уголовный кодекс Швейцарии [Электронный ресурс]. URL: <http://mybrary.ru/users/personal/read/ugolovnyiy-kodeks-shveytsarii/>

Lolla Vladimirovna Tsoi, Senior Lecturer of the Department of Criminal Law Disciplines of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article reviews the norms of foreign criminal law on liability for extortion. The legislation on liability for extortion of the countries of near and far abroad is investigated.

Keywords: liability for crimes, extortion, liability under the laws of foreign countries.





УДК 364.3

Ирина Николаевна Донникх, консультант сектора первичной медико-санитарной помощи отдела организации медицинской помощи взрослому и детскому населению Министерства здравоохранения Алтайского края (Барнаул, Россия)

В статье автор осветил вопросы доступности медицинской помощи на этапах ее оказания в Алтайском крае: дано определение понятия доступности, факторов, влияющих на ее оказание, встречающиеся трудности и пути их решения, различия в уровнях доступности медицинской помощи сельского населения региона.

Ключевые слова: охрана здоровья, выездные бригады, качество и доступность медицинской помощи.

ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ И КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ СЕЛЬСКОМУ НАСЕЛЕНИЮ

INCREASE OF AVAILABILITY AND QUALITY OF RENDERING OF MEDICAL AID TO RURAL POPULATION

В Алтайском крае с населением 2,3 млн чел. более 43% жителей проживают в сельских административных районах. Проблема повышения доступности и качества организации оказания медицинской помощи в сельских территориях остается достаточно сложной, требующей к себе особого подхода при поиске альтернатив.

В развитии системы здравоохранения региона наблюдаются те же закономерности, что и в других субъектах Российской Федерации. При планировании сети медицинских организаций в любом регионе должны быть учтены 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.

Учитывая данные принципы, ключевым направлением в развитии инфраструктуры здравоохранения в сельских территориях Алтайского края является оптимизация логистики при оказании медицинской помощи на основе выстраивания эффективной трехуровневой системы здравоохранения с обеспечением всего цикла медицинской помощи от профилактики

и ранней диагностики до интенсивного лечения.

По состоянию на 1 января 2017 г. в Алтайском крае насчитывалось 1589 сельских населенных пунктов, значительная доля из которых приходилась на села с малой численностью. Все населенные пункты закреплены для медицинского обслуживания за медицинскими организациями: 877 фельдшерско-акушерскими пунктами, 208 врачебными амбулаториями, 5 районными больницами, 9 участковыми больницами, 3 центрами общей врачебной практики и 59 центральными районными больницами.

В течение 2016 г. была продолжена работа по территориальному планированию сети медицинских организаций, расположенных в сельских территориях региона. За основу взяты разработанные в 2015 г. карты муниципальных образований с зонами обслуживания населения первичной доврачебной и врачебной помощью с обозначением мест дислокации бригад скорой медицинской помощи, домовых хозяйств, транспортной доступности скорректированы с учетом размещения аптек, в том числе осуществляющих отпуск наркотических и психотропных лекарственных препаратов, а также радиуса возможной дистанционной доставки лекарствен-

ных препаратов жителям отдаленных населенных пунктов.

В настоящее время одним из приоритетных направлений в развитии сельского здравоохранения является строительство новых фельдшерско-акушерских пунктов, ремонт имеющихся и их укомплектование кадрами. Всего за период 2012-2016 гг. построено 27 ФАПов. На эти цели было выделено 69,0 млн руб., из них 24,6 млн руб. – из федерального бюджета и 44,4 млн руб. – из регионального. Начиная с 2014 г. ежегодно строится по 7 ФАПов, в том числе с жильем для медицинских работников. В 2017 г. планируется построить еще 9 фельдшерско-акушерских пунктов.

Существенную роль в развитии сельского здравоохранения, а в частности материально-технического состояния медицинских организаций и их структурных подразделений, сыграли Губернаторские программы «75х75» и «80х80», в рамках которых из 42 объектов здравоохранения капитально отремонтированных, построенных или реконструированных 33 – это сельские больницы и поликлиники.

Для решения одной из актуальных проблем сферы здравоохранения – очередей в регистратуры и к специалистам – в 2017 г. в пяти поликлиниках центральных районных больниц





запланировано реализовать проект «Открытая регистратура», который успешно внедряется в городских поликлиниках и направлен на создание комфортных условий и повышение степени удовлетворенности пациентов качеством и доступностью медицинских услуг.

Положительные преобразования в структуре сельских медицинских организаций региона сопровождается негативными демографическими процессами. За последние 6 лет в целом снизилось количество сельских населенных пунктов (с 1600 до 1589), из них с численностью жителей до 10 человек – 86 сел, до 50 человек – 157, до 100 человек – 167²³. В соответствии с действующими отраслевыми нормативно-правовыми актами в таких населенных пунктах регламентировано открытие домовых хозяйств, для чего в 48 районах края сформировано 148 домовых хозяйств, закрепленных за медицинскими организациями, на территории обслуживания которых они расположены и обеспечены консультативной помощью до прибытия скорой медицинской помощи или медицинского работника из ближайшей медицинской организации.

Все домовые хозяйства оснащены укладками первой помощи и средствами связи. Уполномоченные домовых хозяйств регулярно проходят обучение методам и приемам оказания первой помощи. Работа по подбору уполномоченных домовых хозяйств в малых селах продолжается, планируется организовать еще 44 домовых хозяйства.

Задача по решению проблемы доступности медицинской помощи сельскому населению предопределяет необходимость совершенствования организации выездных форм медицинского обслуживания. В крае сформировалась система выездной работы, осуществляемой в течение ряда лет на регулярной основе. Нормативно-правовыми актами субъекта регламентированы цели и задачи на каждом уровне.

Основная функция выездной работы мобильной медицинской бригады центральной районной больницы – обеспечение доступности первич-

ной медико-санитарной помощи для жителей района, в том числе жителей населенных пунктов, расположенных на значительном удалении от медицинской организации и имеющих плохую транспортную доступность.

Мобильные медицинские бригады медицинских организаций третьего уровня обеспечивают приближение к населению сельских районов первичной специализированной медико-санитарной помощи, оказание организационно-методической и практической помощи медицинским организациям, расположенным в сельской местности, в проведении диспансеризации взрослого населения, профилактических медицинских осмотров сельского населения, определения группы пациентов, нуждающихся в специализированной, в том числе высокотехнологической медицинской помощи.

С этой целью с октября 2011 г. на территории края функционирует автопоезд «Здоровье», в состав которого входят четыре микроавтобуса, автобус, оснащенный клинико-диагностическим оборудованием, передвижной флюорограф. Бригады врачей сформированы из специалистов крупных краевых медицинских организаций. Специалисты автопоезда «Здоровье» имеют возможность проведения телеконсультаций. Маршрут движения формируется на основе заявок главных врачей центральных районных больниц. При его формировании учитываются статистические показатели района, а также потребность населения района в оказании медицинской помощи. Согласно графику работы автопоезда «Здоровье» выезд специалистов в каждый район края организован не реже двух раз в год.

С начала 2016 г. ведется точечная проработка логистики работы автопоезда совместно с заместителями глав администраций районов. На мини-совещаниях обсуждаются вопросы организации медицинской помощи в районе, анализ эпидемической ситуации, заболеваемости населения на территории участков, доступность медицинской помощи на периферии района. Оговаривается возможность организации подвоза населения, своевременного информирования о работе авто-

поезда, возможность взаимодействия с другими структурами района.

План выезда мобильных флюорографов формируется не только с учетом заявок медицинских организаций, но и с учетом уровня заболеваемости туберкулезом, удаленности населенных пунктов.

В 2016 г. в выездную работу активно включились КГБУЗ «Краевой центр медицинской профилактики», центры здоровья, создана вторая выездная бригада на базе КГБУЗ «Диагностический центр Алтайского края».

При этом населенные пункты с тяжелыми климатическими условиями находятся на особом контроле. Для обеспечения организации медицинской помощи жителям труднодоступных территорий в марте 2016 г. издан приказ, которым регламентирован механизм обеспечения первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощью населения «анклавных» территорий в период их сезонной изоляции через заключение Соглашений между краевыми медицинскими организациями, имеющими общие муниципальные границы.

С учетом климатогеографических особенностей региона в ноябре 2016 г. Губернатором Алтайского края дано поручение главам муниципальных образований по разработке **схем взаимодействия между органами местного самоуправления, подразделениями Главного управления МЧС России по Алтайскому краю и медицинскими организациями в случаях необходимости проведения эвакуации больного (пострадавшего) из населенных пунктов с трудной транспортной доступностью, обусловленной наличием водных и других преград, а также сезонным ухудшением состояния дорожного покрытия с указанием способа эвакуации, задействованных сил и средств, источников их выделения.**

В экстренной ситуации при тяжести состояния пациента, требующей его скорейшей доставки в медицинскую организацию, и невозможности обеспечить санитарную эвакуацию в оптимальные сроки другими видами транспорта, используется санитарно-авиационная эвакуация.



В конце 2016 г. Алтайский край в числе других 34 регионов включен в программу «Обеспечение оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Алтайского края» на 2017-2019 гг., целью которой является совершенствование системы оказания экстренной медицинской помощи гражданам, проживающим в труднодоступных районах Алтайского края, в том числе с использованием нового воздушного судна, оснащенного медицинским модулем, а также реконструкция вертолетных площадок.

В целях повышения доступности скорой медицинской помощи, оптимизации структуры для оказания скорой медицинской помощи, более эффективного использования санитарного транспорта, распространения единой методологии работы службы, централизации диспетчерских служб, наличия подменного фонда автомобилей, сокращения неэффективных расходов в настоящее время проводятся мероприятия по реструктуризации (укрупнение станций и отделений) службы скорой медицинской помощи.

Полученные результаты реструктуризации были рассмотрены на заседании Совета Администрации Алтайского края по совершенствованию работы скорой медицинской помощи в конце 2016 г. признаны оптимальными. В дальнейшем мероприятия, направленные на повышение доступности и качества скорой медицинской помощи в регионе, будут продолжены.

В 2016 г. в рамках федеральной программы поддержки автомобильной промышленности станции и отделения скорой медицинской помощи Алтайского края обеспечены 40 автомобилями скорой медицинской помощи, в том числе 22 – направлено для обеспечения работы бригад скорой медицинской помощи сельских больниц.

Учитывая тот факт, что бригады скорой медицинской помощи центральных районных больниц формируются из фельдшеров, в течение 2016 г. в сельских территориях активно внедрялась технология проведения тромболитической терапии на догоспитальном этапе.

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 социальную поддержку медицинских кадров, обеспеченность специалистами на селе увеличилась.

С целью решения проблемы укомплектования кадрами фельдшерско-акушерских пунктов на территории Алтайского края действует программа «Сельский фельдшер». За время реализации данной программы было укомплектовано 58 фельдшерско-акушерских пунктов. Для решения проблемы укомплектования отделений скорой медицинской помощи центральных районных больниц в 2016 г. в программу «Сельский фельдшер» включены фельдшеры скорой медицинской помощи. В результате в 10 районов края по программе было трудоустроено 15 фельдшеров скорой медицинской помощи, получивших в виде мер социальной поддержки единовременные выплаты в размере 500,0 тыс. руб. Из числа трудоустроенных фельдшеров 68% приступили к работе после окончания образовательных учреждений и 32% – переехали на работу из городов края.

Эффективность программ «Сельский фельдшер» также выражается в позитивных изменениях показателя укомплектованности медицинских

организаций средними медицинскими работниками в нашем регионе. Укомплектованность штатных должностей средних медицинских работников физическими лицами в 2016 г. в целом по краю увеличилась на 2,9% и составляет 76,2%. В сельской местности укомплектованность средними медицинскими работниками выше краевого показателя на 13,1% и составляет 79,7%.

Всего за период реализации программы «Земский доктор» в 2012-2016 гг. в сельские медицинские организации были трудоустроены 856 врачей. Все они получили единовременные выплаты в размере 1 млн руб. В 2016 г. в центральные районные больницы трудоустроены 147 молодых врачей. Среди специальностей медиков, принявших участие в программе, наибольшее число имеют специальность участковых врачей-терапевтов. В результате реализации программы отмечается увеличение укомплектованности штатных должностей врачей в сельской местности на 1,9 п.п.

Таким образом, деятельность по обеспечению доступности и качества медицинской помощи сельскому населению носит системный характер.

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: сборник статей / под ред. И.А. Панарина. Вып. 12-13. Барнаул: АЗБУКА, 2016. С. 246-250.

³ Богвиз А.В., Воробьев С.П., Воробьева В.В. Статистическая оценка трансформации отраслевой структуры сельского хозяйства // Экономика сельского хозяйства России. 2016. № 8. С. 54-60.

Irina Nikolaevna Donskikh, consultant of the Primary Healthcare Sector of the Department of the Organization of Medical Care for Adults and Children of the Ministry of Healthcare of Altai Krai (Barnaul, Russia)

The author covers the issues of access to health care at the stages of its delivery in Altai Krai: the definition of accessibility, the factors affecting its provision, the difficulties encountered and their solutions, and different levels of access to health care in rural population in the region.

Keywords: health care, medical team, quality and accessibility of medical care.





УДК 339.35

Сергей Петрович Воробьев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

В статье определены основные тенденции развития молочного козоводства в России и Алтайском крае. Выявлено, что после 2009 г. в целом по стране увеличивается поголовье коз. Однако данный прирост поголовья обеспечен увеличением коз в хозяйствах населения, что создает препятствия развития отрасли на промышленной основе, создает определенные риски. В Алтайском крае выявлена концентрация поголовья коз в пригородных зонах. Однако на рынок поступает не более 10% продукции. Преимущественно продажи осуществляются через Интернет. Продажи козьего молока из других регионов России в торговых сетях региона минимальны. Чаще всего потенциальные потребители козьего молока для кормления детей приобретают в магазинах не молоко, а молочные смеси. При этом больших инвестиций в развитие отрасли не нужно – при начальных инвестициях не более 1,2 млн рублей срок окупаемости не превышает 3 лет.

Ключевые слова: козье молоко, отраслевой рынок, хозяйства населения, инвестиции, Алтайский край.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РЫНКА КОЗЬЕГО МОЛОКА ПРИГОРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

FEATURES OF DEVELOPMENT OF THE GOAT MILK MARKET OF SUBURBAN TERRITORIES

Проведенные исследования показали, что за период 1990-2015 гг. тенденции развития и размещения козоводства в Алтайском крае неоднозначны. Их можно разделить на несколько этапов:

– 1990-1993 гг.: было достигнуто максимальное значение поголовья коз (44,4 тыс. голов в 1993 г.). Ежегодный прирост – в среднем 3,15 тыс. гол., или 11,67%;

– 1994-2008 гг. ознаменовался снижением поголовья на 59,47%, что практически разрушило основу для создания крупнотоварного молочного козоводства в регионе;

– 2009-2015 гг. характеризуется колебаниями, связанными с мировыми экономическими кризисами, политикой импортозамещения. Поголовье коз в Алтайском крае по состоянию на конец 2015 г. насчитывало 20,66 тыс. голов. По отношению к 2014 г. оно увеличилось на 2,9%, за 5 лет прирост составляет 20,1%. С учетом отсутствия коз в крупнотоварном производстве прирост обеспечивается за счет изменения поголовья в личных подсобных хозяйствах (далее – ЛПХ). Подобная концентрация обуславливает определенные риски развития козоводства в Алтайском крае, связанные с негативным воздействием социально-демографических факторов (резкое снижение численности населения в трудоспособном возрасте, имеющего достаточное физическое состояние здоровья и желание заниматься производством продукции на собственном подворье)¹. Кроме

того, существенные препятствия создают недостаточное материально-техническое оснащение; низкая самообеспеченность финансовыми ресурсами; правовая регламентация (уменьшение параметров функционирования ЛПХ, возникновение налоговой нагрузки при реализации продукции), отсутствие развитых договорных отношений с поставщиками оборотных средств (средства защиты животных от вредителей и болезней, корма и др.), услуг производственного назначения (зоо-, ветеринарное обслуживание и т.д.) и др.²³

В среднем в расчете на одно муниципальное образование в Алтайском крае в 2015-2016 гг. приходилось в среднем 237–247 голов. В половине муниципальных образований наблюдается прирост поголовья коз за 2014-2016 гг. (в среднем в них содержалось 223,5 тыс. голов коз), в четырех из 10 сельских территорий данный показатель снизился до 25,0% (в сред-

нем в них содержалось 262,0 тыс. голов коз) (табл. 1).

В пригородных зонах города Барнаула, к которым мы отнесли Тальменский, Калманский, Первомайский, Павловский районы и непосредственно сельские территории самого города Барнаула, наблюдается относительно высокая концентрация производства козьего молока – поголовье коз в среднем около 334 голов (табл. 2). Во всех этих территориях, кроме Тальменского района, наблюдается прирост поголовья коз.

С учетом поголовья коз, их продуктивности и продолжительности лактации валовой объем молока составляет около 8623 ц, однако лишь малая часть (по различным оценкам, не более 10% для пригородных зон) поступает на рынок по рыночным и квазирыночным каналам. Преимущественно молоко потребляется членами семьи, идет на выпойку козлятам.

Таблица 1

Распределение муниципальных образований Алтайского края по темпам роста поголовья коз

Поголовье коз, % к 2014 г.	Количество муниципальных образований, шт.		В среднем по группе поголовья коз, тыс. гол.	
	2015 г.	2016 г.	2015 г.	2016 г.
До 50,00	1	0	12	x
От 50,01 до 75,00	3	6	213,3	291,0
От 75,01 до 100,00	28	25	287,1	262,0
Свыше 100,01	30	31	241,0	223,5



В последние годы в городе Барнауле наблюдается прирост рождаемости, что подтверждается следующими статистическими данными по количеству новорожденных: в 2016 г. родилось 9278 чел., что выше уровня 2010 г. на 14,87% (ежегодный прирост в среднем 2,34%).

Влияние множества факторов приводит к тому, что, к сожалению, не все новорожденные могут получить не только полноценное грудное (естественное) вскармливание, но даже смешанное. В целом по России удельный вес детей в возрасте 3–6 месяцев, находившихся на грудном вскармливании, за 2008-2016 гг. варьировал в пределах 35,88-40,12% (рис. 1), в Алтайском крае данный показатель несколько выше, но не превышает 46,45% (рис. 2).

Чаще всего смешанное или искусственное вскармливание осуществляется коровьим молоком или смесями, в которых присутствует белок коровьего молока. По медицинской статистике, около 10% детей в возрасте до года имеют аллергию на коровий белок⁴ как ответную реакцию организма на чужеродный белок-антиген. В качестве альтернативы чаще всего используется козье молоко или смеси на его основе.

Однако стоимость молочных смесей на основе козьего молока в детских магазинах города Барнаула достаточно высокая (марки MD мил SP Козочка, Kabrita, Бибиколь) – до 2361–3273 руб. за 1 кг (для сопоставимости: объем 400 г и 800 г был пересчитан в килограммовый) (рис. 3).

С введением прикорма родители детей с аллергией на коровий белок (лактозу) могут использовать каши на козьем молоке, стоимость которых в детских магазинах города Барнаула также достаточно высока (марки Мамако, FleurAlpine, Kabrita, Бибиколь) – до 1245–2420 руб. за 1 кг (для сопоставимости объем тары 180 г и 200 г был пересчитан в килограммовый) (рис. 4).

Вместе с тем родители детей, страдающих аллергией на коровий белок (лактозу), опасаются приобретать козье молоко в личных подсобных хозяйствах пригородных зон, поскольку имеются следующие опасения относительно следующих составляющих качества молока: чистота тары (при повторном использовании ПЭТ бутылок химические вещества из пластика переходят в содержимое, бутылка пропускает свет, что приводит к потере витамина B2); наличие посторонних жидкостей (вода – для увеличения объема), химических элементов (известь – для густоты, сода – для предотвращения прокисания); зараженность продукции микробами (золотистый стафилококк и др.), возбудителя

Таблица 2

Распределение коз по прилегающим сельским территориям города Барнаул, гол.

