

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

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Материалы Международной научно-практической конференции
4–5 февраля 2016 года

(конференция посвящена 15-летию Алтайского филиала РАНХиГС)

Барнаул
2016

ББК 67.401.02
А 437

Редакционная коллегия:

И.А. Панарин – главный редактор
Е.Н. Барышников, Ю.Л. Бойко, Е.В. Ваймер, С.П. Воробьев, Л.Э. Воронова,
О.А. Долматова, Т.В. Кайгородова, А.А. Короткова, Н.Г. Ломова,
Л.М. Лысенко, А.А. Черных, С.В. Шлегель

А 437

Актуальные вопросы совершенствования системы государственного и муниципального управления в России на современном этапе : материалы Международной научно-практической конференции. Барнаул, 4–5 февраля 2016 г. / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС. – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – 348 с.

ISBN 978-5-93957-865-3

Все материалы изложены и представлены в авторской редакции.

ISBN 978-5-93957-865-3

© Алтайский филиал РАНХиГС

СОДЕРЖАНИЕ

СЕКЦИЯ 1 «ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»	9
Подсекция 1 «Публичная власть и совершенствование реализации публично-властных полномочий»	9
<i>Снесарь В.В.</i> Развитие электронного правительства как инструмента повышения эффективности государственного и муниципального управления в Алтайском крае.....	9
<i>Барышников Е.Н</i> Конституционно-правовые аспекты замещения отдельных должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления	15
<i>Блинова О.А.</i> Вопросы ответственности в муниципальном праве.....	21
<i>Зинкова Е.А.</i> К вопросу о совершенствовании системы и структуры органов государственной власти	25
<i>Кандрина Н.А.</i> Правовое регулирование государственной услуги (проблемы системности и единообразия).....	28
<i>Капустян Л.А.</i> Муниципальная реформа: зарубежный опыт и возможность его использования для России.....	33
<i>Минкина Н.И.</i> К вопросу об отраслевой принадлежности государственной гражданской службы.....	38
<i>Навальный С.В.</i> К вопросу о реализации избирательных прав граждан	42
<i>Остапович И.Ю.</i> Конституционный Суд Российской Федерации и «преобразование» Конституции РФ в сфере муниципального управления.....	47
<i>Сергунов Д.В.</i> Анализ вопроса объединения высших органов судебной власти	51
<i>Чезров Д.В.</i> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде в Алтайском крае.....	55

СЕКЦИЯ 1 «ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»	59
Подсекция 2 «Вопросы государственной гражданской, муниципальной службы и кадровой политики».....	59
<i>Братищева Е.Б.</i> Антикризисные кадровые технологии в Омской области: повышение качества кадрового состава и эффективности работы в условиях экономии средств бюджета	59
<i>Грызунова Г.В.</i> Личностно-профессиональное развитие государственных служащих в системе подготовки и повышения квалификации кадров государственного управления Казахстана: региональный аспект	66
<i>Круглова М.А., Круглова Е.А., Ляпина Ю.Н.</i> Sandwork (работа с песком) и кибертренинг как методы стимулирования психологических ресурсов руководителей	70
<i>Ломова Н.Г.</i> Критерии результативности деятельности государственных служащих и их влияние на повышение эффективности государственной службы	74
<i>Лякишева В.Г.</i> О подготовке кадрового резерва для государственной и муниципальной службы ..	78
<i>Лякишева В.Г.</i> Территориальное общественное самоуправление как форма реализации народовластия	83
<i>Мифтахутдинова Р.В.</i> Компетентностный подход к формированию квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы.....	87
<i>Обухова С.А.</i> Использование технологий комплексной оценки резерва управленческих кадров Омской области. Формирование управленческой команды.....	92
<i>Петранцов В.Т.</i> Местное самоуправление: современные проблемы	98
<i>Попов А.В.</i> Эффективность и основные направления совершенствования государственного и муниципального управления в современных условиях.....	104
<i>Райкина Т.А., Пыриков А.В.</i> Особенности организации самостоятельной работы студентов вуза по изучению иностранного языка в ходе подготовки высококвалифицированных управленческих кадров	110
<i>Ретивых И.В.</i> Сильные и слабые стороны Барнаула по мнению горожан.....	115

<i>Самсонова Т.Н.</i> Проблемы документационного обеспечения работы с кадрами в органах государственной и муниципальной власти.....	120
<i>Сокольникова М.В.</i> Роль психофизиологического обследования при формировании резерва управленческих кадров Иркутской области.....	125
<i>Тимченко Л.Л.</i> О некоторых проблемах организации муниципальной службы.....	130
<i>Черноскотов В.Е.</i> О проблемах трудоустройства молодых специалистов после окончания вуза	138
<i>Шмаков А.А.</i> Повышение эффективности речевого взаимодействия на государственной и муниципальной службе	142
СЕКЦИЯ 2 «НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ».....	146
Подсекция 1 «Социально-экономическое развитие территорий в контексте межбюджетных отношений и инвестиций»	146
<i>Грачева Е.В.</i> Оценка результатов оптимизации территориальной структуры местного самоуправления в муниципальном образовании Шахтерское Тульской области... ..	146
<i>Куприянов Ю.В.</i> Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти как инструмент реализации Стратегии социально-экономического развития региона	151
<i>Меркулов Д.Н.</i> О новых механизмах государственного регулирования социально-экономического развития муниципального образования город Минусинск (Красноярский край)	158
<i>Молотков Ю.И.</i> Стратегическое планирование и управление территориальным развитием муниципальных районов (на примере Северо-Байкальского района Республики Бурятия).....	161
<i>Пухарев И.В.</i> Проблемы формирования стратегии и управление стратегическим развитием Северо-Байкальского муниципального района.....	170
<i>Рычков С.Ю.</i> Методы анализа качества государственных и муниципальных услуг: сравнительный анализ моделей CAF и SERVQUAL	179
<i>Тарада В.В.</i> Новые методы налогового администрирования в современных условиях	183
<i>Тарасова А.Ю.</i> Управленческие инновации в организациях	189

<i>Филина Ф.В.</i>	
Налог на прибыль как фактор стабилизации доходов субфедеральных бюджетов	193
СЕКЦИЯ 2 «НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ»	202
Подсекция 2 «Управление социально-экономическими процессами: новые подходы»	202
<i>Алтухов В.М.</i>	
Некоторые аспекты развития сельского хозяйства России	202
<i>Воробьев С.П.</i>	
Новые подходы в оценке эффективности трансформационных сдвигов в аграрной экономике Алтайского края	207
<i>Денисова О.К., Улыкпанов А.М. (Улыкпанов А.М.)</i>	
«Зеленая экономика» – приоритетное направление инновационного развития Казахстана	211
<i>Казыкешова А.Т.</i>	
Формирование стратегии устойчивого развития промышленности Казахстана	215
<i>Клундук К.А., Почекутова Е.Н.</i>	
Критерии отбора показателей системы оценки эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления	219
<i>Краснослабодцев А.Л.</i>	
Роль объектов инфраструктуры в развитии малого и среднего бизнеса (на примере Алтайского края)	224
<i>Нутрихина Т.В.</i>	
Роль государства и регионов в создании социально-экономических гарантий защиты материнства, отцовства и детства	230
<i>Пащенко И.Г., Ушаков А.А., Катунина А.С., Зайцева Н.В., Май И.В., Шур П.З., Кирьянов Д.А.</i>	
Об эффективности контрольно-надзорной деятельности управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю, основанной на предотвращенных экономических ущербах за счёт снижения случаев нарушения здоровья населения	235
<i>Сергиенко А.М.</i>	
Тренды и драйверы социального развития сельских территорий Алтайского края: инновационные аспекты исследования	241
<i>Тимченко Н.С.</i>	
Управление межсекторальным дисбалансом в системе регионального здравоохранения	247

СЕКЦИЯ 3 «ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ» 251

Подсекция 1 «Противодействие коррупции как одно из основных направлений государственной политики» 251

Филимонов А.А.

Профилактика коррупции в таможенных органах Сибирского таможенного управления..... 251

Юсубов Э.С.

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов 258

Иглин А.В.

Международно-правовое регулирование противодействия коррупции..... 263

Кислов А.А.

Организация противодействия коррупции в Федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков..... 267

Коновалова Л.Г.

Верховенство закона как признак парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории 271

Малиненко Э.В.

Проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации как фактор противодействия коррупции 275

Мурашкин И.Ю., Кайгородов Д.Ю.

О понятии коррупции, сформулированном в Федеральном законе «О противодействии коррупции» 278

Плотников И.Н.

Влияние коррупции на кризисные явления в современном российском обществе 285

СЕКЦИЯ 3 «ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ» 289

Подсекция 2 «Противодействие коррупции: уголовно-правовые аспекты» . 289

Абызов Р.М., Фризен П.Д.

Коррупциогенность закона как условие коррумпированности власти 289

Антонкин К.Г.

Современное состояние коррупции в учреждениях и органах УИС России и меры её предупреждения 294

Бойко Ю.Л.

Коррумпированность: проблемы привлечения к уголовной ответственности и расследования уголовных дел 301

Виноградов А.В., Суховецкая Е.Ю.