Муниципальные образования	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Калманский район	94	132	173
Павловский район	473	446	504
Первомайский район	340	434	434
г. Барнаул	167	271	202
Тальменский район	518	395	357

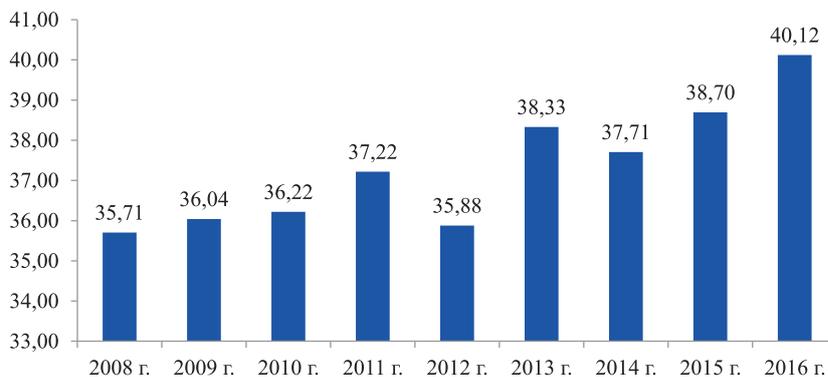


Рис. 1. Удельный вес детей, находившихся на грудном вскармливании от 3 до 6 месяцев, в России (от общего количества родившихся), %

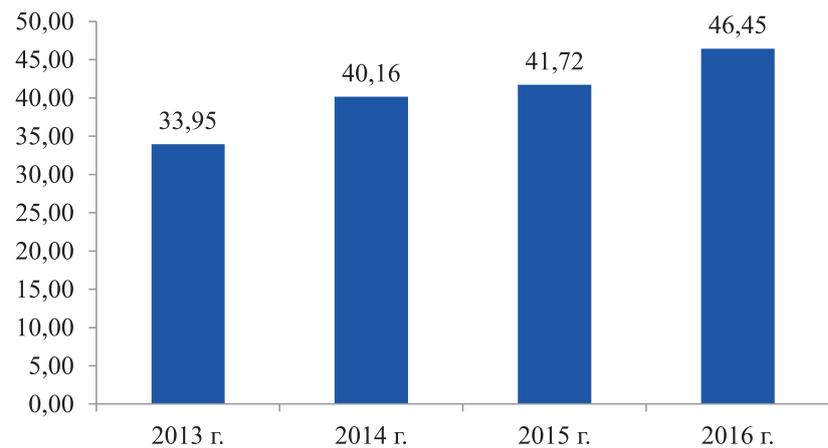


Рис. 2. Удельный вес детей, находившихся на грудном вскармливании от 3 до 6 месяцев, в Алтайском крае (от общего количества родившихся), %



Рис. 3. Средняя цена наиболее распространенных марок молочных смесей в магазинах города Барнаула (март-апрель 2017 г.)





ми болезней (бруцеллез, ящур, сибирская язва и т.д.).

Не все владельцы частных подворий, продающих козье молоко, имеют санитарные книжки, ветеринарное свидетельство или сертификат на продукцию – доходы от продаж молока не так высоки, чтобы получать данные документы в медицинских организациях.

Выходом может стать приобретение молока в магазинах и торговых точках. В Барнауле продукцию из козьего молока можно приобрести через Интернет, на таких сайтах как Avito, ИРП «Форум Барнаула». Средняя цена 1 л молока в летний период, когда величина предложения продукции максимальна, составляет 110-120 руб. На прилавках таких магазинов, как «Лента», «Фермерский дворик», «Ашан» также можно найти козье молоко, но оно является нормализованным (жирность 2,5–3,2%), цены – до 400 руб./л (рис. 5).

На сайте Avito предлагается продажа молока всего 8 продавцами. Основные условия: доставка до покупателя (2 продавца), самовывоз (6 продавцов), что не всегда удобно для покупателей основной целевой категории – семьи с новорожденными детьми. Основная масса продавцов реализует продукцию в собственной таре (ПЭТ бутылки).

Таким образом, можно свидетельствовать о наличии в регионе высокого потенциального спроса на козье молоко при явно недостаточном его предложении. Вместе с тем существенных инвестиционных затрат в данном направлении не предполагается. Согласно нашим предварительным расчетам, создание в пригороде города Барнаула фермы по разведению молочных коз с начальным маточным поголовьем 10 голов и его постепенным увеличением в течение 4 лет до 40 голов требует начальных инвестиций около 1,4 млн руб., что обеспечивает круглогодичную занятость 3-4 человек, а при уровне рентабельности производства около 30,0% – дисконтированный срок окупаемости всего 3 года. При достаточно высокой эконо-

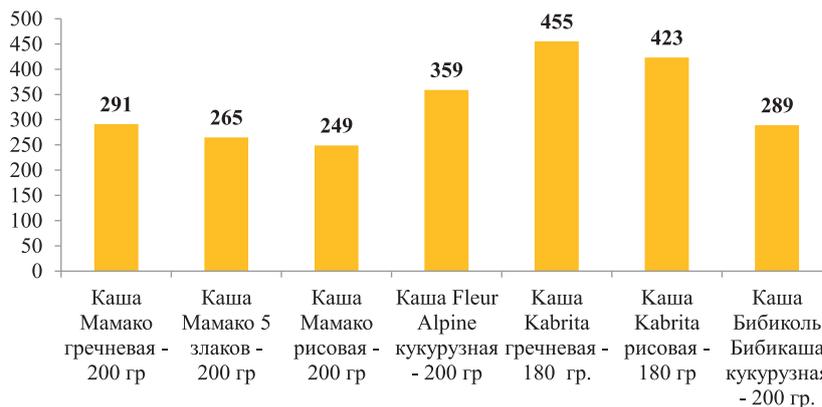


Рис. 4. Средняя цена наиболее распространенных марок каш на козьем молоке в магазинах города Барнаула (март-апрель 2017 г.).

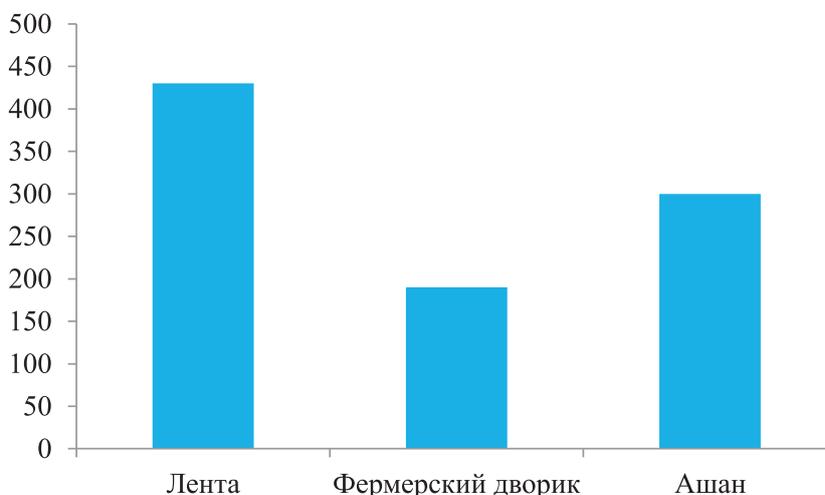


Рис. 5. Цена за литр козьего молока в торговых сетях, руб.

мической эффективности инвестиционных проектов можно свидетельствовать и об их социальной эффективности: создание новых рабочих мест, а также повышение обеспеченности населения качественной продукцией козоводства.

¹ Китаев Ю.А., Пак З.Ч. Трансформация представлений о роли личных подсобных хозяйств населения // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2015. № 6. С. 194-199.

² Воробьева В.В. Проблемы кооперации личных подсобных хозяйств в Алтайском крае // Никоновские чтения. – 2015. № 20-1. С. 275-277.

³ Колобова А.И., Косинцева О.А. Конкурентоспособность производства молока // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2010. № 4. С. 96-101.

⁴ Что делать при аллергии на молоко у детей? [Электронный ресурс]. URL: <http://http://zdravotvet.ru/allergiya-na-moloko-u-detej/>

Sergey Petrovich Vorobyov, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article identifies the basic tendencies of the development of dairy goat breeding in Russia and Altai Krai. It is revealed that after 2009 as a whole on the country the livestock of goats increases. However, this increase in livestock is provided by an increase in goats in the households of the population, which creates obstacles to the development of the industry on an industrial basis, creates certain risks. In Altai Krai the concentration of a livestock of goats in residential suburbs is revealed. However, no more than 10% of the product enters the market. Mainly sales are carried out through the Internet. Sales of the goat milk from other regions of Russia in trading networks of region are minimum. More often potential consumers of the goat milk, when feeding children, buy not milk but dairy mixes in shops. Thus, the big investments into the branch development is not necessary – at the initial investments no more than 1,2 million roubles, the payback period does not exceed 3 years.

Keywords: goat milk, branch market, economy of the population, investment, Altai Krai.





УДК 005.32

Наталья Александровна Торгаишова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Прежде всего данная тема посвящена традиционному столкновению формальных и неформальных основ в организации. Формальные и неформальные отношения работников рассмотрены как между собой в виде коммуникаций, так и неформальное отношение сотрудников к формальным правилам и нормам внутри организации. Предпринята попытка выявления факторов обеспечения эффективности неформальных отношений внутри организации. В финале статьи обоснована необходимость тщательной оценки, контроля неформальных отношений и управления ими в целях повышения эффективности деятельности организации в целом.

Ключевые слова: внутренняя среда, организационное поведение, культура реальных и фиктивных деклараций, правильное производственное поведение, формальные и неформальные отношения.

ФОРМАЛЬНЫЕ И НЕФОРМАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

FORMAL AND INFORMAL RELATIONS IN ECONOMIC ORGANIZATIONS

Для осуществления своей деятельности хозяйственным организациям необходимо взаимодействовать с внешней средой. Она является поставщиком трудовых ресурсов, финансов, производственного оборудования, природных ресурсов, информации. Полученные ресурсы перерабатываются с помощью соответствующих технологий, в результате производится продукция или услуги. Далее все это передается во внешнюю среду. Следовательно, в реализуются следующие процессы: получение ресурсов; производство продукции; передача произведенной во внешнюю среду.

Внутренняя организации состоит элементов, которые с помощью управленческих и не зависят факторов внешней среды. К факторам среды относят такие как структура организации, технология сами сотрудники, цели и деятельности организации. Все взаимосвязаны между собой таким образом, что изменение одного обязательно ведет к изменению другого. Как уже было сказано, важнейшим внутренней среды является структура организации. Именно взаимодей-

ствие различных уровней управления позволяет достигать основную цель производства. Благодаря существованию главной цели организации, объединяются для своей деятельности. Таким образом, выполняя организация достигает целей – выживания, роста и доходности. Несомненно, ни задача не быть выполнена сотрудничества в коллективе. Намеченные достигаются через работающих на предприятии. Успехи современного бизнеса определяют сами люди. Каждый работник организации выполняет свою функцию и прилагает все возможные усилия для реализации целей организации. Поэтому кадры являются ключевым звеном на современном предприятии. Кадры организации составляют коллектив. Коллектив, в свою очередь, представляет собой систему социальных групп, выполняющих функции производства и взаимодействующие друг с другом для достижения поставленной цели. В современной хозяйственной организации существуют как формальные, так и неформальные взаимоотношения, от которых зависит общая обстановка в коллективе. Эффективная деятель-

ность всей организации невозможна, если в коллективе нет взаимодействия отдельных сотрудников и групп. Руководитель должен понимать, какую роль играет группа в процессе руководства. Общась в созданных группах, параллельно объединяются в неформальные внутри формальных. Неформальные могут объединяться в организации, имеющие иерархию, лидеров, нормы поведения. Если группы создаются, то неформальные создаются спонтанно. Неформальная возникает на общих интересах, отношений. В результате межличностные отношения, традиции, и группа стать организованной, т.е. стать организацией¹. Традиционно в качестве критериев эффективности работы неформальной группы предлагается использовать такие факторы, как состав, размер, сплоченность, групповое единомыслие, конфликтность и т.д. Взаимоотношения в коллективе в сочетании с другими факторами формируют социально-психологический климат. Единственное, что следует отметить, это возникновение и развитие неформальных групп в рамках слаженного и сработанного коллектива, в рам-





ках которого сотрудники разделяют ценности и согласны с формальными методами работы. Это является приветствуемым фактором и обеспечивает повышение слаженности и лояльности сотрудников. Однако далеко не всегда возникновение неформальных организаций способствует повышению эффективности труда работников. В рамках двухфакторной мотивационной теории Герцберга социально-психологический климат в коллективе рассматривается как гигиенический фактор. Таким образом, повысить мотивационную составляющую благодаря использованию данного фактора довольно сложно. Дело здесь, прежде всего, в том, что сотрудники, как правило, не стремятся работать в коллективе, который не отвечает их эмоционально-психологическим запросам. Посещение рабочего места в данном случае рассматривается как психоэмоциональное насилие над собой, что вызывает устойчивое нежелание работать на данном рабочем месте, а возможно, и в данной организации. В то же время наличие сплоченного, как говорят, «спетого» коллектива также не является гарантией высокопроизводительного труда, поскольку, в первую очередь, стимулирует раскрытие личностных качеств сотрудников, усиливая их психологическое взаимодействие. Однако тесно общаясь между собой, сотрудники далеко не всегда объектом данного общения видят и используют именно профессиональную деятельность. Зачастую оно посвящено общению, затрагивающему абсолютно другие проблемы. В идеале же данное взаимодействие должно касаться вопросов обмена трудовыми компетенциями. В основе деятельности организации лежат производственные

отношения между сотрудниками организации, которые не ограничиваются производственной деятельностью, а включают в себя целый комплекс. Входят правовые, социальные, организационные и отношения. Именно все отношения должны лежать в основе формирования неформальных групп и коллективов. До времени понятие «отношения» в отечественной и науке не с понятиями «трудовые», «производственные», «управленческие» отношения. Руководитель, основами социально-психологических может эффективно и на организационные и процессы. Именно менеджер может формировать правильное производственное поведение сотрудников, используя все возможные инструменты организационного поведения. К устойчивым поведения относятся: традиции, нравы, привычки. Устоявшиеся поведения и взаимодействия образ жизни в или иной организации. Именно при использовании данного аспекта происходит формирование корпоративной культуры организации. В свою очередь, следует различать две разновидности корпоративных культур – культуру реальных деклараций, которая является базой формирования того правильного производственного поведения, о котором говорилось выше. Наряду с ней встречается культура фиктивных деклараций, когда лишь формальная часть отвечает предъявляемым требованиям. Сотрудники соглашаются с политикой, навязываемой им руководством, оставляя собственное отношение к рассматриваемым процессам. При этом довольно часто данное отношение не совпадает с официальной, или формальной, точкой зрения. В данном случае неформальное

отношение к проблеме превалирует, и формирования производственного отношения, которое было предписано формально, не происходит. В зависимости возможности контроля отношений их разделить на и контролируемые. К неконтролируемым противозаконные отношения характера. К контролируемым типам отношений относят и отношения коллег, которые руководство оказывать влияние с получения желаемого в организации, например, неформальное общение ему препятствовать. проблемы в коллективе привести к сбоям всей организации. Именно поэтому необходимо тщательно отслеживать неформальные отношения между сотрудниками, так и отношение работников к корпоративной культуре в рамках всей организации. Если не выявить и не разработать их решения, это может к разрушению всей организации. Таким диагностика межличностных является важным совершенствования менеджмента организации. Чаще всего данная оценка проводится с использованием распространенного метода – социометрии. Целенаправленное управление выявленными процессами позволит использовать для позитивного на организационные процессы и, как следствие, на эффективность деятельности организации в целом.

¹ См.: Гапонова О.С., Чилипенко Ю.Ю. Неформальное в сфере социально-трудовых в современных российских организациях // Власть. 2015. № 2. С. 13; Субочева О.Н. Социологический к исследованию межличностных в системе управленческой производственной организации // и практика общественного развития. 2014. № 16. С. 45.

Natalia Alexandrovna Torgashova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

First of all, this topic is devoted to the traditional clash of legal and informal foundations in the organization. Formal and informal relations of workers are considered both among themselves in the form of communications, and informal relations of employees to formal rules and norms within the organization. An attempt was made to identify the factors ensuring the effectiveness of informal relations in the organization's internal structure. The article substantiates the need for careful assessment, monitoring and management of informal relations in order to improve the effectiveness of the organization as a whole.

Keywords: *internal environment, organizational behavior, culture of real and fictitious declarations, correct production behavior, formal and informal relations.*





УДК 331.222

Виктория Владимировна Воробьева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Ирина Вячеславовна Шипарнева, студент 2 курса направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье выявлены факторы изменения средней заработной платы в Алтайском крае. Дана оценка тенденций изменения номинальной и реальной заработной платы, а также достаточности денежных средств при формировании бюджета семьи.

Ключевые слова: бюджет семьи, доход, расход, уровень жизни.

БЮДЖЕТ СЕМЬИ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ УРОВНЯ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

THE FAMILY BUDGET AS THE INDEX OF THE STANDARD OF LIVING OF THE POPULATION OF ALTAI KRAI

По средней заработной плате в Российской Федерации Алтайский край занимает 71-е место из 83. Один из факторов – особенности региональной структуры экономики, основой которой является агропромышленное производство. В сельском хозяйстве, вклад которого в формирование валово-

го регионального продукта составляет около 17,3%, в 2015 г. было занято 204,2 тыс. чел., или 19,2%, от их числа в целом по экономике региона.

Номинально начисленная заработная плата в 2015 г. в регионе в среднем по всем видам экономической деятельности не превысила 20090 руб., что

выше уровня 2011 г. на 6267 руб. При этом в относительных показателях номинально начисленной заработной платы можно заметить тенденцию к снижению (цепной темп прироста в 2011 г. составлял 14,7%, в 2015 г. – всего 103,3%) (табл. 1).

Таблица 1

Среднемесячная номинальная и реальная начисленная заработная плата работников организаций Алтайского края

Годы	Среднемесячная номинальная заработная плата		Реальная заработная плата, % к предыдущему году
	руб.	% к предыдущему году	
2011	13823	114,7	106,3
2012	16010	115,8	110,5
2013	18011	112,5	104,9
2014	19456	106,0	99,9
2015	20090	103,3	90,0

В реальном начислении заработной плата не растет, а только уменьшается. Небольшой прирост наблюдался до 2013 г., а в дальнейшем идет ниже уровня предыдущего года: коэффициент опережения базового индекса потребительских цен и индекса роста средней заработной платы в 2014-2015 гг. выше

1. В результате в 2015 г. по сравнению с 2014 г. реальная заработная плата снизилась более чем на 10,0% (рис.).

Цепные темпы роста средней заработной платы и базового индекса потребительских цен в Алтайском крае

Рассмотрим возможную причину таких данных, а именно проанализируем

структуру занятых и их среднюю заработную плату по отраслям. По количеству занятых лидируют такие направления (отрасли), как сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (в 2011 г. – 212,9 тыс. чел., в 2015 г. – 204,2 тыс. чел.), оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств, мотоциклов,





бытовых изделий и предметов личного пользования (в 2011 г. – 187,8 тыс. чел., в 2015 г. – 192,5 тыс. чел.), обрабатывающие производства (в 2011 г. – 141,5 тыс. чел., в 2015 г. – 134,1 тыс. чел.).

По уровню заработной платы лидируют организации в сфере добычи полезных ископаемых (2011 г. – 21424

руб., 2015 г. – 29762 руб.), финансовой деятельности (2011 г. – 33460 руб., 2015 г. – 38954 руб.), государственного управления и обеспечения военной безопасности; социального страхования (2011 г. – 21860 руб., 2015 г. – 32293 руб.).

Для изучения динамики среднего уровня заработной платы нами были определены индексы переменного, постоянного состава и структурных сдвигов. За базисный период был взят 2011 г., а за отчетный – 2015 г.