Проблемы совершенствования военного законодательства как фактор противодействия коррупции 305

<i>Лебедев Н.Ю.</i> Некоторые рассуждения об участниках коррупционно-конфликтных ситуаций уголовного судопроизводства	309
<i>Мазуров В.А.</i> Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в современной России	312
<i>Пашаев Х.П.</i> Коррупция: генезис и зарубежный опыт противодействия	315
<i>Потапов Д.П.</i> Некоторые вопросы системы коррупционных преступлений	321
<i>Разбирин Н.В.</i> Принудительные меры психически больных лиц, связанные с изоляцией от общества: понятие, проблемы	325
<i>Рельева А.М.</i> Основные аспекты воплощения общеправового принципа демократизма в уголовно-исполнительной системе и совершенствование его законодательного закрепления	330
<i>Снигирёв А.Л., Сливкин А.Н.</i> К вопросу о научных подходах в определении коррупции	334
<i>Степанов С.А.</i> К вопросу о важности установления признаков непосредственного совершения преступлений насильственного характера, не связанных с причинением смерти потерпевшему как фактора, противодействующего коррупции в войсках	337
<i>Стукалин В.Б.</i> Коррупционные преступления, или преступления коррупционной направленности	340
<i>Хомяков И.Д.</i> Вопросы совершенствования антикоррупционной политики во внутренних войсках	344

СЕКЦИЯ 1

«ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Подсекция 1

«Публичная власть и совершенствование реализации публично-властных полномочий»

УДК 332.14:004.9

Снесарь Виталий Владимирович, заместитель Губернатора Алтайского края (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются конкретные направления реализации концепции электронного правительства в Алтайском крае в целях повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг, обеспечения открытости органов публичной власти.

Ключевые слова: электронное правительство, государственные услуги, единый портал государственных услуг.

Развитие электронного правительства как инструмента повышения эффективности государственного и муниципального управления в Алтайском крае

Development of e-government as a tool to improve the efficiency of state and municipal administration in the Altai Territory

На современном этапе совершенствования государственного управления ключевая роль отведена инновационным решениям. В Алтайском крае преобразования в данной сфере проходят в соответствии с поставленными задачами, озвученными Президентом Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации.

Среди инновационных инструментов совершенствования государственного управления важное место занимают информационные технологии. Их использование не просто повышает результативность работы государственного аппарата, но и способствует формированию нового типа отношений государства с гражданами.

Деятельность всех звеньев государственного механизма должна быть ориентирована на измеримый и понятный результат, с прозрачным механизмом его достижения с использованием информационных технологий путем внедрения новых методов контроля со стороны общества, автоматизации управленческой деятельности, доступности государственных услуг и адекватного мотивирования государственных и муниципальных служащих.

Своевременного реагирования и новой постановки задач требуют процессы глобализации, изменение мирового информационного пространства. Обеспечение права граждан на получение информации о различных аспектах жизнедеятельности государства и общества является одной из важнейших целей политики в области защиты прав и свобод человека. В этой связи удовлетворенность граждан деятельностью органов власти в аспекте ее информационной открытости является для Администрации края приоритетным условием эффективного развития территории и формирования позитивного отношения жителей региона к власти и ее действиям.

Современные условия жизни требуют усиления роли государства в жизни общества при одновременном участии общественности в управленческих процессах. Таким образом, существенно меняются требования, предъявляемые со стороны общества к государственной и муниципальной службе, деятельность которой должна стать максимально открытой и эффективной. На сегодняшний день существует высокая востребованность оперативной, регулярной, объективной информации о решениях власти, о подготовке и реализации важнейших проектов, о принимаемых правовых актах, новых государственных и муниципальных программах, направленных на улучшение качества жизни в регионе, об общественно значимых событиях и инициативах, направленных на формирование и укрепление основ гражданского общества.

В целях организации и координации деятельности органов исполнительной власти Алтайского края и органов местного самоуправления по реализации федеральных программ и проектов в сфере информатизации Указом Губернатора края от 17.10.2013 № 51 создано управление информационных технологий и связи Алтайского края. Деятельность управления направлена на повышение уровня удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг и осуществляется в рамках государственной программы «Совершенствование государственного муниципального управления в Алтайском крае» на 2015–2020 гг. Программа утверждена постановлением Администрации края от 06.03.2015 № 87 и содержит в себе три подпрограммы, направленные на повышение открытости деятельности органов исполнительной власти Алтайского края и органов местного самоуправления и совершенствование административно-управленческих процессов в указанных органах, развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Алтайском крае, совершенствование кадрового обеспечения государственного и муниципального управления Алтайского края.

Задача по созданию электронного правительства в России поставлена на самом высоком уровне. Отмечу, что в рамках исполнения Указа Президента России от 07.05.2012 № 601 к 2018 г. 70% граждан нашей страны должны пользоваться государственными услугами в электронном виде, причем качество оказания услуг должно устраивать 90% пользователей.

Вышеупомянутой программой предусмотрены мероприятия по достижению рассматриваемых показателей указа № 601: организация перевода государственных и муниципальных услуг в электронную форму; организация межведомственного электронного взаимодействия; развитие и интеграция ведомственных ин-

формационных систем с Единым порталом государственных и муниципальных услуг, популяризация услуг среди населения региона.

В настоящее время электронное правительство в России развивается весьма активно – увеличивается количество пользователей Единого портала государственных услуг и количество услуг, предоставленных в электронном виде, органы исполнительной власти преимущественно используют систему межведомственного электронного взаимодействия в процессе предоставления услуг, растет уровень надежности функционирования систем. В целом можно говорить о сформированной и эффективно работающей системе электронного правительства.

Если говорить о перспективах, определенных Минкомсвязи России, то это прежде всего переход к концепции уже электронного общества, где информационные ресурсы государства связаны между собой и обеспечивают качественно новый уровень взаимодействия. Для этого в инфраструктуре электронного правительства требуется создать новый элемент, которого раньше не было, который бы отвечал за связность данных и систем между собой. Это позволит значительно увеличить количество электронных услуг и сервисов, повысить их качество, использовать результаты государственных услуг, перевести в электронный вид государственные функции, использовать единую идентификацию как для электронных государственных, так и частных (коммерческих) функций.

Сейчас инфраструктура электронного правительства существенно выросла из рамок Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». С ее использованием реализуется большое количество государственных и муниципальных функций. Например, принято отдельное решение о том, что на базе инфраструктуры электронного правительства создается единая сеть передачи данных для органов власти, создано и расширяется так называемое «гособлако» для размещения информационных ресурсов. То есть инфраструктура электронного правительства уже служит не только для предоставления государственных услуг, но и решения других важных государственных задач.

Вместе с тем, несмотря на требования действующего законодательства, значительное число востребованных федеральных государственных услуг не представлены на ЕПГУ и доступны в электронной форме только через официальные сайты органов, предоставляющих услуги, или специализированных операторов, в том числе, за плату. При этом такие сайты часто не интегрированы с ЕПГУ и Единой системой идентификации и аутентификации. Аналогично обстоят дела с региональными и муниципальными услугами. Указанные обстоятельства требуют от граждан многократных регистраций и предоставления одних и тех же персональных данных различным операторам. При переводе предоставления услуги в электронную форму, так же как и при организации межведомственного взаимодействия, не проводится оптимизация административных процедур, что не позволяет реализовать преимущества автоматизации. Расходы органов, предоставляющих услуги, на взаимодействие с заявителями, несмотря на значительные бюджетные расходы на информационные технологии, не сокращаются. Не созданы удобные и доступные механизмы перевода документов из бумажной формы в электронную, а правовая база предоставления услуг часто не предусматривает электронных каналов взаимодействия. Например, лишь для единичных

услуг установлена допустимость дистанционной подачи заявления и получения результата услуги, электронные формы заявлений утверждены нормативным правовым актом, а результаты услуги, предоставленной в электронной форме, имеют все необходимые реквизиты, заверены электронной подписью и могут использоваться при взаимодействии с органами, предоставляющими услуги, и в гражданском обороте. Обращение к электронному каналу получения услуги в редких случаях уменьшает для заявителя число посещений органа, предоставляющего услугу, или устраняет необходимость подачи бумажных документов. Таким образом, рассматриваемая область правоотношений нуждается в постоянном развитии в соответствии с запросами общества.

В вопросе выбора приоритетов мы придерживаемся практики одобрения определенного перечня проектов в области ИТ комиссией Алтайского края по внедрению информационных и телекоммуникационных технологий в системе государственного и муниципального управления, которую я возглавляю. Она включает в себя специалистов в сфере информатизации, работающих в федеральных и краевых исполнительных органах власти, муниципалитетах. Исходя из требований правительственных документов, самой жизни принято коллегиальное решение о приоритетной реализации проектов в области повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг (функций) в электронном виде и в режиме «одного окна», перехода на межведомственное электронное взаимодействие, использования технологий электронного документооборота в органах власти, создания электронных архивов ЗАГС, развития информационных систем в системе здравоохранения и социальной защиты населения. В этом году совместно с Главным управлением образования и молодежной политики Алтайского края мы приступили к созданию региональной информационной системы «Сетевой край. Образование» как регионального сегмента Единой федеральной межведомственной системы учета контингента обучающихся по основным образовательным программам и дополнительным общеобразовательным программам. Совместно с управлением Алтайского края по печати и информации – к внедрению интернет-портала с возможностью обратной связи для простой и эффективной коммуникации граждан и органов власти «Довольный гражданин». Все эти проекты также входят в инфраструктуру электронного правительства региона. Важно отметить, что успешность реализации тех или иных проектов ведомственной информатизации зависит от личной заинтересованности руководителей органов власти.