Таблица 2

Сводные данные по заработной плате и численности занятых по отдельным видам деятельности

Виды экономической деятельности	Среднегодовая численность занятых в экономике, тыс. чел.		Среднемесячная номинальная заработная плата, руб.	
	2011 г.	2015 г.	2011 г.	2015 г.
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	212,9	204,2	9683	15717
Рыбоводство, рыболовство	0,9	0,9	9278	15298
Добыча полезных ископаемых	3,5	3,3	21424	29762
Обрабатывающие производства	141,5	134,1	13783	18886
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	31,3	30,2	16281	23549
Строительство	52,8	55,5	13555	17642
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	187,8	192,5	10139	17895
Гостиницы и рестораны	14,1	14,6	8588	11336
Транспорт и связь	85,3	85,8	17306	21911
Финансовая деятельность	13,4	13,6	34650	38954
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	43,3	52,4	18706	18353
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	70,5	68,2	21860	32293
Образование	101,1	92,1	9887	15411
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	85,4	83,7	11603	19307
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	31,1	31,3	8940	13744

Индекс переменного состава равен 1,47, т.е. средняя заработная плата увеличилась на 46,92% под влиянием двух факторов: средняя заработная плата работников по отдельным видам деятельности; структурные сдвиги в составе работников (изменение удельных весов категорий работников с равным уровнем средней заработной платы в общей численности работников).

Раздельное влияние каждого из этих двух факторов на динамику среднего уровня заработной платы отражают индексы постоянного состава и структурных сдвигов, значение которых составило 1,462 и 1,005 соответственно.

Факторный анализ средней величины заработной платы, проведенный способом цепных подстановок (факторная модель относится к смешанным), позволяет сделать выводы, что влияние изменения структуры занятых по видам экономической деятельности несущественно – всего 1,09% (положительное влияние свидетельствует о том, что в структуре занятых происходит сдвиг в сторону видов экономической деятельности с большей величиной оплаты труда работников (транспорт и связь – с 7,9 до 8,1%, финансовая деятельность – с 1,3 до 1,4% и т.д.), а удельный вес занятых в отраслях с меньшей заработной платой

снижается (в сельском хозяйстве – с 19,8 до 19,2%, образовании – с 9,4 до 8,7% и т.д.). Вместе с тем структурные изменения несущественны (индекс различий менее 0,20), соответственно, данный фактор не влиял существенно на изменение средней заработной платы в регионе. Преимущественно ее прирост обеспечивался необходимостью приведения уровня оплаты труда до уровня МРОТ.

Критерием экономической безопасности (пороговым значением) считается трехкратное превышение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума. При меньшем соотношении величина заработной платы не обес-



печивает выполнение основных своих функций – воспроизводственной и стимулирующей.

Оценка распределения населения Алтайского края по величине среднедушевых денежных доходов за 2015 г. свидетельствует о том, что только 35,8% населения получают доходы, соответствующие критериям экономической безопасности.

По мнению многих ученых, доходы

работников следует сравнивать не столько с прожиточным уровнем, сколько с бюджетом среднестатистической семьи^{1,2,3} при ее удовлетворительном существовании, при расчете которого следует исходить из количества детей на одного трудоспособного жителя (расчетная статистическая величина), рационального их питания согласно медицинским нормам (рациональные минимальные нормы питания утверждены Министер-

ством здравоохранения России, оптимальной структуры потребительских расходов (для расчета взята структура конечного потребления населения Европы, в которой на продовольствие расходуется не более 22,2%). По потреблению продуктов питания наблюдается существенная несбалансированность, особенно по наиболее дорогим продуктам питания (фрукты и ягоды, овощи и бахчевые) (табл. 3).

Таблица 3

Потребление продуктов питания в Алтайском крае

Продукты питания	Рациональные нормы питания, рекомендованные Министерством здравоохранения России, кг/год	Потребление в расчете на 1 члена домохозяйства, кг/год	
		всего	% к рациональным нормам
Хлебные продукты	96,0	103,2	107,5
Картофель	90,0	80,4	89,3
Овощи и бахчевые	140,0	85,2	60,9
Фрукты и ягоды	100,0	60,0	60,0
Мясные продукты	73,0	74,4	101,9
Рыбные продукты	22,0	19,2	87,3
Молочные продукты	325,0	248,4	76,4
Сахар и кондитерские изделия	24,0	33,6	140,0
Яйца (штук)	260,0	228,0	87,7
Масло растительное и другие жиры	12,0	12,0	100,0

С учетом среднерыночных цен на продукты питания и рациональных норм питания расходы 1 человека в трудоспособном возрасте на продовольствие должны составлять в месяц не менее 5112,4 руб. В этом случае бюджет среднестатистической семьи должен составлять не менее 59687,0 руб. (с учетом структуры расходов на конечное потребление в рамках удовлетворительного существования), что в 2,12 раза выше бюджета семьи, определенного из утвержденного в регионе прожиточного минимума для различных групп населения (население в трудоспособном возрасте – 8116 руб., дети – 8883 руб.).

Таким образом, проведенная статистическая оценка формирования основных доходов населения Алтайского края (оплата труда по найму) позволяет утверждать, что для большей части занятых экономическими видами деятельности не созданы условия за счет заработной платы на уровне не выше средней оплаты труда по региону для формирования оптимального бюджета семьи даже в рамках удовлетворительно-го существования.

¹ Толокольников А.Ю. Реализация основных функций заработной платы в сельскохозяйственных предприятиях Алтайского края // Управление регионом: тенденции,

закономерности, проблемы: материалы VII межрегион. науч.-практ. конф. с междунар. участием / отв. ред. А.В. Глотко. Горно-Алтайск: РИО ГАГУ, 2014. С. 78-82.

² Колобова А.И., Воробьев С.П. Состояние мотивации труда работников сельскохозяйственных предприятий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2007. № 7. С. 71-76.

³ Колобова А.И., Воробьев С.П. Мотивация труда в сельскохозяйственных предприятиях Алтайского края // Аграрно-экономическая наука о проблемах инновационного развития агропромышленного производства: материалы I междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. Омск: Изд-во ФГОУ ВПО ОмГАУ, 2007. Ч. 1. С. 235-239.

Viktoriya Vladimirovna Vorobyova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Irina Vyacheslavovna Shiparneva, 2nd year-student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article identifies the factors of change of an average salary in Altai Krai. The estimation of tendencies of change of a nominal and real salary, and also sufficiency of money funds is given at forming of a family budget.

Keywords: family budget, income, expenditure, standard of living.





УДК 336.144:352

Светлана Викторовна Пакиенкова, заместитель председателя Правления «СИБСОЦБАНК» ООО (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук



«Бюджет для граждан» направлен на ознакомление граждан с приоритетами бюджетной политики, условиями формирования и параметрами бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, планируемыми и достигнутыми результатами использования бюджетных средств.

В статье подробно анализируется прозрачность, открытость для общества процедур рассмотрения и принятия решений по проектам краевого и местного бюджета (городского округа города Барнаула). Подчеркивается важность и необходимость проведения публичных слушаний, обучения населения финансовой грамотности и постепенный переход на «Электронный бюджет».

Ключевые слова: прозрачность, открытость, бюджет для граждан, финансовая грамотность, Алтайский край, город Барнаул.

АНАЛИЗ ОПЫТА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПОДГОТОВКЕ БЮДЖЕТОВ ДЛЯ ГРАЖДАН

ANALYSIS OF THE EXPERIENCE OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN PREPARING BUDGETS FOR CITIZENS

Важным направлением становления прозрачной и ответственной власти является открытость происходящих в ней процессов, их доступность для контроля и влияния со стороны самого общества. Одним из значимых процессов, постоянно происходящих во властных структурах любого уровня, является бюджетный процесс. Степень прозрачности, понятности бюджета, возможность участия в его обсуждениях не только депутатов, но и представителей широкой общественности, – важная характеристика степени ответственности этой власти перед избирателями. С другой стороны, все действия, направленные на большую открытость и прозрачность бюджета, являются одновременно и действиями по предотвращению коррупции.

Анализ деятельности субъектов Российской Федерации по повышению прозрачности бюджетов и бюджетного процесса производит Минфин Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации бюджеты для граждан охватывают отдельные этапы бюджетного процесса. Как правило, информация о бюджете в доступной для граждан форме публикуется только к за-

кону о бюджете на очередной финансовый год и плановый период. Вместе с тем ряд субъектов Российской Федерации осуществляет подготовку бюджета для граждан к принятым законам о бюджете и к отчетам об исполнении бюджета за отчетный год.

В ряде субъектов Российской Федерации бюджет для граждан актуализируется в соответствии с поправками к закону на очередной финансовый год и плановый период или приводятся ссылки на соответствующие поправки к закону. Например, в Тамбовской области бюджет для граждан представлен к нескольким редакциям закона о бюджете. В субъектах Российской Федерации, в которых бюджет для граждан представлен в виде электронного ресурса в сети Интернет, информация о бюджете, как правило, актуализируется в режиме реального времени. Например, на портале Ленинградской области «Открытый бюджет» для каждого параметра бюджета указана дата актуализации¹.

Все субъекты Российской Федерации в бюджетах для граждан в том или ином формате представили сведения об основных параметрах бюджета. Однако при

анализе опыта по данному критерию учитывалось не только наличие в бюджете для граждан указанной информации, но и полнота ее отражения. При оценке сведений об общих параметрах бюджета учитывалось представление дополнительной информации о бюджете, в частности, по налоговым льготам, крупным налогоплательщикам, межбюджетным трансфертам, результатам распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности, основным рискам и проблемам в сфере бюджетной политики субъекта Российской Федерации, динамике доходов и расходов бюджета, объему расходов на обслуживание государственного долга субъекта Российской Федерации и его структуре.

Информация о налоговых льготах не только дает представление об объеме выпадающих доходов бюджета субъекта Российской Федерации, но и информирует граждан о существующих льготах по отдельным налогам. Ряд субъектов Российской Федерации в бюджетах для граждан представил исчерпывающую информацию о налоговых льготах и объеме выпадающих доходов, в том числе в разрезе льгот федерального и регио-



нального уровня. Например, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра не только указал основные налоговые льготы и связанный с ними объем выпадающих доходов, но и представил ссылку на нормативные правовые акты, согласно которым предоставляются соответствующие налоговые льготы².

Ряд субъектов Российской Федерации в своих бюджетах для граждан отразили информацию только о региональных налоговых льготах и объеме выпадающих доходов. На электронных ресурсах ряда субъектов Российской Федерации представлены материалы об оценке эффективности предоставления налоговых льгот за отчетный финансовый год. Смоленская область в качестве дополнительной информации представляет среднюю сумму уплаченного подоходного налога и налога на автомобили в расчете на одного гражданина.

Информация о крупных налогоплательщиках в бюджетах для граждан представляет интерес не только с точки зрения сведений о факторах, влияющих на формирование налоговых доходов региона, но и для характеристики экономической ситуации в регионе. 24 субъекта Российской Федерации представили сведения о крупных налогоплательщиках. Следует отметить, что данная информация зачастую не включается в брошюру (печатное издание) «Бюджет для граждан», а в виде отдельного документа размещается в общедоступном для скачивания формате на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в рубриках, посвященных бюджету.

В бюджетах для граждан разнообразно представлены сведения о межбюджетных трансфертах. Так, рядом субъектов Российской Федерации представлена информация только о трансфертах из федерального бюджета. Однако такой информации недостаточно для отражения полной картины межбюджетных отношений на региональном уровне. Для граждан также представляют интерес трансферты из регионального бюджета бюджетам муниципальных образований. Ряд субъектов Российской Федерации представляют сведения о межбюджетных трансфертах, содержащие не толь-

ко их перечень и объем, но и принципы распределения трансфертов между муниципальными образованиями, результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и сведения о сокращении неравенства подушевой бюджетной обеспеченности в муниципальных образованиях. При этом 30 субъектов Российской Федерации в соответствующих бюджетах для граждан разместили исчерпывающую информацию о межбюджетных трансфертах.

В целом следует отметить, что финансовые органы субъектов Российской Федерации при подготовке бюджетов для граждан руководствуются Методическими рекомендациями Минфина России. При этом 28 субъектов Российской Федерации подготовили собственные методические материалы, регулирующие формирование и публикацию бюджета для граждан. В бюджетах для граждан 76 субъектов Российской Федерации присутствует в том или ином виде глоссарий с основными терминами и понятиями, изложенными доступным языком. Следует особо выделить глоссарий, содержащиеся в бюджетах для граждан Еврейской автономной области, Хабаровского края, Брянской области, Чеченской Республики, Республики Мордовии.

Статистические сопоставления с другими субъектами Российской Федерации по доходам присутствуют у 33 регионов. Статистическое сопоставление с другими субъектами Российской Федерации по расходам присутствует у 31 региона. Сопоставления приводятся как на сайтах региональных финансовых органов, так и в брошюрах.

С точки зрения наглядности и качества представленных материалов можно особо выделить Еврейскую автономную область, Чувашскую Республику, Республику Башкортостан, Республику Бурятия, Республику Саха (Якутия), Новгородскую область и др. В то же время почти у 2/3 регионов сопоставление доходной и расходной частей бюджета с аналогичными данными других регионов отсутствует.

84 субъекта Российской Федерации ответили на запрос и представили в Минфин России информационные письма,

опубликованные брошюры, презентации, ссылки на электронные ресурсы в информационно-телекоммуникационные сети Интернет и иные аналогичные материалы. В процессе оценки качества представляемой информации о бюджете анализировались подходы к описанию общих характеристик бюджета, формы и способы представления информации о государственных программах субъектов Российской Федерации и общественно значимых проектах, полнота и актуальность отражения сведений о расходах бюджета на реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., подходы к представлению информации для целевых групп граждан и организаций, получающих поддержку из бюджета, понятность и доступность информации о бюджете, способы ее визуализации и распространения³.

Принцип прозрачности, предусматривающий обязательную открытость для общества, процедур рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета и отчета о его исполнении для граждан Алтайского края, является основным с точки зрения публичности краевого бюджета.

Формирование бюджета осуществляется с участием депутатского корпуса и широких слоев общественности. На стадии составления бюджета его основные параметры согласовываются Администрацией края на заседаниях рабочей группы с участием представителей Алтайского краевого Законодательного Собрания (далее – АКЗС), Общественной палаты Алтайского края и муниципальных образований Алтайского края.

В соответствии со ст. 36 Бюджетного кодекса Российской Федерации, ст. 16 Закона Алтайского края от 3 сентября 2007 г. № 75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае» по проекту краевого бюджета проводятся публичные слушания.

Они носят открытый характер и проводятся путем обсуждения проекта бюджета на очередной финансовый год и плановый период. Дата проведения публичных слушаний назначается председателем АКЗС до начала сессии, на которой планируется рассмотрение проекта Закона о краевом бюджете в первом чтении.





нии. Рекомендации участников публичных слушаний направляются для рассмотрения в комитет по бюджету и налогам АКЗС.

Так, по проекту краевого бюджета на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. публичные слушания были проведены 17 ноября 2016 г.

В целях расширения участия граждан в бюджетном процессе на официальных сайтах Администрации края и комитета Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике не реже одного раза в квартал проводятся форумы и опросы граждан. Ежегодно издаются информационные брошюры к закону Алтайского края «О краевом бюджете на очередной финансовый год и плановый период» и к закону Алтайского края «Об исполнении краевого бюджета за отчетный год», которые распространяются среди граждан и публикуются на официальном сайте комитета.

Информация о бюджетном процессе, в том числе об исполнении краевого и местных бюджетов, систематически публикуется на официальном сайте комитета и в СМИ.

При комитете администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике действует общественный совет. На заседании общественного совета рассматриваются вопросы рассмотрения и утверждения бюджета.

В целях выявления и распространения лучших практик, представления бюджета публично-правовых образований в формате, обеспечивающем открытость и доступность для граждан информации об управлении общественными финансами в Алтайском крае, три года подряд проводится конкурс проектов, излагающих в доступной и понятной форме бюджет.

По рейтингу субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных по итогам третьего этапа оценки в 2016 г. Алтайский край занимает 25-е место. Рейтинг составляется Научно-исследовательским финансовым институтом по заказу Министерства финансов Российской Федерации.

В рамках федерального проекта «Повышение бюджетной грамотности

в России» Алтайский край вошел в число трех пилотных регионов.

Цель проекта – формирование ответственной гражданской позиции через понимание задач и функций государственного бюджета, а также развитие у молодого поколения готовности к активному участию в бюджетном процессе.

Министерством финансов Российской Федерации разработаны учебно-методические материалы для учащихся 10 классов школ, а в августе 2016 г. федеральные эксперты провели обучение педагогов края по работе с указанным пособием. В сентябре 2016 г. в 10 школах края началась его апробация.

В рамках реализации проекта Министерства финансов Российской Федерации «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» в Алтайском крае с 2014 г. реализуется государственная программа «Повышение уровня финансовой грамотности населения в Алтайском крае».

С момента реализации программы разработаны и апробированы образовательные курсы по финансовой грамотности для школьников, студентов вузов и ссузов Алтайского края, подготовлены консультанты в сфере финансовой грамотности, на систематической основе проводятся семинары, в том числе в трудовых коллективах.

Алтайская краевая программа финансового прозрения населения позволяет жителям более осознанно и активно участвовать в публичных слушаниях бюджета региона.

Непосредственное участие не только в подготовке бюджета, но и вовлечение граждан в решение вопросов местного значения, в частности, связанных с развитием общественной инфраструктуры, через программы поддержки местных инициатив стало распространенной и эффективной практикой инициативного бюджетирования на Алтае.

В рамках программы население принимает непосредственное участие в определении приоритетных направлений расходования средств местных бюджетов, софинансирует конкретные проекты и участвует в их общественном контроле.

Интересен опыт городского округа города Барнаула, столицы Алтайского края, в повышении открытости бюджета.

Задача по повышению открытости и прозрачности бюджетов и бюджетного процесса в городе Барнауле является актуальной. Большое внимание здесь уделяется вопросу распространения информации о бюджете среди населения. Традиционным способом распространения информации, в том числе правовой, являются печатные издания. С целью ознакомления граждан с утвержденными бюджетами города Барнаула, отчетами об их исполнении и другими нормативными и правовыми актами муниципального образования, касающихся бюджетного процесса, данная информация подлежит обязательному опубликованию в городской массовой газете «Вечерний Барнаул» (далее – газета). Кроме того, в газете ежемесячно публикуется информация об исполнении бюджета города Барнаула.

Очевидно, что в настоящее время основной информационной площадкой является информационно-телекоммуникационная сеть Интернет. На официальном интернет-сайте администрации города на странице комитета по финансам, налоговой и кредитной политике города Барнаула размещаются сведения о деятельности финансового органа, результатах работы, решения о бюджете и его исполнении, информационные, презентационные и иные материалы, касающиеся финансово-бюджетной сферы города. Стоит отметить, что до 2010 г. публикуемая информация ограничивалась преимущественно нормативными и правовыми актами, утверждающими бюджет города и отчет о его исполнении, а также регулируемыми бюджетные отношения и бюджетный процесс в городе. За последние пять лет объем раскрываемой информации по бюджетной тематике значительно увеличился. Так, в части раскрытия информации о бюджетных данных на интернет-странице комитета:

- с 2010 г. публикуется информация о просроченной кредиторской задолженности по финансированию расходов бюджета города;

- с 2011 г. размещаются сведения о расходах на содержание органов



местного самоуправления города, ежеквартально обновляется информация о результатах проверок, проведенных комитетом, ежегодно публикуется уточненный реестр расходных обязательств города;

- с 2012 г. ежемесячно обновляется информация об исполнении бюджета города. Ежеквартально раскрываются сведения о мониторинге качества финансового менеджмента главных распорядителей средств бюджета города. Налогоплательщиков единого налога на вмененный доход комитет ежеквартально информирует о прожиточном минимуме. Ежегодно публикуется доклад о результатах и основных направлениях деятельности комитета, информация о работе комиссии администрации города по бюджетным проектировкам в предстоящем году и на среднесрочную перспективу;

- с 2013 г. представляются обзоры о работе комитета с обращениями граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц, доклады об основных источниках работы комитета;

- в 2014 г. начали публиковать сведения о состоянии и организации работы комитета по профилактике коррупционных правонарушений;

- с 2015 г. размещаются проекты муниципальных нормативных правовых актов, разрабатываемых комитетом. Создан новый раздел по контролю за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок, где публикуются планы и результаты проведения проверок, можно ознакомиться с порядком направления жалоб в сфере муниципальных закупок в комитет. В целях популяризации патентной системы налогообложения представлен сравнительный анализ налоговых режимов для предпринимателей.