Важной задачей, решенной в прошлом году, следует назвать утверждение стратегии развития отрасли информационных технологий в Алтайском крае до 2020 г., которая также предусматривает развитие сервисов электронного правительства.

По данным Федеральной службы государственной статистики доля жителей Алтайского края, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, составила 27,6%. В среднем по стране данный показатель составляет 35%. Не секрет, что к сдерживающим факторам развития информационных технологий в крае относятся недостаточно развитая телекоммуникационная инфраструктура региона, низкий уровень информатизации в муниципальных образованиях, прежде всего на уровне поселений, имею-

щих каналы связи с низкой пропускной способностью. В настоящее время проводной доступ в сеть Интернет имеют жители около 40% сельских и городских поселений края, а мобильный доступ – более 70%. При этом считал бы необходимым напомнить, что по числу муниципалитетов Алтайский край находится на четвертом месте в России, что совсем не упрощает решение упомянутых задач. Численность населения составляет 2,4 млн жителей (1,6% населения России). Отличительной особенностью региона является высокая доля сельского населения – 44,0% (по России – 26,0%).

В рамках реализации положений Федерального закона от 07.07.2014 № 126-ФЗ «О связи» и заключенного между Федеральным агентством связи и ПАО «Ростелеком» контракта последний приступил к построению сети волоконно-оптических линий связи на территории Алтайского края с организацией точек доступа к широкополосному Интернету на скорости не менее 10 Мбит/с в населенных пунктах региона с численностью населения от 250 до 500 человек. В результате современные услуги связи станут доступны 93% населения края. Будет создана инфраструктура связи нового поколения, высокоскоростным подключением к Интернету обеспечат школы, больницы, отделения почты, различные государственные учреждения. Будет сформирована волоконно-оптическая сеть связи для организации доступа в Интернет, к которой планируется подключить 257 населенных пунктов Алтайского края.

В целях устранения административных барьеров, упрощения процедуры получения операторами связи разрешительной документации на строительство антенно-мачтовых сооружений связи, а также снижения финансовых затрат, в том числе на проведение государственной экспертизы проектной документации с сохранением контроля со стороны органов местного самоуправления, принимающих решение о согласовании размещения объектов, принят закон Алтайского края от 02.09.2015 № 81-ЗС «О внесении изменений в статью 44 закона Алтайского края «О градостроительной деятельности на территории Алтайского края».

ПАО «Ростелеком» в 2015 г. уже подключил 23 точки доступа в населенных пунктах Первомайского, Рубцовского и Тогульского районов Алтайского края, построено около 600 километров волоконно-оптических линий связи. Жители этих населенных пунктов использовали 1 терабайт информации за декабрь 2015 г. Вместе с тем в ходе реализации проекта столкнулись с рядом проблем, решение которых способствовало бы развитию электронного правительства. Это сложности при идентификации пользователя точкой доступа, постоянная корректировка сроков ввода точек доступа в конкретных населенных пунктах и другие.

В прошлом году создана и принята в эксплуатацию единая информационная система Алтайского края для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, межведомственного электронного взаимодействия, обеспечивающая: обработку заявлений и пакетов документов, поступающих через Единый портал и МФЦ Алтайского края; межведомственное электронное взаимодействие при направлении запросов в федеральные и региональные органы исполнительной власти, направлении ответов на запросы федеральных органов исполнительной власти; направление заявителям информации о ходе и результатах рассмотрения заявлений при предоставлении услуг; направление начислений в государственную информационную систему о государственных и му-

ниципальных платежах и получение информации о поступивших платежах. В Единой системе создано более 2000 учетных записей для пользователей всех районов и городов края, что в два раза больше по сравнению с 2014 г. Единая система по сути является ядром электронного правительства в крае, поскольку имеет интеграцию с большинством отраслевых систем.