В рамках работы по повышению доходного потенциала бюджета города создан специальный раздел «Вниманию налогоплательщиков», где разъясняются вопросы по оформлению права собственности на дом, о легализации индивидуальных жилых домов, дачных и садовых домов, строений и гаражей, размещается информация по итогам совещаний с недобросовестными налогоплательщиками.

Для повышения доступности информации о бюджете в 2014 г. на главной странице официального интернет-сайта города Барнаула создан отдельный раздел «Бюджет». Благодаря этому удалось существенно ускорить поиск наиболее важной с точки зрения бюджетного процесса информации, обеспечить логичность подачи материалов. Добавились новые разделы «Перечень основных терминов и понятий», «Решения о бюджете», «Бюджет для граждан», преобразился раздел «Исполнение бюджета». Вся статистическая и аналитическая информация представлена на интернет-сайте за несколько лет, что позволяет при необходимости самостоятельно проводить анализ данных. С целью упрощения восприятия гражданами отчетных данных о бюджете информация представляется в графическом виде. На интернет-сайте действует механизм обратной связи с населением. Перейдя в раздел «Прием обращений», посетители сайта могут сообщить о проблеме, оставить обращение, жалобу, задать вопрос, получить онлайн-консультацию, в том числе по бюджетной тематике.

С целью расширения информирования населения в 2015 г. были подготовлены и размещены презентационные материалы для граждан и брошюры «Бюджет для граждан» к решению о бюджете города на 2016 г. и плановый период 2017 и 2018 гг.

Стоит отметить, что практика подготовки презентационных материалов о бюджете в понятной для жителей форме подтвердила свою эффективность, комитет неоднократно получал положительные отзывы при встречах руководителей с трудовыми коллективами города, экспертным и студенческим сообществом. Отмечалась доступность и понятность информации для восприятия.

Однако в печатном виде такая брошюра слишком массивна (25 листов формата А4) и неудобна для распространения, поэтому параллельно с разработкой брошюры «Бюджет для граждан» к проектам решений о бюджете города и отчету об исполнении бюджета города были подготовлены «Бюджеты для граждан» в формате 4-страничного и 2-страничного буклетов. В таком формате «Бюджет для граждан» ис-

пользовался в качестве раздаточного материала среди депутатов Барнаульской городской Думы, членов Общественной палаты города, экспертного сообщества, на встречах руководителей администрации города с населением. При определении структурных блоков буклетов и брошюр особое внимание уделяется наиболее актуальной информации, в том числе о формировании бюджета в программном формате, расходах бюджета на инвестиционные проекты города, реализацию указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г.

Также приоритет отдается вопросам, вызывающим наибольший интерес со стороны населения. Для этого в 2014 г. анкетным способом был проведен общественный опрос населения, в котором приняли участие 354 человека.

По итогам опроса для подавляющего большинства опрошенных (334 человека, или 94,3% из числа опрошенных лиц) представленная в брошюре «Бюджет для граждан» информация оказалась доступной и понятной. 19 опрошенных (5,4%) пояснили обратное (информация изложена непонятно и недоступно). Одному опрошенному (0,3%) информация оказалась доступной к пониманию лишь частично.

Наиболее интересной и актуальной для населения являлась информация о социальной поддержке населения, строительстве и ремонте городских дорог и сфере образования. В части доходов – меры по повышению доходов бюджета города, размер финансовой поддержки из бюджетов вышестоящих уровней, а также информация о том, какие налоги и в каком объеме зачисляются в местный бюджет.

В то же время распространение информации о бюджете в печатной форме имеет некоторые недостатки. Любой материал, имеющий строго регламентированную периодичность выхода, привязан к конкретной дате, а значит, очень быстро устаревает. Гражданам нужна регулярно обновляемая информация о бюджете. Кроме того, формат информационных материалов на бумажных носителях не позволяет достаточно подробно представить информацию обо всех направлениях и результатах расходования бюджетных средств, описать





каждую из реализуемых муниципальных программ, а также требует дополнительных расходов. Самым простым шагом является создание бюджетного портала в Интернете, где данные о доходной и расходной частях бюджета, муниципальных программах и непрограммных расходах формируются программным способом на определенную дату в соответствии с запросом пользователя. Решение о создании такого портала кажется очевидным, но, к сожалению, в настоящее время на практике трудно реализуемо в связи с высокой стоимостью. Так, в 2015 г. начата работа с единой интегрированной информационной системой управления общественными финансами «Электронный бюджет», которая направлена на повышение доступности информации о финансовой деятельности и финансовом состоянии публично-правовых образований. В настоящее время осуществляется регистрация информации по включению в реестр 332 участников и не участников бюджетного процесса.

Вместе с тем реализация любых мероприятий, направленных на повышение открытости и прозрачности бюджета и бюджетного процесса, будет недостаточно эффективной, если население не готово эту информацию воспринимать. Поэтому одним из самых важных вопросов, стоящих перед публично-правовыми образованиями, является повышение уровня финансовой грамотности населения.

Низкий уровень финансовой грамотности скрывает в себе угрозы не только для отдельных граждан, но и для стабильности финансовой системы в целом. Это замедление роста благосостояния населения, низкая собираемость налогов, необходимость оказания материальной помощи незастрахованным гражданам. В городе Барнауле ведется целенаправ-

ленная работа по повышению уровня финансовой грамотности населения. Так, интенсифицирована работа со студенческим, преподавательским составом высших учебных заведений. Проводятся регулярные выезды руководителя комитета в образовательные учреждения.

Наряду с финансовой грамотностью важно обеспечить участие гражданского общества в процессе составления и исполнения бюджетов. Начиная с 2006 г. в городе проводятся публичные слушания по проекту бюджета города и годовому отчету о его исполнении. Созданная экспертная группа осуществляет общественную независимую экспертизу проектов решений Барнаульской городской Думы в области бюджета. Бюджетный процесс подразумевает принцип его неотделимости от интересов населения города, общественного контроля. Практическую реализацию озвученный принцип обрел в 2012 г., когда по инициативе Общественной палаты при поддержке общественных организаций и депутатского корпуса на основе предложений, поступивших от барнаульцев, была сформирована «Народная программа развития города Барнаула».

В 2013 г. постановлением администрации города утвержден план мероприятий по реализации «Народной программы на 2013-2017 годы». В программу вошли 165 мероприятий, которые касаются строительства, ремонта и реконструкции более 280 объектов на территории города. В настоящий момент более 50% мероприятий «Народной программы» находятся на стадии реализации либо уже реализованы. Полученные оценки подтверждают правильность выбранного направления в повышении открытости и прозрачности бюджета. По итогам участия в 8 и 9 Всероссийском конкурсе «Лучшее муниципальное образование в сфере

управления общественными финансами» город Барнаул награжден дипломом «За открытость и прозрачность управления финансами». Кроме того, город отмечен в специальной номинации «За лучшую практику управления общественными финансами». В 2015 г. комитет отмечен благодарственным письмом заместителя Губернатора Алтайского края, председателя комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике за участие в региональном конкурсе «Бюджет для граждан» с проектом «Бюджет-2015» (номинация «Фокус – взгляд на бюджет»). Работа по повышению открытости и прозрачности бюджета города Барнаула продолжается.

1 Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме (утверждено приказом Минфина России, Министерства регионального развития РФ и Министерства экономического развития РФ от 22.08.2013 №№ 86н, 357, 468) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система ГАРАНТ. Строй-Максимум. Практика ФАС округов. ПРАЙМ., 01.10.2008г., файл-серверная версия для внутреннего пользования, оболочка: 7.1.0, сборка 4708.

2 Руководство по прозрачности бюджета, подготовленное международной организацией Фонд открытых знаний [Электронный ресурс]. URL: <https://regnum.ru/news/economy/1980707.html>.

3 Доклад о лучшей практике развития «Бюджета для граждан» в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях на 2015 год [Электронный ресурс]. URL: https://sakhalin.gov.ru/fileadmin/images/200x300/Doklad_1_vopros_Minfin.compressed.pdf

Svetlana Viktorovna Pakshenkova, Deputy Chairman of the Management Board of SIBSOTSBANK LLC (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

«Budget for citizens» is aimed at acquainting citizens with the priorities of the budget policy, the conditions of formation and parameters of the budgets of the budgetary system of the Russian Federation, the planned and achieved results of using budgetary funds. The article examines in detail the transparency and openness for the society of procedures for consideration and decision-making on the regional and local budget projects (the urban district of the city of Barnaul). The importance and necessity of public hearings, training of the population of financial literacy and gradual transition to the «Electronic budget» are underlined.

Keywords: transparency, openness, budget for citizens, financial literacy, Altai Krai, Barnaul.





УДК 338.26

Валентина Николаевна Стрижкина, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Ангелина Алексеевна Шлегель, магистрант кафедры региональной экономики и управления, ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

В статье рассмотрена практика использования курортного сбора, как один из методов увеличения дохода бюджета. Проведен обзор размеров и условий использования курортных сборов как в практике европейских государств, стран Африки, бывшего СНГ, особое внимание уделено порядку уплаты курортного сбора в Республике Крым, во время нахождения данной территории в составе р. Украины. Рассмотрены также основные проблемы, план, порядок интеграции и дальнейшего использования курортного сбора на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: налоговые доходы бюджетов, курортный сбор, региональные бюджеты, стратегия развития регионов, государственно-правовое реформирование.

ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КУРОРТНОГО СБОРА: ОБЗОР, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

PRACTICES OF APPLICATION OF RESORT FEE: REVIEW, PROBLEMS, PROSPECTS

В настоящее время Российская Федерация переживает период реформ, затрагивающий все сферы управления, в том числе сферу налогообложения, без чего не может существовать ни одно государство. Указанные реформы направлены, прежде всего, на усовершенствование и развитие налоговых правоотношений, экономическое развитие Российской Федерации в целом и ее субъектов, что достигается путем грамотно выстроенной и слаженной системы налогов и сборов.

Задача повышения налоговых доходов региональных бюджетов должна решаться путем совершенствования механизмов взимания имеющихся налогов и улучшения налогового администрирования. Одним из направлений такого совершенствования является введение курортного сбора. Известно, что такого рода фискальный инструмент применяется во многих развитых странах мира, на территории которых имеются курортные регионы.

Что касается туристов, то, выбирая курорт для своего отдыха, они делают вклад в развитие региона. Однако чтобы добиться большего потока отдыхающих и соответствовать международным стандартам в сфере гостеприимства и туризма, необходимо совершить ряд мероприятий: улучшить инфраструктуру, устранить недостатки сервиса, информационного обеспечения, благоустройства региона в целом. Для того чтобы хотя бы приблизиться к этим стандартам и создать благоприятную инфраструктуру, необходимы дополнительные средства. Этими средствами могут стать сборы от отдыхающих туристов.

Курортный сбор – разновидность сборов, устанавливаемых государством в курортной местности¹. Правовой основой уплаты курортного сбора являются законодательные акты, например, Закон РСФСР «О курортном сборе с физических лиц» от 12.12.1991 № 2018-1 и соответствующий нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления.

В качестве плательщиков курортного сбора выступают физические лица, прибывающие в курортную местность. Перечень населенных пунктов, относимых к категории курортной местности, устанавливается государством. В соответствующих нормативных актах устанавливаются:

- размер ставки курортного сбора;
- порядок уплаты курортного сбора;
- льготы по уплате курортного сбора.

С 2004 г. Закон РСФСР «О курортном сборе с физических лиц» от 12.12.1991 № 2018-1 утратил силу. В 2015 г. в СМИ появились предположения, что курортный сбор может быть снова введен в России через несколько лет.

22 сентября 2016 г. на сайте Президента РФ было объявлено, что Владимир Путин поручил Правительству до 1 марта 2017 г. внести в российское законодательство изменения, предусматривающие введение курортного сбора.

В Евросоюзе сегодня насчитывается 14 стран, в налоговом своде





которых подобная статья платежей в казну имеется. 11 государств ЕС уверены в том, что им это не надо, остальные пока размышляют, к какому решению склониться. Существует такой налог и в США, хотя многие наши соотечественники, отправляясь в Нью-Йорк, Сан-Франциско или Майами, даже и не подозревают, что налог этот уплачивают. Причем иногда дважды – первый раз при въезде в страну и второй при устройстве в гостиницу (правда, это правило действует не во всех).

Туристический налог далеко не всегда выведен для туриста отдельной строкой – часто он прячется в визовых или гостиничных платежах, а также авиабилетах.

Теоретически деньги, полученные в виде этого сбора, должны идти в фонды развития того же самого туризма и сохранения национального наследия (содержания и поддержания достопримечательностей, которые и привлекают туристов ехать на них любоваться).

В мире различают 2 вида монетизации курортного сбора – азиатский

и европейский. В азиатском стиле турист платит фиксированную сумму в сутки или процент от стоимости услуг отелю. В европейском же в стоимость тура входит курортный сбор. Так деньги распределяются между туроператором, отелю и регионом².

Общая картина представлена в таблице 1, в которой указано соответствие между странами, условиями, порядком исчисления и размером курортного сбора, а также приведение сумм в рубль по курсу на 31 марта 2017 г.

Таблица 1

Условия и правила использования курортного сбора в различных странах

Страна	Условия	Сумма	Сумма в рублях
Куба	При отъезде из страны с каждого туриста	22 €	1397
Мексика	Перед отлетом	От 50€ до 60€	От 3175 до 3811
Доминиканская Республика	За въезд за выезд	10 \$ 20 \$	600 1200
ОАЭ	в сутки за номер	От 1,4€ до 4€	От 88,92 до 254
Марокко	Включается в стоимость авиабилетов: для пассажиров эконом-класса и для тех, кто путешествует бизнес-классом	9 € 36 €	571,66 2286,66
Египет	С гостя за въезд в страну	25 €	1587,96
Тунис	За ночь с человека	2 €	127
Швейцария	Каждый кантон имеет право определять собственную налоговую модель. В некоторых городах существуют два и даже три тарифа разного уровня		
США	за въезд в страну. 5-7,5% от суммы счета-фактуры	14 \$ В Нью-Йорке, например, 3 \$	842,26 180,48
Мальта	С человека за въезд в страну	3,5 €	222,31
Словения	За ночь с человека. Ставка зависит от количества звезд гостиницы и категории города, в котором она находится	От 0,6 € до 1,25 €	От 38 до 79,4
Италия	Применяется, как правило, в крупных городах. Его ставка варьируется от 0,35 € до 5€ в зависимости от региона и звездности отелей. В подавляющем большинстве городов турсбор распространяется только на первые 10 ночей. В некоторых местах он не взимается с лиц, не достигших 18-летнего возраста	В Риме платят 3 € с человека за ночь (постояльцы 4-5-звездных гостиниц), а в отелях звездностью поменьше – 2 €. Во Флоренции с каждого гостя берут по системе «1 € за звезду отеля», умножая это количество на число ночей пребывания. В Милане в отелях от 4 звезд берут 5 € с человека. В Венеции сбор составляет по 1 € за звезду отеля в течение первых пяти ночей. Если путешественник регистрируется в частных апартаментах – с него по 2 € за ночь	190,56 127 63,5 317,59 63,5 127
Словакия	Это называется муниципальным налогом	От 0,5 € до 1,65 €	От 31,75 до 104,8
Румыния	В зависимости от уровня сервиса в отелях	От 0,5 € с человека в сутки до 5% от общей суммы фактуры за проживание	От 37,75



Страна	Условия	Сумма	Сумма в рублях
Литва	Налог взимается только с проживающих в отелях и апартаментах	От 0,3 € до 0,6 €	От 19 до 38
Будапешт	Берут 4% от суммы счета-фактуры за проживание		
Венгрия	В сутки с постояльца, однако, владельцам отелей на их усмотрение разрешено поднимать ставку в зависимости от уровня сервиса	1,5 €	95,3
Чехия	С человека за ночь	1 €	63,5
Хорватия	В сутки с человека (размер этого налога зависит от времени года (интенсивности туристического сезона) и места размещения)	От 0,25 € до 1 €	От 15,9 до 63,5
Бельгия	Колеблется в зависимости от уровня города и звездности отеля, как правило, за ночь	2 €	127
Австрия	С человека	От 0,15 до 2,18 €	От 9,5 до 138,5
Голландия	С человека в сутки	От 0,55 € до 4,76 €	От 34,93 до 302,3
Германия	Берут за ночь с человека или 5% от счета-фактуры в зависимости от категории жилья и типа помещения в нем	От 25 центов до 5 €	От 15 до 317,59
Франция	С человека в сутки в отелях четырех и пяти звезд. Кроме того, существует дополнительная «загрузка» в 2% для гостей номеров, цена которых превышает 200 € в сутки	От 20 центов для кемпингов, общежитий и однозвездочных гостиниц до 1,5 €	От 12 до 95,3

Как видно из данных представленных в таблице условия и правила, а равно как и размер курортных сборов в значительной степени варьируется, например, в Соединенных Штатах существует разные виды сборов с туристов. Во-первых, за въезд в страну – 14 \$. Во-вторых, в гостиницах. Ставки зависят от города или штата, где вы останавливаетесь. В Нью-Йорке, например, 3 \$. Во многих городах берут проценты (5-7,5%) от суммы счета-фактуры.

Тунис – сумма, в пересчете с местной валюты, немного не добирающая до 2 евро за ночь с человека.

В Египте – 25 евро с гостя за въезд в страну.

Курортный налог в Марокко установлен в 2014 г. Включается в стоимость авиабилетов: 100 дирхамов (9 €) для пассажиров эконом-класса и 400 дирхамов (36 €) для тех, кто путешествует бизнес-классом.

Дубай – в пересчете на евро – от 1,4 до 4 в сутки за номер.

Испания – едва ли не самая легкая на подъем из евросоюзных государств в плане туристического налога. В 2002-2003 гг. состоялась проба такового в автономии Балеарские острова. Взимался турналог в размере 1 € с человека в сутки и принес региону 84 миллиона евро

за два года. После чего был отменен. Нет смысла тратить время на выяснение, почему это произошло. Важно знать, что туристический налог на Балеары снова вернулся. С 1 июля 2016 г. с каждого приезжего в возрасте 15 лет и старше за каждую проведенную ночь на балеарской территории взимается плата в размере от 0,25 € до 2 €. Просто включается в стоимость проживания. В 2012 г. туристический налог был установлен в Каталонии (от 0,5 € до 2,5 €), который действует и по сей день. В августе 2016 г. за введение этого вида сбора проголосовало правительство провинции Гипускоа (конкретная дата пока не определена). Мало кто из экспертов сомневается в том, что «первая ласточка» из четырех баскских областей сделает весну во всей автономии Страна Басков. Опыт функционирования туристического налога в Испании говорит, что расхожее мнение «кризис – не лучшее время для дополнительного налогообложения» – не более чем спорное утверждение. Испания, что бы там ни говорила ее пресса об окончательном и бесповоротном выходе из кризиса, пока своих докризисных показателей не достигла. Но дополнительные таксы вводит, а поток туристов при этом только растет.

Туристический налог в Италии изменяется, как правило, в крупных городах. Его ставка варьируется от 0,35 € до 5€ в зависимости от региона и звездности отелей. В подавляющем большинстве городов турсбор распространяется только на первые 10 ночей. В некоторых местах он не взимается с лиц, не достигших 18-летнего возраста. В Риме такое послабление – только для детей до 10 лет. Здесь постояльцы 4-5-звездных гостиниц платят 3 евро с человека за ночь, а в отелях звездностью поменьше – 2 €. Во Флоренции с каждого гостя берут по системе «1 евро за звезду отеля», умножая это количество на число ночей пребывания. То есть трое суток в трехзвездной гостинице обойдется одному путешественнику в 9 евро. Отдельно во Флоренции существует налог на обмен валюты. Самая высокая ставка – в Милане. В отелях от 4 звезд берут 5 € с человека. Правда, только с тех, кому уже стукнуло 18. В Венеции сбор составляет по 1 евро за звезду отеля в течение первых пяти ночей. Если путешественник регистрируется в частных апартаментах – с него по 2 € за ночь. Похожая практика – и в Вероне.

Французы были первыми в ЕС, кто догадался облагать туризм дополнительными сборами. Началось все в Париже





в 1994 г., и с тех пор эта практика распространяется по всей стране. Диапазон оплат – от 20 центов для кемпингов, общежитий и однозвездочных гостиниц до 1,5 € с человека в сутки в отелях четырех и пяти звезд.