За счет средств федерального и краевого бюджетов в администрациях муниципальных районов и городских округов установлены программно-аппаратные комплексы подключения к региональной системе межведомственного электронного взаимодействия. Это позволяет организовать работу с Единой системой со всех рабочих мест, размещенных в локальных вычислительных сетях городов и районов края. Так, в 2014 г. направлено 144 тыс. запросов, из которых одна треть (31%) направлена на бумажном носителе, а за 11 месяцев 2015 г. направлено 255 тыс. запросов, что существенно снизило необходимость предоставления населением различных справок, ранее требовавшихся при обращении за услугами. В 2015 г. проведено 37 мероприятий по информированию и обучению специалистов органов власти края, в том числе выездные мероприятия с использованием мобильного класса.

Для повышения востребованности электронных услуг в Алтайском крае обеспечено информирование населения о возможностях и преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, процедурах регистрации на Едином портале, в том числе организованы: публикация тематических статей в газетах на официальных сайтах органов власти; размещение объявлений в пунктах оказания государственных и муниципальных услуг; проведение мастер-классов по обучению населения работе с Единым порталом; изготовлены и распространены различные полиграфические материалы, обеспечена ротация рекламных роликов на телеканале Катунь 24.

В целях увеличения числа граждан, зарегистрированных на Едином портале государственных услуг, организована работа по созданию в муниципалитетах центров обслуживания, осуществляющих подтверждение личности в Единой системе идентификации и аутентификации (требуется для работы с ЕПГУ). Необходимо отметить особую роль в данной работе КАУ «МФЦ Алтайского края», поскольку большинство центров функционируют на базе МФЦ. На сегодняшний день в крае открыто 129 центров обслуживания (40-е место по РФ). В настоящее время в ЕСИА зарегистрировано более 300 тыс. жителей края, достигших возраста 14 лет, что составляет 16,14% (37-е место по РФ).

На Едином портале размещены формы электронных заявлений для получения более 120 услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Алтайского края и органами местного самоуправления.

Существенным достижением в области автоматизации управленческой деятельности в крае является переход на электронный документооборот с участием органов исполнительной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований. Рассылка документов, представление отчетов, переписка между указанными органами осуществляются в системе электронного документооборота, что значительно упрощает процедуру обмена документами между ними. В этом году в единой системе появится возможность информирования должностных лиц о срочных документах посредством СМС.

Анализ ситуации свидетельствует о необходимости комплексного подхода к решению задач в области повышения качества и доступности государственных услуг, снижения административных барьеров, развития сервисов электронного правительства в Алтайском крае, кадрового обеспечения государственного и муниципального управления. Масштаб решаемых проблем, их сложность и взаимосвязь, а также высокая общегосударственная значимость требуют консолидированных усилий органов власти и общества по их решению.

Snesar Vitaly Vladimirovich, Deputy Governor of the Altai Territory (Barnaul, Russia).

The article deals with specific areas of implementation of e-government concept in the Altai Territory in order to improve the quality and accessibility of public and municipal services, to ensure transparency of public authorities.

Key words: *e-government, public services, a single portal of public services.*

УДК 342.55

Барышников Евгений Николаевич, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье представлен анализ изменений федерального конституционного законодательства по вопросам замещения должностей высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований и глав местных администраций.

Ключевые слова: высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, глава муниципального образования, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Конституционно-правовые аспекты замещения отдельных должностей в органах государственной власти и органах местного самоуправления

Constitutional and legal aspects of filling certain posts in the organs of state power and local self-government

Важным фактором влияния на правовой статус высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) (далее также – высших должностных лиц), глав муниципальных образований, глав местных администраций, их место в механизме осуществления публично-властных полномочий выступает порядок замещения соответствующих должностей. Правовое регулирование данного порядка неоднократно претерпевало принципиальные изменения, ставшие объектом дискуссий в конституционно-правовой науке и предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации. Несмотря на высказанные «стражем» федеральной Конституции правовые позиции применительно к данным изменениям (имеющие практическое значение в силу их роли

в системе источников российского права), представляется целесообразным их дальнейший конституционно-правовой анализ сквозь призму конституционных принципов демократии, федерализма и местного самоуправления.

Федеральным законом от 02.05.2012 № 40-ФЗ¹ в федеральные законы от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² и от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ были внесены изменения, предусматривающие избрание высших должностных лиц гражданами (прежний порядок замещения данных должностей посредством «наделения полномочиями» сохраняется как альтернативный и используется в силу известных причин в отдельных российских регионах). При этом субъектами выдвижения кандидатов выступают политические партии, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, может использоваться и самовыдвижение кандидатов. Полагаем, что последнее обстоятельство противоречит конституционному принципу равноправия граждан Российской Федерации, поскольку предполагает разные условия реализации пассивного избирательного права в различных субъектах Российской Федерации (что, собственно говоря, и происходит на практике). Так, в Новосибирской области выдвижение кандидатов на должность Губернатора Новосибирской области может происходить в порядке выдвижения политическими партиями и в порядке самовыдвижения, в Алтайском крае кандидаты на должность Губернатора Алтайского края могут выдвигаться исключительно политическими партиями. Однако более интересными и широко обсуждаемыми являются новеллы законодательства, получившие условное название «муниципальный фильтр». Суть последнего сводится к необходимости поддержки выдвижения (самовыдвижения) кандидата на должность высшего должностного лица депутатами представительных органов муниципальных образований и (или) избранными на муниципальных выборах главами муниципальных образований в количестве от 5 до 10%. При этом среди них число депутатов представительных органов и (или) глав муниципальных районов и городских округов должно также составлять от 5 до 10% (конкретное число определяется региональным законом), причем данная поддержка должна быть получена в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации.

Изложенные нормы законов стали предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации, а поводом к этому послужил запрос группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания России. Оспаривая конституционность «муниципального фильтра», депутаты указали на следующие характеристики соответствующего законодательного регулирования: во-первых, им вводятся необоснованные и чрезмерно жесткие ограничения избирательных прав граждан; во-вторых, оно не позволяет в условиях значительного преобладания на местном уровне представителей одной из политических партий получить статус зарегистрированного кандидата лицам, выдвинутым от других политических

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

партий или в порядке самовыдвижения; в-третьих, на местное самоуправление возлагаются не свойственные ему полномочия¹. Предсказуемо Конституционный Суд России отверг эти доводы. Апеллируя к конституционным основам единства публичной власти в России, вытекающей отсюда объективной необходимости взаимодействия высших должностных лиц (на которых возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта Российской Федерации, а следовательно, и каждого входящего в его состав муниципального образования) с органами местного самоуправления, Суд пришел к выводу о допустимости установления тех или иных форм участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица. Настораживает, что в обоснование своей правовой позиции Конституционный Суд России положил ряд аргументов, которые вряд ли могут квалифицироваться в качестве правовых и не выдерживают, как говорят в такого рода случаях, сколько-нибудь серьезной критики. В частности, по его мнению, «поддерживая того или иного кандидата, выборное лицо местного самоуправления действует в качестве, отражающем, прежде всего, факт наличия у него как у облеченного в результате избрания доверием населения муниципального образования – публично-правового статуса, свидетельствующего не только о личных характеристиках, политическом и жизненном опыте выборного лица местного самоуправления, но и о его определенной интегрированности в политическую систему общества... соответственно, такая поддержка означает в конкретном социально-историческом контексте и признание реальной способности кандидата в случае победы на выборах решать задачи, относящиеся к компетенции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обеспечивая комплексное социально-экономическое развитие региона и составляющих его муниципальных образований». Нельзя не обратить внимание и на произведенную Конституционным Судом России подмену предусмотренного Конституцией страны понятия «единство государственной власти» понятием «единство публичной власти».

В целом, несмотря на природу местного самоуправления как специфической формы реализации народовластия, конституционно закрепленную организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, Конституционный Суд России подтвердил конституционность нового причудливого способа замещения должности высшего должностного лица, предусматривающего фактическое участие органов местного самоуправления в решении соответствующего кадрового вопроса. При этом «муниципальный фильтр» действительно может являться эффективным средством решения действующей региональной властью задачи по обеспечению участия в губернаторских выборах исключительно определенных кандидатов. В частности, речь идет об ис-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8062.

пользовании так называемых «технических» кандидатов, «разбирающих» вместе с «основным» кандидатом голоса депутатов и глав районного и городского звена и тем самым блокирующих возможность иных кандидатов обрести статус зарегистрированных кандидатов.

Не менее интересными с конституционно-правовой точки являются предусмотренные Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон) подходы к решению вопросов, связанных с замещением должностей глав муниципальных образований и глав местных администраций. В соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах; избирается представительным органом из своего состава; избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Последний способ является новеллой Федерального закона, при его использовании глава муниципального образования одновременно возглавляет местную администрацию. Конкретный способ замещения должности главы муниципального образования определяется уставом муниципального образования, но в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (!). Следовательно, субъекты Российской Федерации наделены правом устанавливать способы избрания главы муниципального образования, выбирая из трех указанных вариантов, в том числе транслировать единственный способ избрания для конкретных муниципальных образований. Ярким примером в этом отношении выступает закон Алтайского края от 27.11.2014 № 92-ЗС «О порядке избрания глав муниципальных образований Алтайского края»², в статье 1 которого закреплены следующие подходы:

глава городского округа, муниципального района, городского поселения, не являющегося административным центром муниципального района, в соответствии с уставом муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, проводимого в порядке, устанавливаемом представительным органом муниципального образования;

глава городского округа ЗАТО «Сибирский», глава поселения, являющегося административным центром муниципального района, в соответствии с уставом муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса;

глава сельского поселения, не являющегося административным центром муниципального района, в соответствии с уставом муниципального образования может избираться любым из трех закрепленных в части 2 статьи 36 Федерального закона способов.