В Германии берут от 25 центов до 5 евро за ночь с человека или 5% от счета-фактуры в зависимости от категории жилья и типа помещения в нем. В Берлине действует тариф в размере 5% от суммы счета. Он был введен в 2013 г. и, по оценкам специалистов, приносит в казну 25 миллионов евро чистыми с 10 миллионов туристов, посещающих немецкую столицу в течение года.

В Голландии сумма сбора зависит от города, в котором вы останавливаетесь. В Амстердаме установлены точно такие же нормы, как в Берлине. В остальных населенных пунктах платежи могут колебаться от 0,55 € до 4,76 € с человека в сутки.

Ночлег в Австрии облагается дополнительным платежом в пределах 0,15–2,18 € с человека. Самые низкие ставки распространяются на кемпинги.

Размер туристического налога в Бельгии колеблется в зависимости от уровня города и звездности отеля. В Антверпене, как правило, это 2 € за ночь. Круче всего – в Брюсселе. В некоторых заведениях столицы ЕС платежи составляют 7,5 € в сутки.

Суточная ставка туристического сбора варьируется от 0,5 € до 1,5 € с человека. В некоторых городах введен фиксированный тариф — 8 € за весь период пребывания, вне зависимости от его длительности.

В Хорватии размер этого налога зависит от времени года (интенсивности туристического сезона) и места размещения и колеблется от 0,25 € до 1 € в сутки с человека.

В Чехии – один евро с человека за ночь.

В Венгрии, как правило, 1,5 € в сутки с постояльца, однако владельцам отелей на их усмотрение разрешено поднимать ставку в зависимости от уровня сервиса. В Будапеште, например, берут 4% от суммы счета-фактуры за проживание.

В Литве налог взимается только с проживающих в отелях и апартаментах. Варьируется от 0,3 € до 0,6 €.

В зависимости от уровня сервиса в отелях Румынии берут от 0,5 € с человека в сутки до 5% от общей суммы фактуры за проживание.

В Словакии это называется муниципальным налогом и берется в отелях в пределах 0,5 €–1,65 €.

Словения – от 0,6 € до 1,25 € за ночь с человека. Ставка зависит от количества звезд гостиницы и категории города, в котором она находится.

Мальта – взимается 3,5 евро с человека за въезд в страну.

В Швейцарии каждый кантон имеет право определять собственную налоговую модель. В некоторых городах существуют два и даже три тарифа разного уровня.

Зарубежные страны, такие как Франция, Хорватия, Австрия, а также Абхазия, Узбекистан и Белоруссия уже имеют опыт в курортных сборах. Рассмотрим некоторые из них, где данный вид налога достаточно эффективен. Во Франции налог определяется на муниципальном уровне и зависит от «звездности» отеля. Например, в отелях категории ниже трех звезд посетители платят сбор в размере 0,9 евро, пяти звезд – 3 евро. В Абхазии данный вид налога введен с 2006 г. Плательщиками курортного сбора являются иностранные граждане и лица без гражданства. Сбор вносится в виде единовременного платежа сроком на три месяца и составляет 30 рублей. Все средства от уплаты сбора зачисляются в местный бюджет в размере 100%.³ В Белоруссии курортный сбор составляет 1-3% от стоимости путевки в санатории, пансионате, базе отдыха. Взимается он разово по приезду с отдыхающего в объект размещения за весь период. С 2012 г. сбор введен в Узбекистане в размере два доллара с каждого гостя страны. Уплачивают налог гостиницы и турфирмы.

И все же наличие курортного сбора не гарантирует устойчивого развития территорий. В 2004 г. сбор был отменен из-за того, что на его администрирование уходило очень много денег. И порой убытков бывало больше, чем доходов. А в таких популярных среди российских туристов странах, как Турция, Болгария, Индия, этого сбора вовсе нет.

Отдельно следует рассмотреть порядок уплаты курортного сбора на территории Республики Крым, в виду ее особого положения, учитывая последние изменения в государственной принадлежности данной территории. До 1 января 2015 г. на территории Республики Крым взимался туристический сбор – местный сбор, средства от которого зачисляются в местный бюджет по ставке от 0,5% до 1% от стоимости всего

периода проживания (ночлега) у налоговых агентов, которым в соответствии с Налоговым кодексом Украины в 2011 г. был заменен авансовый туристический патент⁴.

Например, в 2011 г. в Крыму поступления от туристического сбора составили около 8,5 млн грн. (приблизительно 32,3 млн руб.). Так, 91 территориальная община аккумулировала в своих бюджетах туристический сбор, средства которого шли на развитие их инфраструктур. В первую очередь это советы, территории которых отнесены к курортным зонам⁵.

Вместе с тем в 2012 г. в Крыму поступления от туристического сбора в бюджет выросли на 14% и составили только за май–август 6 млн грн. (около 22,8 млн руб.); в 2013 г. собрали 11,7 млн грн. (около 44,6 млн руб.) туристического сбора, что на 7,3% больше, чем за 2012 г. (10,9 млн грн. – около 41,5 млн руб.).⁶

По официальным данным Министерства курортов и туризма Республики Крым, налоговые поступления в бюджет Крыма от туристического сбора в переходный период составили 19 млн 345 тыс. руб.⁷, что на 57% меньше, чем поступило за аналогичный период 2013 г. (44 млн 693 тыс. руб.). Уменьшение поступлений в бюджет от туристического сбора было связано с рядом причин:

1) предприятия, которые прошли перерегистрацию в соответствии с законодательством Российской Федерации, не взимают туристический сбор;

2) предприятия, которые в 2013 г. взимали туристический сбор и имели менее 29 койко-мест, в 2014 г. не взимали туристический сбор, а выбрали патент⁸.

Так, в переходный период в соответствии с п. 2 ст. 15 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ в целях увеличения доходов местных бюджетов от легализации доходов, получаемых гражданами от предоставления мест для кратковременного проживания в индивидуальных средствах размещения на территории Республики Крым, постановлением Государственного Совета Республики Крым от 30 апреля 2014 г. № 2091 – 6/14 был утвержден Порядок уплаты налога на доходы физических лиц гражданами, предоставляющими места для кратковременного проживания в индивидуальных средствах размещения, по фиксированным ставкам (далее – Порядок) без регистрации как индивидуального предпринимателя.



Согласно вышеуказанному Порядку граждане, имеющие индивидуальное средство размещения (не более 29 мест) для предоставления платных услуг по временному проживанию отдыхающих, обязаны были уплачивать с таких доходов налог на доходы физических лиц по фиксированным ставкам на основе Свидетельства об уплате налога на доходы физических лиц, полученных от предоставления услуг по кратковременному проживанию в индивидуальных средствах размещения, которое выдавалось на каждое индивидуальное средство размещения в течение пяти рабочих дней со дня получения налоговыми органами заявления от налогоплательщика.

Базовая фиксированная ставка налога на доходы физических лиц составляла: 12 руб. за 1 м² общей площади средства размещения в месяц при площади средства размещения до 50 м²; 20 руб. за 1 м² общей площади средства размещения в месяц при площади средства размещения свыше 50 м².

Так, в 2014 г. в налоговые органы Республики Крым обратились за получением свидетельств 2289 граждан, которым выдано 2576 свидетельств. Наибольшее количество свидетельств в 2014 г. приобретено в Ялтинском регионе – 1327, Евпаторийском – 388, Феодосийском – 286, Алуштинском – 230, в г. Симферополе – 222. По данным приобретаемых свидетельств, официально уплачиваются налоги с 2633 объектов недвижимости, в которых предоставляются места для кратковременного проживания, в том числе 1671 объекта с общей площадью до 50 м². Общая сумма поступившего налога на доходы физических лиц граждан, предоставляющих места для кратковременного проживания в индивидуальных средствах размещения по фиксированным ставкам, за 2014 г. составила 8 млн 803 тыс. руб.⁹

При этом в Законе Республики Крым от 6 июня 2014 г. № 19-ЗРК/2014 «О патентной системе налогообложения на территории Республики Крым» предусмотрено патентование деятельности по сдаче в аренду жилых помещений в туристический сезон самозанятыми гражданами, но оно предполагает регистрацию физических лиц как индивидуальных предпринимателей.

Однако при регистрации в качестве индивидуального предпринимателя стартовый порог для начала работы по сдаче жилья внаем, с учетом всех расходов, связанных с регистрацией, со-

ставляет около 30 тыс. руб. Для работы в течение 3-4 месяцев в году в данной сфере это существенный барьер. Учитывая, что порядка 70% рынка в сфере предоставления услуг временного проживания на территории Республики Крым относится к физическим лицам, сдающим свое жилье внаем в течение летнего периода, Республика Крым рискует получить значительный сектор отрасли, «работающий в тени».

Таким образом, в условиях переходного периода в 2014 г. на территории Республики Крым продолжалось взимание туристического сбора, что позволило пополнить бюджет Республики Крым на 19 млн 345 тыс. руб. Одновременно осуществлялось привлечение к налогообложению индивидуальных предпринимателей и граждан, не зарегистрированных в качестве индивидуальных предпринимателей, осуществляющих сдачу жилья внаем и получающих доходы от такой сдачи путем приобретения соответствующего свидетельства, что позволило собрать 8 млн 803 тыс. руб.

В то же время в связи с взиманием туристического сбора в Республике Крым в переходный период проблемными оставались следующие вопросы:

1) отсутствие доступа на территорию частных домовладений для проверки достоверности информации собственника о стоимости проживания, количестве койко-мест, сдаваемых внаем, количестве проживающих человек и дней их пребывания;

2) отсутствие возможности доступа в квартиры многоквартирных домов, собственники которых используют их для предоставления услуг временного размещения, для ведения учета и привлечения их к налогообложению;

3) отсутствие четко прописанных штрафных санкций.

Работа по внедрению курортного сбора ведется и на территории Российской Федерации, так, например, Министерство по делам Северного Кавказа подготовило экспериментальный проект закона о курортном сборе до 2021 г. Размер сбора составит до 150 рублей в сутки за «пользование курортной инфраструктурой». Новый вид платежа будет взиматься, в частности, в Кисловодске, Ессентуках, Пятигорске, Железноводске, Минеральных водах и т.д. По словам Льва Кузнецова, министра по делам Северного Кавказа, ведомство таким образом рассчитывает привлечь на развитие курорта 2-6 млрд рублей¹⁰. В первую оче-

редь средства пойдут на восстановление парков региона. Следующим пунктом станет безопасность отдыхающих, что не менее важно для туристов.

Сбор должны будут платить посетители гостиниц, санаториев, домов отдыха, турбаз. Он будет входить в стоимость отелей, санаториев.

От уплаты туристического сбора будут освобождены некоторые категории граждан, такие как:

- несовершеннолетние;
- инвалиды и сопровождающие их лица;
- ветераны;
- герои СССР, РФ и Социалистического труда;
- чернобыльцы.

Против данной инициативы выступили пять ведомств: Роспотребнадзор, Минпромторг, Минфин, Минэкономразвития и Минюст, мотивировав свою позицию тем, что это приведет к повышению цен на путевки на 5-10%, то есть к подорожанию отдыха и может негативно отразиться на развитии отечественного туризма.

Конечно, с одной стороны, Кавказские Минеральные Воды могут себе позволить введение курортного сбора, поскольку обладают редкими рекреационными, бальнеологическими ресурсами. Это уникальный курорт, в своем сегменте он является монополистом (в части обладания редкими ресурсами – минеральной водой, грязями и др.), и у многих больных просто нет альтернативы. С другой стороны, именно данная категория граждан и будет приезжать сюда на лечение и, как правило, эти люди не обладают высокими доходами. А значит, даже небольшое удорожание путевки может снизить спрос на данные услуги.

Итак, регион Кавказских Минеральных Вод только начал возрождаться и возвращать свою популярность. По нашему мнению, возобновляемый спрос на внутренний рынок может подорваться введением курортного сбора.

Дополнительный налог может вновь понизить привлекательность российского курорта. Таким образом, можно заключить, что вопрос о введении курортного сбора весьма неоднозначный. Известно точно одно – не изменив подход к качеству предоставления курортно-рекреационных услуг, сервису и улучшению курортной инфраструктуры, невозможно будет решить задачу увеличения посещаемости курортов и повы-





шения их привлекательности и доступности оздоровления как для россиян, так и для зарубежных граждан.

Следует отметить, что дискуссии по поводу установления и введения в систему налогов и сборов Российской Федерации туристического налога (сбора) ведутся довольно давно, а принятие законопроекта, предусматривающего введение туристического налога (сбора) в Российской Федерации, уже давно обсуждается как в научных кругах, так и среди законодателей, а также представителей широкой общественности. Напомним, что инициатором проекта закона о введении в России туристического сбора выступила Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко. Предполагалось, что сбор не станет обременительным для туристов, поскольку его сумма составит от 100 до 200 руб., а введение туристического сбора даст возможность увеличить доходную часть бюджетов и сконцентрировать средства на восстановлении памятников истории и культуры, исторических поселений¹¹.

Так, туристический сбор может стать существенным источником доходов для регионов, которые сильно зависят от федерального бюджета, поскольку все средства, полученные данным путем, пойдут на поддержание памятников истории и архитектуры в регионах. В то же время противники введения туристического налога (сбора) среди основных аргументов называют то, что туристический поток слишком мал, за исключением таких городов, как Москва и Санкт-Петербург, а также Краснодарского края и Крыма, а деньги, которые могут быть получены за счет сборов, уйдут на административные издержки, на поддержку туристических объектов останутся крохи. В связи с этим, прежде чем вводить сборы, необходимо сначала увеличить внутренний туристический поток. Следует отметить, что в октябре 2014 г. коллектив сенаторов – Е. Бушмин, С. Рябухин и В. Петров предложили на рассмотрение законопроект о введении специального туристического налога, который предлагалось взимать с физических лиц, в том числе с иностранцев и лиц без гражданства. По задумке авторов, решение о введении налога и его размер должны были самостоятельно определять региональные власти¹².

Однако Правительство РФ раскритиковало данный законопроект, мотивируя это тем, что принятие туристического налога может привести к удо-

рожению отдыха на российских курортах, что станет серьезным препятствием на пути развития отечественного туризма. По данным заключения, невозможно определить, что является предметом налогообложения, каковы будут ставка, порядок и срок уплаты.

Вместе с тем вопрос об установлении и введении в Российской Федерации туристического налога (сбора) остается открытым, и на данный момент Министерство по делам Северного Кавказа совместно с Министерством финансов и правительством Ставропольского края разрабатывает законопроект о введении туристического сбора.

В отличие от курортного сбора, который уплачивался только на территории курортных регионов, туристический налог может уплачиваться как на всей территории Российской Федерации, так и на отдельных территориях, находящихся в ведении органов местного самоуправления муниципальных образований, решением представительных органов которых он будет вводиться.

Необходимость введения туристического налога обосновывается ростом антропогенной нагрузки на окружающую среду, в том числе на рекреационные территории и парковые зоны, а также на жилищно-коммунальную инфраструктуру городов-курортов. Так, в курортных и туристических регионах, таких как Республика Крым, поток туристов в летнее время вырастает до 10 раз, что, соответственно, в 10 раз увеличивает нагрузки на коммунальные службы, городскую инфраструктуру, затраты на обслуживание – уборку мусора, канализацию, подачу воды, нагрузки на газовые и электрические сети, на транспорт и т.д. Целесообразность введения туристического налога обусловлена также необходимостью расширения туристических услуг и повышения культуры обслуживания.

Таким образом, происходящие сегодня процессы государственно-правового реформирования всех сфер управленческой деятельности, в том числе сферы налогов и сборов, требуют выработки новой концепции построения системы налогов и сборов, отвечающей реалиям сегодняшнего дня. Не стоит забывать о том, что туристический и курортный налог (сбор) существует во многих странах мира, и ввести его можно только в форме налога – местного налога, который будет вводиться местными властями

на соответствующей территории. При условии установления лояльных ставок – от 0,5 до 1% – разумный размер сбора не отпугнет туристов. Кроме того, опыт взимания такого вида местных налогов и сборов – курортного сбора и туристического сбора – в Российской Федерации и в Республике Крым уже есть.

Поэтому в качестве пилотного региона для апробации туристического налога предлагается выбрать именно Республику Крым, которая уже имеет определенный опыт по взиманию данного налога. Реализация проекта в данном субъекте Российской Федерации позволит обеспечить сохранение и развитие туристических и курортных объектов на территории Крымского полуострова.

Администрация Алтайского края в 2015 г. приняла решение о создании вокруг Белокурихи, в том числе на территории двух прилегающих сельских территории двух прилегающих сельских районов, природного парка регионального значения общей площадью около 40 тысяч гектаров, играющего роль экологического пояса безопасности курорта. Источник финансирования таких мероприятий может быть также сформирован через введение на первом этапе механизма курортного сбора в пилотных территориях.

Проект должен носить рамочный характер и предусмотреть только возможность введения такого сбора по решению законодательных органов субъектов страны.

В разрабатываемом документе устанавливаются размеры сбора, льготные категории граждан и механизмы администрирования. Ключевым их них является специальный целевой фонд по примеру дорожного фонда с закрытым перечнем направлений, по которым эти денежные средства можно расходовать.

Среди пилотных территорий – четыре:

- Республика Крым;
- Ставропольский край;
- Алтайский край;
- Краснодарский край¹³.

Использование опыта на данных территориях позволит принять решение о том, стоит ли распространять данную практику, корректировать или отказываться от нее.

Размер курортного сбора должен составлять 50-100 руб. Деньги будут направляться на развитие курортов, то есть как раз во благо отдыхающих.



Предполагается, что средства, которые будут консолидироваться по данному механизму, однозначно должны использоваться на цели, прямо оговоренные в законодательных актах федерального уровня. Тогда сбор будет понятен для тех, кто его станет платить. Люди должны ощущать результаты правильного целевого использования средств.

Курортный сбор для отдыхающих – довольно чувствительная мера.

В Белокурихе один приезжающий в среднем оставляет 9 тыс. руб. Примерно половина – проживание, а остальное – услуги, которые он покупает.

Одна из ключевых задач – создание благоприятной инвестсреды в курортных территориях. Так, принципиальным вопросом для бизнеса являются обозначения охранных границ курортов и постановка их на кадастровый учет. Такие режимы предусмотрены законодательством в том числе для сохранения рекреационного потенциала курортов, однако далеко не всегда соблюдаются.

На сегодняшний день в законодательстве нет такого понятия, как «курортный сбор». Заметим, в ст. 8 Налогового кодекса РФ раскрывается лишь общее понятие «сбора». Можно обратить внимание и на общедоступные источники информации. Курортный сбор является разновидностью сборов, устанавливаемых государством в курортной местности.

Курортный сбор ранее уже был установлен в нашей стране Законом РСФСР «О курортном сборе с физических лиц» от 12.12.1991 № 2018-1. Этот закон в 2004 г. утратил силу. Теперь же к введению курортного сбора вернулись вновь.

Платить курортный сбор будут исключительно физические лица, прибывающие на отдых в города-курорты. При этом платить сбор будут как россияне, так и иностранцы. Организации и индивидуальные предприниматели, ведущие бизнес на территориях курортной зоны,

платить сбор не будут. Плательщики сбора – исключительно физические лица.

Планируется, что сбор не будет включаться непосредственно в стоимость путевки. Он будет уплачиваться отдыхающими в объекте размещения при заезде или выезде. Если будет так, то дополнительных проблем и трудностей с оплатой отдыхающим сбор доставить не должен.

Курортный сбор будет вводиться поэтапно. Сначала – в рамках пилотного проекта на отдельных территориях. Предусмотрено четыре территории, где будет проходить пилотный проект: Кавказские Минеральные Воды (Ставропольский край), Крым, Алтайский край и Краснодарский край.

При положительной практике курортный сбор может быть введен и на других курортах. Но только по решению региональных властей.

При этом стоит заметить, что, скорее всего, региональные власти смогут дифференцировать ставки курортного сбора в разных регионах.

Подобный сбор действует во многих странах мира. За счет курортного сбора будет развиваться инфраструктура туризма и санаторно-курортное лечение. Предполагается, что будет создан некий фонд, из которого будут направляться на указанные цели.

Планируются и льготы по сбору. Так, льготниками могут стать: дети в возрасте до 16 лет; инвалиды и сопровождающие их лица; лица, прибывшие по путевкам и курсовкам в санатории, дома отдыха, пансионаты, включая городки и базы отдыха; лица, прибывшие в курортные местности в служебную командировку, на учебу и постоянное место жительства; лица, следующие по плановым туристским маршрутам туристско-экскурсионных предприятий и организаций, а также совершающие путешествия по маршрутным книжкам; мужчины в возрасте от 60 лет и старше, женщины в возрасте от 55

лет и старше; дети, приезжающие к родителям указанного возраста.

¹ Евсикова Е.В., Жигулина В.В. К вопросу о введении туристического налога (сбора) в РФ // Евразийский юридический журнал. 2016. № 3 (94). С. 138.

² Евсикова Е.В., Жигулина В.В. К вопросу о введении туристического налога (сбора) в РФ // Евразийский юридический журнал. 2016. № 3 (94). С. 138.

³ Ключкин А. Медведев предложил восстановить курортный сбор с отдыхающих [Электронный ресурс]. URL: <http://www.docstandard.com/> (Дата обращения 18.11.2016).

⁴ Евсикова Е.В., Жигулина В.В. Проблемы установления и взимания туристического налога в РФ и республике Крым // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2016. № 2 (32). С. 173.

⁵ Там же. С. 174.

⁶ Тараненко О.Н., Манасян Р.Р. Курортный сбор и его влияние на имидж региона // Молодежь и XXI век – 2016: материалы VI Междунар. молодежной науч. конф.: в 4 томах. 2016. С. 368.

⁷ Ключкин А. Медведев предложил восстановить курортный сбор с отдыхающих [Электронный ресурс]. URL: <http://www.docstandard.com/> (Дата обращения 18.11.2016).

⁸ Там же.

⁹ Курортный сбор: что он собой представляет и зачем его хотят вернуть // Бюджет [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/280723.php/> (Дата обращения 19.11.2016).

¹⁰ Тараненко О.Н., Манасян Р.Р. Курортный сбор и его влияние на имидж региона // Молодежь и XXI век – 2016: материалы VI Междунар. молодеж. науч. конф.: в 4 томах. 2016. С. 369.

¹¹ Курортный сбор: что он собой представляет и зачем его хотят вернуть // Бюджет [Электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article/280723.php/> (Дата обращения 19.11.2016).

¹² Там же.

¹³ Ливер К., Каспришин А. Найти золотую середину // Алтайская правда. 30 августа 2016 г.

Valentina Nikolaevna Strizhkina, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Angelina Alekseevna Shlegel, Master of Science of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia)

The article discusses the practice of using a resort fee as one of the methods to increase the budget revenue. The size and conditions for the use of resort fees in the practice of European countries, countries of Africa, and CIS have been reviewed; special attention has been paid to the procedure for paying a resort fee in the Republic of Crimea, while being the territory of Ukraine. The main problems, the plan, and the order of integration and further use of the resort fee in the territory of the Russian Federation are also considered.

Keywords: budget tax revenues, a resort fee, regional budgets, regional development strategy, state-legal reform.





УДК 336.143

Валентина Николаевна Стрижкина, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Ирина Викторовна Стрижкина, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Лариса Анатольевна Капустян, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Статья посвящена подготовительной части бюджетного процесса. В ней подробно анализируется первый этап бюджетного процесса, а именно составление проекта бюджета на основе прогноза социально-экономического развития региона. В работе приводятся некоторые итоги социально-экономического развития Алтайского края и наметившиеся тенденции.

Ключевые слова: бюджетный процесс, прогноз социально-экономического развития, налоговые и неналоговые доходы бюджета, расходы бюджета.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

IMPLEMENTATION OF THE PROCEDURE FOR ORGANIZING THE PREPARATORY PART OF THE BUDGET PROCESS IN ALTAI KRAI

Порядок организации подготовительной части бюджетного процесса включает в себя составление, рассмотрение и утверждение закона о бюджете.

Первым этапом бюджетного процесса является составление проекта бюджета, который основывается на прогнозе социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Прогноз социально-экономического развития Алтайского края на 2017 г. и на период до 2019 г. (далее – Прогноз) разработан на основе одобренных Правительством Российской Федерации сценарных условий социально-экономиче-

ского развития Российской Федерации на указанный период с учетом итогов социально-экономического развития Алтайского края в 2015 г. и январе-сентябре 2016 г., а также приоритетов социально-экономического развития края на среднесрочную перспективу, обозначенных в стратегических и программных документах региона¹.

В 2015 г. макроэкономическая ситуация в Алтайском крае развивалась в соответствии с общероссийскими тенденциями. В регионе удалось не допустить спада промышленного производства (индекс промышленного производства – 100,1%). Благоприятные погодные

условия способствовали увеличению сельскохозяйственного производства на 7,1%. Ввод в действие жилых домов превысил уровень 2014 г. на 17,9%. Наблюдалась положительная динамика объема платных услуг (101,9%), номинальной среднемесячной заработной платы (103,3%)².

В то же время на социально-экономическое развитие Алтайского края существенное влияние оказывали неблагоприятные внешние факторы (предложение антироссийской санкционной политики и ответных мер со стороны России). Наибольшему их влиянию были подвержены инвестиционная деятель-



ность (снижение на 16,8%), а также розничная торговля (снижение на 9,4%).

По итогам 9 месяцев 2016 г. в крае сохраняется положительная динамика отраслей производственной сферы, прежде всего промышленности. Индекс промышленного производства составил 100,8%. Рост промышленного производства ускорился благодаря высоким темпам в базовой отрасли – пищевой и перерабатывающей промышленности (107,8%).

Замедлилась глубина спада инвестиционной деятельности. За первое полугодие 2016 г. объем инвестиций в основной капитал составил 24,9 млрд рублей (88,5% к уровню аналогичного периода прошлого года).

В области отрицательных значений находятся показатели строительной деятельности. За 9 месяцев 2016 г. объем строительных работ сократился на 9,3% к уровню аналогичного периода 2015 г. и составил 22,8 млрд рублей. Ввод общей площади жилых домов сократился относительно уровня аналогичного периода прошлого года на 28,3% и составил 435,4 тыс. м².

В условиях ограничения роста денежных доходов население продолжает сдерживать текущее потребление: за январь-сентябрь 2016 г. оборот розничной торговли уменьшился по сравнению с аналогичным периодом 2015 г. на 6,1% и составил 224,5 млрд рублей. Объем платных услуг в сопоставимых ценах сложился ниже уровня аналогичного периода прошлого года на 4,1%, в денежном выражении составил 56,7 млрд рублей.

Стабилизация курса национальной валюты, а также сохраняющееся снижение реальных денежных доходов и на этом фоне сокращение потребительского спроса, удерживают умеренные темпы роста цен. С начала 2016 г. темп роста цен в крае на все товары и услуги составил 104,2% (в целом по России – 104,1%). Индекс потребительских цен на продовольственные товары в крае ниже, чем среднероссийский уровень – 102,3% против 102,4% соответственно³.

В 2016 г. сохраняется положительная динамика номинальных показателей уровня жизни населения. Объем денежных доходов населения края за 9 месяцев возрос по сравнению с соответствующим периодом прошлого года на 2,7% и сложился в размере 418,2 млрд рублей,

среднедушевые денежные доходы увеличивались на 3,1%.

Средний размер номинальной численной заработной платы в январе-августе 2016 г. увеличился на 4,8% относительно аналогичного периода предыдущего года и составил 20348 рублей. Реальная заработная плата за 9 месяцев составила 97,4%.

Постепенное восстановление темпов роста в экономике, применение дополнительных мер государственной поддержки отразились на состоянии регистрируемого рынка труда. Численность безработных граждан к концу сентября 2016 г. составила 16,3 тыс. человек (90% к уровню на конец сентября 2015 г.), уровень зарегистрированной безработицы – 1,2% трудоспособного населения (на 01.10.2015 – 1,3%)⁴.

На основании вышеописанных итогов социально-экономического развития Алтайского края и наметившихся тенденций в экономике России был рассмотрен прогноз социально-экономического развития Алтайского края на 2017 г. и на переход до 2019 г.

Расчет прогноза валового регионального продукта (далее – ВРП) Алтайского края на 2017-2019 гг. основан как на прогнозируемых умеренных темпах роста ведущих отраслей экономики края, так и на ожиданиях постепенного восстановления в этот период инвестиционного спроса, связанного с активизацией модернизационных процессов в экономике, реализацией политики импортозамещения, а также потребительского спроса со стороны домашних хозяйств, основанного на положительной динамике роста заработной платы и доходов населения, снижения инфляции. В целом за трехлетний период прогнозируемый прирост ВРП относительно 2016 г. составит 7,6% (по первому варианту прогноза) и 11,1% (по второму варианту), его номинальный объем к концу прогнозного периода достигнет 639,7-651,0 млрд рублей.

Значительных структурных сдвигов в прогнозный период не ожидается. В структуре ВРП почти половину его объема по-прежнему будет формировать три вида экономической деятельности: обрабатывающие производства, сельское хозяйство, оптовая и розничная торговля, совокупная доля которых

в 2019 г. составит 54,8-54,9% (55,0% – в 2016 г.).

В планируемом периоде развитию промышленного производства будет способствовать реализация плана мероприятий по содействию импортозамещению в Алтайском крае до 2020 г., освоение инновационных технологий региональными предприятиями, развитие энергетической инфраструктуры, государственная поддержка перспективных инвестиционных проектов. Сохранит свою значимость для региональной промышленности Государственный заказ в рамках реализации Государственной программы вооружения России на период 2011-2020 гг.

В прогнозном периоде в промышленности ожидаются положительные темпы роста производства. Суммарно за 3 года индекс промышленного производства в сопоставимых ценах может составить 106-107,6% (по вариантам прогноза).

Начиная с 2017 г. в крае планируется восстановление положительной динамики инвестиций в основной капитал. В предыдущие годы сокращение объемов инвестиций соответствовало общероссийской тенденции и было обусловлено снижением доступности финансовых ресурсов, удорожанием импортируемых инвестиционных товаров.

Рост инвестиционной активности будет определяться возможностью наращивания частных инвестиций на фоне сдержанных темпов роста объемов государственных инвестиционных расходов. В 2017-2019 гг. среднегодовой прирост инвестиций в основной капитал может составить 2,0-2,7% (по вариантам прогноза), суммарно за 3 года – 111-117,5%, общий объем инвестиций к концу прогнозного периода достигнет 121,8-128,4 млрд рублей.

В прогнозном периоде ожидаются изменения в структуре инвестиций в сторону увеличения доли привлеченных вложений до 53,5-56,8% (по вариантам прогноза), в том числе и за счет увеличения доли банковских кредитов (к 2019 г. до 11-12%).

По мере улучшения макроэкономической ситуации и увеличения доходной части регионального бюджета ожидается рост объема бюджетных инвестиционных вложений в приоритетные проекты: для бюджетных средств к 2019 г. прогнозируется на уровне 20,4-21,3%.





Положительная динамика бюджетных инвестиций будет поддержана реализацией Губернаторской программы «80х80», а также проектов, предусмотренных государственными программами федерального, регионального уровней и муниципальных программ. В числе наиболее крупных проектов бюджетной сферы: реконструкция зданий КГКУЗ «Алтайский краевой противотуберкулезный диспансер», КГБУ «Государственный художественный музей Алтайского края», зданий КГБОУ «Алтайский краевой педагогический лицей-интернат» и другие.

Инвестиционная активность во внебюджетном секторе планируется в агропромышленном комплексе, промышленности, транспорте и связи, в операциях с недвижимым имуществом.

Привлечение инвестиций предусматривается и в сфере газификации, будет продолжена реализация проектов, направленных на улучшение качества водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры.

Туристический сектор в прогнозном периоде обеспечит стабильный приток инвестиционных вложений. Суммарный объем инвестиций на развитие туризма в 2017-2019 гг. составит около 15,6 млрд рублей.

В 2017-2019 гг. ежегодный прирост объемов работ по виду деятельности «Строительство» по первому и второму вариантам прогнозируется в среднем на 1,5-2,7% соответственно; в стоимостном выражении к 2019 г. объем строительных работ может достичь 40,9-42,1 млрд рублей.

Прогноз внешней торговли на 2017 г. на период 2018 и 2019 гг. составлен с учетом сложившихся в последнее время тенденции ее развития, а также влияния на внешнеэкономическую деятельность международных и внутренних факторов. Определенное негативное влияние на развитие торговли со странами ближнего и дальнего зарубежья будут оказывать процессы, происходящие в мировой экономике.

Постепенному восстановлению положительной динамики роста оборота розничной торговли в прогнозном периоде будет способствовать изменение потребительского поведения населения: рост потребительского спроса

на фоне постепенного восстановления реальных доходов, увеличение объемов потребительского кредитования приведет к постепенному отходу населения от сберегательной модели поведения и восстановлению потребительской активности. Ежегодные темпы прироста оборота розничной торговли в сопоставимых ценах в 2017-2019 гг. могут составить 3,2-3,5%, в целом за трехлетний период – 7-9,5%, и в денежном выражении достичь 397,4-401,8 млрд рублей.

В прогнозном периоде на фоне постепенного роста экономики ожидается стабильный рост заработной платы в бюджетном и корпоративном секторах экономики. До 2018 г. будет продолжена реализация мер по повышению оплаты труда отдельных категорий работников в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». В 2019 г. заработную плату указанных категорий работников предполагается сохранить на уровне, достигнутом в 2018 г. Во внебюджетном секторе темп роста заработной платы будет повышаться по мере улучшения ситуации в экономике края, реализации мер, направленных на создание высокопроизводительных рабочих мест⁵.

Постепенному улучшению демографической ситуации в крае в прогнозном периоде будут способствовать мероприятия государственной программы «Развитие здравоохранения в Алтайском крае до 2020 года», «Концепции демографического развития Алтайского края на период до 2025 года», а также реализация комплексных межведомственных планов дополнительных мероприятий по снижению смертности и росту рождаемости.

На положительные изменения демографической ситуации направлены также мероприятия по улучшению жилищных условий семей с двумя и более детьми за счет средств материнского капитала, мер в рамках государственной программы Алтайского края «Государственная поддержка многодетных семей на 2015-2020 годы».

С учетом эффективности реализации запланированных мероприятий демографической политики возможен постепенный рост рождаемости и снижение смертности в прогнозном периоде:

к 2019 г. общий коэффициент рождаемости может возрасти до 12,6 промилле, общий коэффициент смертности сократится до 13,4 промилле.

В среднесрочной перспективе в результате активных мер в сфере государственной миграционной политики, направленных на повышение миграционной привлекательности Алтайского края, ожидается снижение миграционной убыли населения, прежде всего, за счет сокращения отрицательного баланса межрегиональной миграции (с 18,7 человек на 10 тыс. населения в 2015 г. до 8,7 в 2019 г.). В результате тенденция сокращения среднегодовой численности постоянного населения замедлится в 1,7 раза. В 2019 г. численность населения Алтайского края составит 2354 тыс. человек.

Показатели прогноза социально-экономического развития Алтайского края на 2017 г. и на период до 2019 г., а также оценка поступлений доходов в краевую бюджет в 2016 г. легли в основу подготовки проекта закона о краевом бюджете. Законопроект учитывает положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г., указы Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., основных направлений бюджетной, налоговой и долговой политики Алтайского края на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. с учетом реализации государственных программ Алтайского края и ведомственных программ, а также указа Губернатора Алтайского края от 25 сентября 2014 г. № 138 «О социально-экономическом развитии Алтайского края».

Общий объем доходов на 2017-2019 гг. рассчитан на основе прогноза налоговых и неналоговых доходов и размера межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, предусмотренных проектом Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», с учетом доведенных краю на 2017 г. лимитов финансовой поддержки за счет средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

При расчете объема доходов консолидированного бюджета учтены из-



менения налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и Алтайского края, вступающие в действие с 1 января 2017 г.

Структура собственных доходов в период 2017-2019 гг. планируется стабильной – около 94% будет формироваться за счет налоговых доходов. Основными источниками доходов бюджета будут налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, акцизы на подакцизную продукцию, налоги на имущество.

На период 2017-2019 гг. объем расходов консолидированного бюджета прогнозируется исходя из необходимости реализации указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г., без условного исполнения законодательно установленных социальных и иных первоочередных расходных обязательств Алтайского края, выполнения мероприятий государственных программ Алтайского края.

Расходная часть бюджета в прогнозном периоде сохранит социальную направленность – расходы на отрасли социальной сферы составят 68% общего объема расходов бюджета края. На национальную экономику будет направлено в среднем 20% расходов.

Дефицит бюджета в прогнозном периоде по отношению к налоговым и неналоговым доходам консолидированного бюджета будет постепенно снижаться – с 7,5% в 2017 г. до 6% в 2019 г.

Предлагаемый законопроект был рассмотрен в двух чтениях и 15 декабря 2016 г. на сессии Алтайского краевого Законодательного Собрания был принят в виде закона.

Доходы краевого бюджета на 2017 г. утверждены в объеме 78 млрд 163 млн рублей, или 115% к первоначальному плану краевого бюджета на 2016 г. В том числе налоговые и неналоговые доходы

краевого бюджета – 45 млрд 274 млн рублей, или 110% к первоначальному плану краевого бюджета на 2016 г. В структуре налоговых доходов наибольшие объемы занимают налоги на доходы физических лиц (15,4 млрд рублей), акцизы (10,7 млрд рублей), налоги на прибыль организаций (9,86 млрд рублей) и налоги на имущество организаций (4,59 млрд рублей).

Расходы краевого бюджета на 2017 г. утверждены в сумме 82 млн рублей, или 121% к первоначальному плану краевого бюджета на 2016 г. Из них социальные расходы составят 69%, или 57 млрд 321 млн рублей. Существенно увеличена поддержка муниципаитетов (на 100 млн рублей). Удельный вес местных бюджетов в структуре консолидированного бюджета края составляет 25% (по Сибирскому федеральному округу – 20%, по Российской Федерации – 15%).

На расходы инвестиционного характера предлагается направить более 2,3 млрд рублей, в том числе на финансирование краевой инвестиционной программы – 2 млрд рублей, на поддержку производственного сектора экономики – 75 млн рублей, на программы в коммунальной сфере – 230 млн рублей. На повышение заработной платы работникам общего дошкольного образования будет направлено еще 228 млн рублей. Объем финансирования сферы здравоохранения (в том числе лекарственного обеспечения и обновления медицинской техники) увеличился более чем на 1,5 млрд рублей и в целом превысит 6 млрд рублей⁶.

Бюджет прогнозируется на 2017 г. с дефицитом в размере 4 млрд 527 млн рублей, что соответствует требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Согласно поправкам Правительства Российской Федерации, ко второму

чтению проекта Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» бюджету Алтайского края на 2017 г. увеличен объем межбюджетных средств на 7,5 млрд рублей. В том числе объем дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Российской Федерации по отношению к текущему году увеличен на 5,6 млрд рублей и составил 22,6 млрд рублей. Также представлена дотация на частичную компенсацию дополнительных расходов на повышение оплаты труда работников бюджетной сферы в 2017 г. в объеме 678 млн рублей.

Доходы краевого бюджета на 2018 и 2019 гг. прогнозируются в объеме 69 млрд 832 млн и 71 млрд 859 млн рублей соответственно. Расходы краевого бюджета на 2018 и 2019 гг. прогнозируются в объеме 74 млрд 457 млн и 76 млрд 250 млн рублей соответственно. Дефицит на 2018 и 2019 гг. – 4 млрд 625 млн и 4 млрд 500 млн рублей соответственно.

¹ Прогноз социально-экономического развития Алтайского края на 2017 год и на период до 2019 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.econom22.ru/press-centre/publication/prezent.pdf>

² Ельникова В. Краевой бюджет сохранит социальную направленность // Местное самоуправление на Алтае. 2016. № 8 (81). С. 10.

³ Управление федеральной службы государственной статистики по алтайскому краю и республики Алтай [Электронный ресурс]. URL: <http://akstat.gks.ru/>

⁴ Управление федеральной службы государственной статистики по алтайскому краю и республики Алтай [Электронный ресурс]. URL: <http://akstat.gks.ru/>

⁵ О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 597 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70170950/>

⁶ Ельникова В. Указ. соч.

Valentina Nikolaevna Strizhkina, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Irina Viktorovna Strizhkina, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Larisa Anatoljevna Kapustyan, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article deals with the preparatory part of the budget process. It analyzes the first stage of the budget process in detail, namely the preparation of the draft budget on the basis of the forecast of the socio-economic development of the region. The paper presents some results of socio-economic development of Altai Krai and emerging trends.

Keywords: budget process, forecast of socio-economic development, tax and non-tax budget revenues, budget expenditures.





УДК 338

Александра Юрьевна Тарасова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

На фоне кризисных явлений необходимо строить новую инновационную систему. Для высокотехнологичных предприятий с их недоиспользованным потенциалом, с дефицитом оборотных активов нужна достаточно выверенная модель менеджмента, обусловленная правильной, корректной стратегией. Такая модель может быть сформирована на основании концепции «управления результативностью».

Ключевые слова: инновации, результативность, принципы, бизнес-модель.

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ИННОВАЦИЙ

EFFECTIVENESS AS AN INSTRUMENT OF REALIZATION OF INNOVATIONS

На фоне кризисных явлений необходимо строить новую инновационную систему на основе следующих принципов:

1. Ориентация инноваций на «платежеспособный спрос», на потребителей, среди которых сокращается доля государства и увеличивается доля конечных пользователей продукции.

2. Новейшие формы организации инновационного процесса.

3. Появление новых каналов коммуникаций между научным сообществом и предпринимательскими структурами, а также органами власти и управления.

Инновационные проекты, как одна из форм реального инвестирования и организации инновационного процесса, обладают существенной спецификой¹. Они более рискованны. Мотивации различных участников в осуществлении инноваций часто не совпадают, что создает разрывы в целостном контуре их продвижения на рынок. Эти вопросы менее изучены и требуют пристального внимания.

Для высокотехнологичных предприятий с их недоиспользованным потенциалом, с дефицитом оборотных активов нужна достаточно выверенная модель менеджмента, обусловленная правильной, корректной стратегией^{2,3}. Такая модель может быть сформиро-

вана на концепции «управления результативностью»^{4,5}. В этом контексте управление результативностью рассматривается нами как комплекс методов, инструментов, процедур, используемых в масштабах предприятия, который интегрирует стратегические цели с планированием, бюджетом, процессами, затратами, критериями оценки результатов деятельности и, что более важно, с персоналом. «Управление результативностью (УР) – это управление претворением стратегии организации в жизнь, превращение планов в конкретные результаты. Управление результативностью можно представить как концепцию, объединяющую известные методологии улучшения бизнеса и технологии»⁶.

УР, по существу, – это набор процедур превращения планов в действие, в результат, более того, это процесс управления стратегией. В свою очередь стратегия – это генеральная линия поведения и развития предприятия, ответственность за решение которого лежит в первую очередь на высшем менеджменте. Стратегия производственных предприятий может быть сведена к трем основным вопросам:

- Какие товары и виды услуг необходимо предлагать, а какие – нет?
- Какие рынки возможно и должно обслуживать, а какие – нет?
- Как добиться успеха?

В данном случае УР позволяет найти оптимальные решения во всех трех случаях, однако главное его достоинство заключается в ответе на третий вопрос – о достижении успеха – путем подбора и реализации соответствующих стратегий. Это становится возможным потому, что система УР охватывает ответственность за исполнение стратегии все уровни предприятия, помогает менеджерам заранее распознать и более оперативно реагировать на слабые сигналы.

Для формирования модели управления результативностью промышленного предприятия необходимо⁷:

- 1) расширить функциональные блоки стратегического планирования за счет подсистем учета и развития общих и комплементарных ресурсов, формирования бизнес-модели и ключевых компетенций;
- 2) изменить систему выработки цели, поставив во главу угла цели системного развития фирмы как конкурентно способной организации в долгосрочной перспективе;
- 3) произвести декомпозицию миссии и сформировать стратегию, определить цели и сформировать механизмы и инструменты циклической разработки мер, программ, проектов и действий для реализации стратегии;
- 4) сформировать в рамках организационной структуры управления



подсистему формирования и накопления знаний и обучения, которая будет служить основой реализации текущих и долгосрочных стратегий достижения и удержания конкурентного преимущества;

5) сформировать подсистему инновационного развития в единстве: научно исследовательских и опытно-конструкторских разработок, с соответствующей инфраструктурой внедрения, производства и продвижения на рынках;

6) сформировать подсистему отраслевого предвидения и прогнозирования будущих рынков на предлагаемых принципах.

Практическая реализация УР означает, что в краткосрочной перспективе в процессах управления должны осуществляться тактические действия и осуществление различных программ в рамках единой стратегии, в том числе:

1) регистрация событий и накопление данных, анализ процессов и регистрация рутин как объектов изменений, интерактивность принятия решений;

2) пошаговые действия менеджеров и экспертов (команд) для достижения целей в условиях неопределенности и постоянных изменений;

3) мониторинг рынка и регистрация отраслевых и межотраслевых изменений, сравнение характеристик продуктов и регистрация новых качеств, в том числе по отношению к уникальным знаниям и моделям фирмы, своевременный (оперативный) контроль изменений и реагирование на них;

в стратегической перспективе:

1) формирование программ и этапов внесения организационных изменений;

2) реализация программных мер предыдущих периодов планирования;

3) корректировка потребностей в ресурсах, целей, механизмов и инструментов их реализации;

4) сравнение ключевых индикаторов развития по критериям качества, либо по отношению к нормативным значениям.

Поэлементную структуру системы УР предприятия необходимо строить с учетом устранения разрывов между стратегией и действиями, а также усиления функции реализации стратегий связав их с тактическими действиями и оперативным управлением.

В соответствии с уровнем компетенции вырабатывается миссия и системная стратегия. Высший менеджмент для реализации системной стратегии разрабатывает и принимает бизнес-модель. Бизнес-модель является инструментом, позволяющим связать технические решения с экономическими нужными результатами. Самая важная роль бизнес-модели (рис.) – создать эвристическую упрощенную когнитивную карту, начинающуюся с демонстрации технических ресурсов и заканчивающуюся показом социальных результатов⁸.

Как показано на рисунке, бизнес-модель занимает промежуточное звено, соединяющее техническую и потребительскую области. Из рисунка следует, что уровень понимания предприятием экономической ценности, которую она получит благодаря технологии, зависит от выбора бизнес-модели, а не от каких-то внутренних характеристик самой технологии.

Системная стратегия через призму бизнес-модели декомпозируется на функциональные стратегии, в рамках которых формируются цели. Для мониторинга реализации целей формируется сбалансированная система показателей, которая будет отслежи-

вать реализацию системной стратегии. Далее для ее осуществления (достижения целей) разрабатывается комплекс мероприятий, политик, программ и проектов. После этого формируется сбалансированная система локальных показателей для подразделений и исполнителей, отвечающих за реализацию своей части стратегии.

1 Тарасова А.Ю. Управленческие инновации в организациях // Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе: материалы Междунар. науч.-практ. конф. (конференция посвящена 15-летию Алтайского филиала РАНХиГС)). Барнаул, 2016. С. 189-193.

2 Межов С.И. Эффективность бизнеса в условиях инноваций // Экономика. Профессия. Бизнес. 2015. Т. 1. № 1 (1). С. 67-72.

3 Строителива Т.Г., Межов С.И. Реализация инновационных решений в современных корпоративных структурах // Модернизация современной экономики: тенденции и перспективы: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Барнаул, 2014. С. 181-189.

4 Кокинз Г. Управление результативностью: Как преодолеть разрыв между объявленной стратегией и реальными процессами / пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. 315 с.

5 Цомаева И.В. Управление результативностью на предприятиях ВПК // Стратегическое планирование и развитие предприятий. Секция 4: материалы IX всеросс. симпозиума. Москва, 15–16 апреля 2008 г. / под ред. чл.-корр. РАН Г.Б. Клейнера. М.: ЦЭМИ РАН, 2008. С. 193–194.

6 Кокинз Г. Указ. соч.

7 Шеремет А.Д., Негашев Е.В. Методика финансового анализа. М.: ИНФРА-М, 1999. 208 с.

8 Чесборо Г. Открытые инновации / пер. с англ. В.Н. Егорова. М.: Поколение, 2007. 336 с.

Alexandra Yurevna Tarasova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Against the background of the crisis phenomena it is necessary to build new innovative system. For the hi-tech enterprises, with their underused potential, deficiency of current assets rather verified management model caused by the correct strategy is necessary. Such model can be created on the concept of «performance management».

Keywords: *innovations, effectiveness, principles, business model.*





УДК 81-26

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

В статье рассматриваются основные требования, предъявляемые государством к речекоммуникативному поведению служащих. Автор приводит результаты проведенного исследования по выявлению «проблемных зон», с которыми сталкиваются государственные служащие в процессе профессиональной деятельности. В статье обозначены основные положения курса повышения речекоммуникативной компетенции для государственных служащих в рамках переподготовки, рассматриваются предполагаемые результаты прохождения такого курса.

Ключевые слова: речевая коммуникация, языковая личность государственного служащего, речекоммуникативная компетенция государственного служащего, гармонизирующее общение.

РЕЧЕКommUNIKATивная КОМПЕТЕНциЯ В ПРОФЕССИОНАльной ДЕЯТЕльНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

SPEECH-COMMUNICATIVE COMPETENCE IN THE PROFESSIONAL ACTIVITY OF A CIVIL SERVANT

Коммуникации играют огромную роль как в жизни любого человека, так и в деятельности государства, так как они присущи работе всех общественных институтов. Сегодня информационное взаимодействие органов государственной власти с населением рассматривается как одно из главных условий эффективной работы органов исполнительной власти и местного самоуправления и высокого качества предоставляемых государственных услуг.

Актуальность анализа коммуникационных процессов обусловлена тем, что коммуникативная подсистема представляет собой сложную систему, состоящую из совокупности информации, информационных потоков, которые являются средством обеспечения согласованности в управлении; совокупности связей, взаимоотношений в системе государственного управления и управленческих отношений; пространства, в котором происходит процесс формирования и функционирования органов власти, характеризующийся с точки зрения реальных связей и взаимодействий.

Достижение оптимального качества и сбалансированности принима-

емых решений становится особенно актуальным в условиях нарастающей динамики социальных процессов в России. В такой ситуации государство само предъявляет спрос на эффективность механизмов взаимодействия с обществом и возможности краудсорсинга (от англ. crowdsourcing, crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов») и обратной связи.

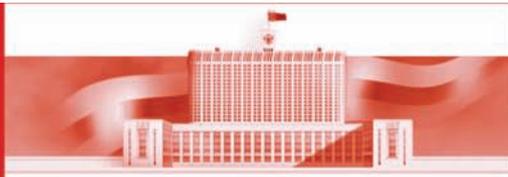
Движение в рамках концепции открытости органов государственной власти диктует необходимость обращение к понятию «языковая личность государственного служащего».

Данное понятие базируется на понятии «языковая личность», представляющем собой многокомпонентную парадигму речевых личностей, дифференцируемых с учетом различных уровней языка, видов речевой деятельности, а также дискурсов общения: тем, сфер и ситуаций, в рамках которых происходит речевое общение.

В структуре языковой личности, по мнению Ю.Н. Караулова, выделяются четыре основных уровня: когнитивный, в состав которого входит тезаурусный

(вербально-семантический) уровень, поведенческий и этнокультурный².

Большинство педагогов и психологов отмечают, что необходимым условием социализации личности является высокая степень грамотности, предполагающая соблюдение основных норм, принятых в обществе. Характеризуя зрелую языковую личность, можно говорить о ее развитых языковой, профессионально-языковой и коммуникативной грамотности. Современные языковеды отмечают, что «особое значение среди актуальных проблем современной лингвистики придается изучению языка государственных служащих, которое усиливается вниманием лингвистов к роли говорящей личности в процессе общения». Языковая грамотность отражает знание системных отношений и норм языка общения, умение оперировать языковыми средствами на разных уровнях. Личность способна воспринимать и продуцировать грамматически приемлемые в нормативном аспекте предложения и комбинировать их в устных и письменных дискурсах в неофициальной и официальной сферах.



Профессиональная языковая грамотность включает в себя, во-первых, навыки эффективного общения в официально-деловой среде – знание терминологии, основных стандартизированных моделей (шаблонов, клише), профессионально ориентированных текстов и умение использовать их в своей деятельности; во-вторых, сформированные у специалиста аналитические, прогностические и компенсаторные умения социалингвистической направленности.

Рекомендуемая грамотность предполагает знание принципов эффективного взаимодействия, владение репертуаром коммуникативных стратегий и тактик, учет актуальных условий ситуации и особенностей коммуникантов (гендерные, возрастные, этносоциокультурные и др.). Кроме того, показателем сформированности «языковой личности» является способность переключаться с одного языкового кода (регистра) на другой. В соответствии со стратегией модернизации образования в Российской Федерации в ядро обновленного образования включаются «ключевые компетенции», создаются профессиональные стандарты высшего образования. Специфика компетентностного обучения состоит в том, что усваивается не готовое знание, а формируются умения и навыки, необходимые для решения поставленных перед студентом – будущим управленцем – задач. Ключевые компетенции понимаются как готовность обучающихся использовать усвоенные знания, учебные умения и навыки, а также способы деятельности в жизни для решения практических и теоретических задач в интеллектуальной, общественно-политической, коммуникативной, информационной и прочих сферах. Ключевые компетенции отличаются многофункциональностью, надпредметностью, междисциплинарностью, многомерностью.

Таким образом, компетентностный подход в обучении характеризуется не только профессиональными знаниями, навыками, умениями, но и развитыми социально-коммуникативными и собственно коммуникативными способностями, обеспечивающими креативный уровень профессиональной деятельности.

Основные способы повышения речекommunikативной компетентности специалистов нужно искать не в шрифтке

поведенческих умений и не в попытках личностной реконструкции, а на путях активного осознания индивидом естественных межличностных ситуаций и самого себя как участника этих реальных коммуникативных событий, на путях развития социально-психологического воображения, позволяющего видеть мир с точки зрения других людей (эмпатии). Отсюда следует, что коммуникативные умения занимают важное место среди требований, предъявляемых к государственным служащим, поскольку они позволяют эффективно работать в условиях институционального и персонального общения (в понимании В.И. Карасика).

В процессе формирования коммуникативной компетенции современных государственных служащих, в частности, студентов, обучающихся по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» в Алтайском филиале РАНХиГС, основной задачей является формирование личных и профессиональных коммуникативных качеств и закрепление соответствующих умений и навыков, необходимых для компетентного общения: умения четко и логично выражать свои мысли, умения применять техники активного слушания и т.д. Это объясняется, во-первых, ростом требований со стороны государства к профессиональным качествам государственных служащих; во-вторых, необходимостью определения основного смысла образования как развития практических способностей (умений, необходимых человеку для достижения успеха в личной профессиональной деятельности и общественной жизни); в-третьих, пониманием коммуникации (вербальной и невербальной) как способа и одновременно условия существования любого человеческого сообщества.

Результаты проведенных исследований групп переподготовки, проходивших обучение в Алтайском филиале РАНХиГС в 2015-2017 гг., показывают, что к основным проблемам в области развития коммуникативной компетенции у представителей государственной службы относятся следующие:

недостаточное владение навыками слушания;

не всегда высокий уровень способности организовать кооперативное (бесконфликтное) общение с малоизвестными и незнакомыми людьми;

неполное знание социальных стереотипов и методик их преодоления;

неумение прямым или косвенным путем формулировать вопросы;

трудность в переходе с монологической речи на диалогическую и наоборот.

Профессия государственного служащего – профессия в парадигме «человек – человек», где общение из фактора, сопровождающего деятельность, превращается в профессионально значимую категорию: государственный служащий – не просто работник, а человек, олицетворяющий власть и выступающий от ее лица.

Профессиональную деятельность государственного служащего, таким образом, можно охарактеризовать как сложную многофункциональную деятельность, сочетающую в себе как исполнительскую, так и управленческую составляющую и «инновационную» направленность, связанную с необходимостью принимать нестандартные решения в современных условиях. Понятие «профессиональная коммуникативная компетентность» специалиста включает следующие умения: правильно использовать язык как систему, свободно владеть репертуаром профессиональных речевых жанров, правильно использовать профессиональную терминологию, этикетные речевые средства общения, четко знать и выполнять свою «социальную роль» в профессиональном общении, использовать основные риторические правила и приемы при создании текста определенного профессионально востребованного жанра. Именно коммуникативные умения в совокупности со знаниями и навыками являются основой коммуникативно-риторической компетенции, которая применительно к государственным служащим понимается нами как способность и готовность осуществлять официальное (в том числе и служебное) общение с различными категориями граждан в определенных ситуациях.

Одним из способов формирования коммуникативной компетенции государственных служащих, на наш взгляд, являются специализированные курсы повышения квалификации, где основное внимание уделяется совершенствованию речекommunikативных навыков. Также необходимо увеличение блока коммуникативных дисциплин, таких как





«Русский язык и культура речи», «Деловые коммуникации», «Риторика», «Коммуникации в управлении». Все перечисленные дисциплины направлены на развитие языковой и коммуникативной компетенции работников государственной службы – способности личности решать языковыми средствами коммуникативные задачи в разных сферах и ситуациях общения.

В основе данных дисциплин лежат следующие установки: личностный, антропоцентрический характер приобретения и совершенствования знаний и навыков в области русского языка, учет особенностей современного коммуникативного пространства, профилактика коммуникативных неудач, минимизация ошибок, связанных с подвижностью языковых норм, научение общению в разных формах и видах, в том числе и в сети Интернет.

Отметим, что изложение принципов эффективного общения базируется на объединении научной и практической проблематики таких дисциплин, как лингвистика, риторика, психология, этика, логика, прагматика. В идеале работа по программе, основанная на деятельностном подходе, должна иметь характер модульного обучения и предполагать изучение теоретического материала, знакомство с базовыми лингвистическими понятиями, приобретение практических навыков формирования кодифицированного устного и письменного текста в профессиональной сфере.

Язык рассматривается как инструмент социальной (профессиональной) коммуникации: выделяются нормативный, коммуникативный, этический аспекты. Для установления уровня сформированности профессионально-коммуникативных навыков должны использоваться входное и итоговое тестирование слушателей курсов для выявления «проблемных зон» и «точек роста» слушателей. Метод тести-

рования позволяет «обеспечить объективность оценки уровня владения русским языком как государственным». В программе дисциплины должно быть предусмотрено проведение профессионально-коммуникативных тренингов, которые оказывают конструктивное влияние на развитие личности в трех направлениях: 1) познавательном, поскольку получение новой информации происходит посредством постановки исследовательских задач, направленных на повышение информативности общения; 2) эмоциональном, так как вся информация интерпретируется через личностную значимость; для отработки коммуникативно-поддерживающего речевого поведения (речевой эмпатии, некатегоричности), выбора слова и анализа эмоциональных реакций используются формы эмоционально-речевой сензитивности; 3) поведенческом, предполагающем расширение репертуара тактик взаимодействия за счет осознания неэффективности привычных способов поведения.

Структура любого тренинга как способа моделирования реальных коммуникативных ситуаций в обязательном порядке включает этап рефлексивности, в поле зрения которого находятся такие мыслительные операции, как анализ и интерпретация заданных речеповеденческих действий в профессиональной сфере в качестве корректных или некорректных с точки зрения носителей культуры. В процессе тренинга и решения задач-кейсов развитие коммуникативной компетентности происходит не естественным путем, а с помощью специальных приемов, заключающихся в создании особых ситуаций воздействия и взаимодействия, в рамках которых коммуникативные роли участников максимально утрированы. Все активные методы преследуют одну цель: оказать воздействие на личность, способствующее развитию и совершенствованию

ее профессионально-коммуникативной компетентности.

Профессиональные речекommunikативные тренинги предполагают «проигрывание» социокультурно корректных вербальных и невербальных (мимика, жесты, проксемика) действий, необходимых для реализации деловой коммуникации в профессиональной сфере. В результате освоения программы прогнозируется совершенствование речевой культуры слушателей, увеличение объема знаний, развитие коммуникативной и профессиональной компетенций слушателей, необходимых для осуществления профессиональной деятельности, бесконфликтного общения, а также лингвистически корректного оформления деловой документации. Кроме того, освоение программы способствует расширению общекультурного потенциала языковой личности. Качество профессиональной подготовки в рамках повышения квалификации конкурентоспособного специалиста определяется его способностью к осуществлению эффективной профессиональной деятельности, возможностью адаптироваться в быстро меняющихся условиях современного мира, умением получать знания и применять их при решении актуальных задач в профессиональной коммуникации.

¹ Караулов Ю.Н. Русский язык и языковая личность. М.: Изд-во ЛКИ, 2010. С. 52-57.

² Самойлова С.В. Профессиональная речь государственных служащих: ортологический подход // Русский язык и госслужба. 2011. № 2. С. 38.

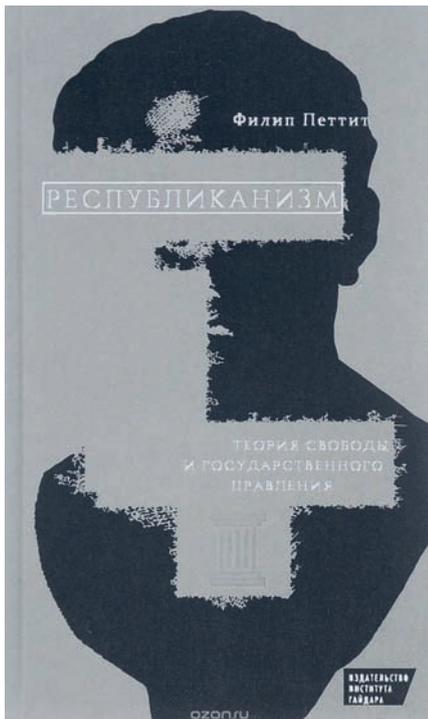
³ Бастриков А.В. Мониторинг функционирования русского языка как одного из государственных языков в системе социальной коммуникации в Республике Татарстан // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.science-education.ru/120-15939>.

Artem Alekseevich Shmakov, Deputy Head of the of the Department of Psychology and Sociology of Administration of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological Sciences

The article examines the basic state requirements for the speech-communicative behavior of the civil servants. The author gives the results of the research to identify the «problem areas» faced by civil servants in their professional activities. The article outlines the main provisions of the course of increasing the speech-communicative competence for civil servants within the framework of retraining, and the expected results of the course are considered.

Keywords: speech communication, language identity of a civil servant, speech-communicative competence of a civil servant, harmonizing communication.





Республиканизм. Теория свободы и государственного правления / пер. с англ. А. Яковлева / Петтит Ф. – М.: Изд-во института Гайдара, 2016. – 488 с.

Что такое свобода? Этот простой вопрос не имеет простого ответа. В истории политической мысли возникали разные подходы к пониманию сущности свободы, ее природы, ее границ. Гоббс, Локк, Пейн, Ницше, Уваров, Крапоткин, Муссолини – все они писали о свободе, и каждый раз свобода обряжалась в разные одежды: либеральные, анархистские, консервативные. Перед нами книга известного современного автора Филипа Петтита, который предлагает республиканский взгляд на свободу. Эта книга, вышедшая в Оксфордском издательстве за 20 лет до появления русского перевода, уже успела стать если не классикой современной политической философии, то, по крайней мере, классикой современной республиканской мысли.

Что такое республиканизм в понимании Филипа Петтита? Как следует уже из подзаголовка книги, республиканизм – это, прежде всего, особое понимание свободы и ее места в современном государстве. Свобода понимается как не-доминирование, именно вот так, через дефис. Этот термин кратко передает самую суть республиканского учения о свободе и естественным образом требует разъ-

яснений. Доминирование понимается как отношения, при которых субъект 1) способен вмешиваться 2) по своему произволу 3) и влиять на решения, которые принимает объект (с. 109).

Таким образом, не-доминирование характеризует отношения, при которых никто не может по своей прихоти ограничивать возможность личности или общества делать выбор. При этом не-доминирование противопоставляется не-вмешательству. У истоков понимания свободы как не-вмешательства стоял Томас Гоббс, который говорил, что свобода есть отсутствие препятствий. В Левиафане свободный человек тот, кто не испытывает препятствий, чтобы делать то, что он считает нужным. Следовательно, любое воздействие, создающее препятствия для деятельности личности, есть вмешательство, ограничивающее свободу. Таким вмешательством будет любое проявление власти: указ короля, решение судьи. Даже буква закона – вмешательство, ограничивающее степень свободы. Значит, государство и свобода противоречат друг другу изначально, то есть жизнь личности в политически организованном сообществе связана с отчуждением свободы.

Не так понимается проблема в традиции республиканизма. Ф. Петтит рассматривает возможность вмешательства без доминирования, что делает возможным разговор о сохранении свободы в рамках государства. Если субъект осуществляет вмешательство не в личных целях, а в интересах общества, если вмешательство мотивировано не произволом, а конституцией, то это не может ограничивать свободу. Может быть, прозвучит парадоксально, но тюремный надзиратель не ограничивает свободу заключенного исполнением своих служебных обязанностей. Так и судья, оглашающий приговор, не ограничивает свободы. Это близко древнеримскому отношению к обществу, гражданству и закону. Римляне чтит закон, позволяли закону управлять собой, но они же превозносили свободу. Как это совмещается в одной системе ценностей? Цицерон полагал, что закон порождается обществом. Таким образом, почитание закона – это служение общему благу, это соучастие в общем деле, что по-латыни и называется *res publica*. Полноправный соучаст-

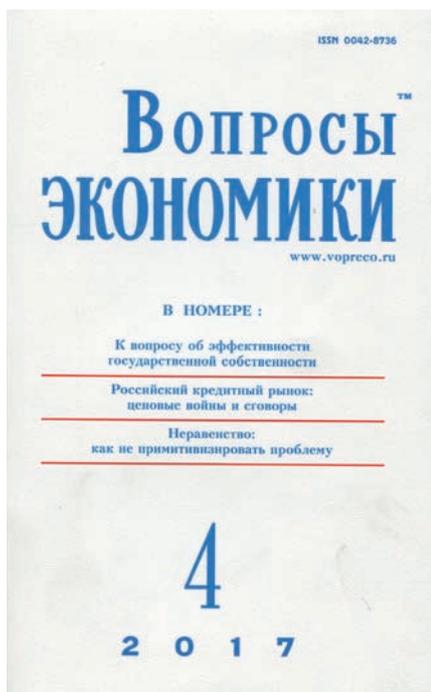
ник этого народного дела не ощущает ущемления свободы со стороны закона, он понимает, что закон для того и создавался его предками и им самим, чтобы эту свободу оберегать. *Libertas* (свобода) и *civitas* (гражданство) сливаются и спаиваются в диаду.

Оттакнувшись от этого экскурса в древнеримскую историю, мы приходим к вопросам о гражданстве и об институтах. Гражданство как сознательное противостояние попыткам доминирования со стороны государства становится в теории Ф. Петтита одним из столпов свободы. Второй столп – это институты, отлаженные, хорошо работающие, поставленные в подчинение конституции и обществу. Эти механизмы ограничивают возможность произвола, возможность употребления власти в личных или не общественно полезных целях. Парадокс с судьей, тюрьмой и надзирателем разрешается, если взглянуть на свободу под этим углом. Судья вмешивается, но не доминирует, если не допускает самовольного обхождения с судьбой подсудимого. Подсудимый не может роптать на ограничение свободы, если получает то наказание, которое было предписано законом за деяние, которое было его свободным выбором.

Теория начинает упираться в практику, когда речь заходит о «правильных» законах и «правильных» институтах. Как сделать их правильными? Именно здесь кроется главная проблема соотношения общества, его свободы и государства. Но теория республиканизма – это теория государственного оптимизма, далекая от анархистского отрицания государства и столь же далекая от авторитарного этатизма. Государство может и должно обеспечить свободу. Для этого необходимо воплотить несколько принципов, таких как верховенство закона; конституционализм; разделение властей; децентрализация власти; оспариваемость любых государственных решений обществом; готовность гражданского общества противостоять доминированию.

С.А. Усольцев доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.и.н.





Фальцман В.К. Кризис внешней торговли России и его последствия // Вопросы экономики. – 2017. – №4. – С. 148-158.

Если рассматривать макроэкономические показатели России за 2014-2017 гг., то спад в экономике приобрел определенность параметров, текущие изменения существенны, но в количественном плане не очень велики. В условиях кризиса произошло некоторое изменение структуры внешней торговли России (при сохранении прежней товарной структуры экспорта в реальном выражении доля нефти упала в долларовом выражении). В импорте заметно снижение ввоза легковых автомобилей и продовольствия (под влиянием санкций), но в значительной степени сохраняется импорт машин и оборудования. В импорте продовольствия Россия переориентировалась на новые страны-поставщики. Частично импорт продовольственных товаров замещается благодаря росту собственного производства, хотя в сельском хозяйстве этот процесс занимает значительное время. При этом, как ни парадоксально, успех развития ряда отраслей аграрной сферы во многом зависит от сохранения санкций и, соответственно, контрсанкций как минимум в ближайшей перспективе. Невольно оформились черты хорошо известной промышленной политики: временное закрытие внутреннего рынка для модер-

низации и повышения уровня конкурентоспособности собственных производителей. Согласно исследованиям В.К. Фальцмана (Институт прикладных экономических исследований РАНХиГС) «новый виток кризиса обусловлен трендами внешней среды, мировой торговли, падением мировых цен на нефть и, как следствие, курса национальной валюты, введением секторальных санкций. Внешнеэкономические причины позволяют считать его кризисом внешней торговли. Но предшествовавшая ему стадия обусловлена внутренними проблемами российской экономики».

Автор достаточно глубоко исследует влияние современного состояния нефтегазового сектора экономики России на доходность бюджета («из-за потерь от экспортных поступлений снизились доходы государственного бюджета» (стр. 149)). Отмечено, что «благодаря резкому сокращению импорта и ослаблению рубля на внутреннем рынке высвобождаются ниши для производства отечественной продукции и импортозамещения. Однако, чтобы реализовать эти возможности, увеличить выпуск продукции, в том числе в рамках импортозамещения, и экспорт, необходимо располагать производственными мощностями, позволяющими выпускать продукцию надлежащего качества, создать логистические и сбытовые сети, организовать рекламные кампании, провести другие маркетинговые мероприятия в российских регионах и за рубежом. Шоковый обвал импорта в 2015 г. не оставил российским компаниям времени для заблаговременной подготовки производства и сбыта продукции».

В работе утверждается, что «нельзя выйти из кризиса внешней торговли, используя только традиционные меры: необеспеченные заимствования, снижение ключевой ставки, эмиссию денег, реализацию государственных мегапроектов с непредсказуемыми сроками окупаемости в отдаленной перспективе». Для выхода из сложившейся ситуации предложена концепция точечного восстановительного роста отраслей российской экономики, ориентированная на минимизацию государственных инвестиционных рисков, заимствований и бюджетного дефицита. К видам экономической деятельности, которые в перспективе могут стать точками экономического роста, автором отнесены производство

продовольственных товаров, одежды и обуви; строительство жилья и дорог; автомобилестроение; производство авиационной техники гражданского назначения.

В работе обозначены приоритеты развития реального сектора экономики страны (стр. 152), а также риски восстановительного роста российской экономики в долгосрочной перспективе, к которым отнесены: оскудение запасов западносибирской нефти, что может привести к снижению объемов ее добычи, а при увеличении добычи на арктическом шельфе – повышение производственных издержек и себестоимости российских углеводородов; завершение в мировой экономике эры нефти и переход к нетрадиционным источникам «зеленой» энергетики; старение населения, рост пенсионной нагрузки и снижение среднегодовой численности занятых в экономике; растущая внешнеэкономическая изоляция как следствие кризиса внешней торговли; трудности предстоящей конверсии оборонных мощностей.

Особое внимание В.К. Фальцман уделил оценке инвестиций и инноваций как факторам экономического роста (стр. 153-155), позволяющей прийти к выводам, что собственные источники средств предприятий ограничены высокой долей убыточных предприятий, использование кредитов российских банков сдерживают высокие процентные ставки, а внешние государственные или корпоративные заимствования в виде еврообондов, акций, облигаций ограничены, а частично заблокированы санкциями. К перспективным источникам инвестиций отнесены заимствования сбережений населения, которые растут даже в условиях кризиса, а также введение прогрессивной шкалы НДФЛ.

Результаты исследования характеризуются не только научным стилем изложения, но и доступностью изложения представленных разделов. Они представляют научный и практический интерес для государственных служащих, научных работников, преподавателей, аспирантов и обучающихся высших учебных заведений.

С.П. Воробьев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», к.э.н., доцент.



10 ЛЕТ ТВОРИМ ИДЕИ: ЮБИЛЕЙНАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ШКОЛА УПРАВЛЕНИЯ

С 15 по 19 мая 2017 г. в Алтайском филиале РАНХиГС уже в десятый раз прошла Весенняя молодежная школа управления. По традиции участниками этого долгожданного мероприятия стали четыре команды студентов 2-4 курсов.

Тема Школы управления-2017 была выбрана с учетом общероссийского тренда – «Год экологии». И все тренинги и мероприятия прошли именно с ориентиром на данную сферу. Названия студенческих команд были выбраны соответствующие: «Юные натуралисты», «Боевые ботаники», «Санитары леса» и «Экопатруль».

Первые два дня Школы прошли в стенах Академии, но скучать не пришлось. С утра до вечера ребята проходили тренинги и различные занятия. Так, тренинг «Игры престолов» от психологов вуза стал отличной возможностью отработать коммуникативные способности, навыки командной работы, умение быстро адаптироваться к новой ситуации, речекommunikативный тренинг разноформатного делового общения «Каков всадник, такова и лошадь» научил студентов эффективно формулировать свою точку зрения и отстаивать ее, а деловая игра

создания кроссфункциональных команд «Теория большого взрыва, или Танцуют все» научила участников Школы новому методу ведения командной работы в бизнесе и управлении «Agile», в ходе которого студентам пришлось продуктивно организовывать работу в команде, брать на себя роль медиатора между участниками и в своей команде, и в общении с другими командами.

Также ребят ждала междисциплинарная компьютерная модуляция по применению Закона «О защите прав потребителей», тренинги «Экология власти в контексте преодоления коллизий и пробелов в законодательстве о противодействии коррупции» и «Основные принципы разработки социальных проектов».

Ранним утром 17 мая делегация студентов вместе с преподавателями отправилась на привычное место проведения Весенней школы – туристический комплекс «Манжерок» в Республике Алтай.

После расселения и вкусного обеда началась интенсивная работа: участники должны были представить свои команды в «Экологическом вернисаже». Далее взбодриться помогли психологи

Ирина Викторовна Михеева и Юлия Викторовна Шведенко с тренингом «Дед Мазай и зайцы: миссия невыполнима». После один из отцов-основателей Школы Управления, а ныне судья судебной коллегии по административным делам Алтайского краевого суда Роман Витальевич Знаменщиков провел деловую игру «Практика применения законодательства об административных правонарушениях «Будь другом всему живому». Завершился рабочий день спортивно-интеллектуальной игрой «Естественный отбор» под руководством директора Центра международного сотрудничества Алексея Владимировича Пырикова. Тут ребята сумели блеснуть и физическими способностями, и знаниями в самых разных сферах: и песни пели, и из пистолета стреляли, и в «Крокодила» играли. Ну а вечером студентов ждала музыкально-развлекательная программа «Хит-парад дикой природы» от заместителя директора по воспитательной работе Людмилы Эдуардовны Вороновой.

Четвертый день в Школе управления начался с деловой игры «Разноликья природа» от заместителя заведующего





кафедрой государственного и муниципального управления Инги Викторовны Ретивых. Игра помогла ребятам развить в себе навыки контактирования, общения, которые так необходимы в современном мире.

Далее состоялась уникальная лекция-пенэр «Все меньше окружающей природы, все меньше окружающей среды» от Андрея Марковича Марголина, проректора РАНХиГС, заслуженного экономиста РФ. Тема лекции была не ограничена экологией. Андрей Маркович поднял важные для России, а в частности, для молодежи, темы: развитие экономики, соотношение интересов государства, бизнеса и гражданского общества. Кроме того, он рассказал, как наиболее эффективно реализовать экологические проекты на основе государственно-частного партнерства. Лекция заинтересовала ребят, вызвала огромное количество вопросов и тем для дискуссий.

Также в этот день прошел тренинг управленческих решений «Поди туда – не знаю куда, принеси то – не знаю, что», после которого ребят ожидало серьезное задание: создать полноценную кроссфункциональную команду и выполнить поставленную перед ними задачу по «организации приезда важного гостя на туристический комплекс Ман-

жерок». Ребята справились с этим заданием и освоили навыки работы в столь необычном и новом формате. Продолжили день студенты на самой подвижной игре X Школы – управленческом кроссе «Тайны неизведанной тропы» от директора Центра информационных систем и технологий Академии Антона Сергеевича Кузикова и Алексея Владимировича Пырикова. Командам было необходимо найти на территории туристического комплекса 30 спрятанных в самых различных местах символов Школы управления, с чем они справились «на ура». После ужина Людмила Эдуардовна Воронова провела театрализованное представление «Экологическая сказка на ночь», где ребята должны были показать на сцене свое еще одно «домашнее задание» – сказку. Как всегда, шоу получилось очень красочным, и все получили немалое удовольствие.

День завершился приятными сурпризами от преподавателей и организаторов Школы: традиционным смешным и трогательным видео и огромным праздничным тортом. А под звездным небом ребят ждал великолепный салют.

Завершающий день юбилейной Школы управления прошел на тренинге «Маленькие чудеса в большой природе», в рамках которого участники при-

думали свои версии трактовки эмблемы Школы, выбрали девиз этого ежегодного события и дописали в Летопись ВМШУ новые правила. После состоялось подведение итогов и закрытие X Весенней школы управления. А дорога домой также была наполнена впечатлениями: в Бийске для участников была устроена экскурсия в Бийский краеведческий музей им. В.В. Бианки, где ребятам рассказали об истории и особенностях одной из красивейших дорог мира – Чуйского тракта.

X Весенняя школа управления прошла по-настоящему феерично и принесла свои плоды: укрепление профессиональных качеств у будущих специалистов и стимул для дальнейшего личностного роста каждого участника. Как отмечают организаторы, компетентный подход, выбранный в качестве центральной линии подготовки тренингов Школы, обеспечил высокую эффективность мероприятия для развития общекультурных и профессиональных компетенций будущих экономистов, психологов, юристов и государственных служащих. Кроме того, мероприятие оставило участникам не только новые знания, но и множество идей, заряд энергии, новый опыт работы, новые знакомства и отличное настроение.





АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК №15
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ 2017





РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

656008, г. Барнаул, ул. Партизанская, 187
Тел.: (385-2) 503-003 (приемная комиссия),
504-272, 504-282, e-mail: prof@asapa.ru, alt.ranepa.ru

Лицензия № 1862 от 30.12.2015 г.
Свидетельство об аккредитации 1943 от 20.05.2016 г.

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ АКАДЕМИЯ: ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ, УСПЕХ ДЛЯ КАЖДОГО!

- Крупнейший государственный вуз Европы
- Востребованный на всей территории России и за ее пределами диплом государственного образца
- Качественное и доступное образование
- Индивидуальный подход к каждому студенту
- Гарантированная практика
- Большие перспективы трудоустройства
- Отличная техническая оснащённость
- Интересная студенческая жизнь
- Домашняя атмосфера
- Отсрочка от армии

16 лет на рынке высшего образования Алтайского края

80% студентов получают предложения о трудоустройстве еще во время обучения

100 вариантов прохождения практики в федеральных и муниципальных органах власти, государственных учреждениях и крупнейших компаниях

БАКАЛАВРИАТ, очно (4 года обучения)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, обществознание)

ЭКОНОМИКА

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, обществознание)

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (история, русский язык, обществознание)

ПСИХОЛОГИЯ

Вступительные испытания:

ЕГЭ (математика, русский язык, биология)

БАКАЛАВРИАТ, заочно
(от 3 до 5 лет обучения)

Вступительные испытания:

- тестирование по направлениям подготовки, ЕГЭ

МАГИСТРАТУРА, заочно
(2.5 года обучения)

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И
МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вступительные испытания: тестирование в объеме бакалаврской подготовки

ФИНАНСЫ И КРЕДИТ

Вступительные испытания: тестирование в объеме бакалаврской подготовки