Очевиден определенный абсурд отсылки в первых двух приведенных случаях к уставу муниципального образования, поскольку муниципальное образование должно в своем уставе лишь продублировать тот конкретный способ избрания главы муниципального образования, который для него определил региональный закон. О какой самостоятельности населения в решении вопросов местного

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Сборник законодательства Алтайского края. 2014. № 224 (ч. 1). С. 11.

значения (включая определение структуры органов местного самоуправления) в данном случае можно вести речь? В этой связи звучат мнения исследователей о том, что современное федеральное законодательство в области местного самоуправления демонстрирует «встраивание местного самоуправления в систему государственной власти»¹; «закладывается новая модель организации местного самоуправления в России»².

Данный вопрос становится еще более актуальным на фоне закрепленной Федеральным законом процедуры формирования конкурсных комиссий в городских округах и муниципальных районах, предусматривающей назначение половины состава этих комиссий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (часть 2.1 статьи 36 Федерального закона). Кстати, аналогична процедура формирования конкурсных комиссий и при конкурсном замещении должности главы администрации городского округа и муниципального района. Полагаем, что Федеральным законом закреплены организационно-правовые основы, позволяющие высшим должностным лицам решать кадровые вопросы замещения должностей глав муниципальных районов и городских округов (глав администраций муниципальных районов и городских округов) по существу.

Следует отметить, что часть 2 статьи 36 Федерального закона также стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации и также ожидаемо получила «конституционное признание» со стороны «стража» федеральной Конституции. При этом представляет интерес его правовая позиция, содержащая дифференцированный подход к решению вопроса о способе избрания главы муниципального образования в зависимости от территориального уровня муниципального образования³. По его мнению, «сложившаяся территориальная организация местного самоуправления, включающая муниципальные образования верхнего территориального уровня, на котором наряду с решением вопросов местного значения реализуется значительный объем имеющих государственное значение публичных функций и задач – как в порядке наделения соответствующих органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах конституционно обоснованного участия органов местного самоуправления в осуществлении совместно с органами государственной власти функций социального правового демократического государства на конкретной территории... – определяет возможность выбора оптимальных для муниципальных районов, городских округов организационных механизмов формирования и осуществления муниципальной власти, которые согласовывались

¹ Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления: материалы круглого стола // Государство и право. 2004. № 3. С. 36.

² Кандрина Н.А. О некоторых вопросах правового регулирования структуры органов местного самоуправления // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2012. №2. (25). С. 84.

³ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

бы с реализуемыми на уровне этих муниципальных образований общегосударственными и региональными интересами и отвечали бы собственно местным нуждам и потребностям их населения... Что же касается поселений (сельских и городских), то с учетом присущих им правовых характеристик и в силу ряда объективных закономерностей они более ориентированы на самоорганизацию, нежели крупные муниципальные образования, обладают более высоким, чем муниципальные районы и городские округа, потенциалом личного участия жителей в делах местного сообщества, а передача органам местного самоуправления сельских и городских поселений государственных полномочий на практике не имеет широкого распространения». Таким образом, Конституционный Суд России указал на возможность установления в региональных законах единственно возможного варианта порядка избрания глав муниципальных районов, городских округов, фактически апеллируя к степени концентрации возложенных на них публичных функций и задач, имеющих государственное значение.

В целом изложенные правовые позиции Конституционного Суда России свидетельствуют об отсутствии у него самостоятельности при рассмотрении «политически значимых» дел. Соответствующие аргументы слабо стыкуются с теорией и юридической природой федерализма и местного самоуправления, а также с мировой практикой конституционализма. По нашему мнению, Конституционный Суд России, как это ни парадоксально звучит, «приспосабливает» Конституцию страны к транслированным властью в текущее законодательство подходам, обеспечивающим реальное единство именно публичной (государственной и муниципальной) власти.

***Baryshnikov Evgeny Nikolaevich**, Head of the Department of Civil Legal Disciplines and Human Rights of the Altai Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences*

The article presents an analysis of changes in the federal constitutional law on filling posts of senior officials of the Russian Federation, heads of municipalities and heads of local administrations.

***Key words:** a senior official of the subject of the Russian Federation, head of the municipality, the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation.*

УДК 347.51

Блинова Ольга Александровна, доцент кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье исследуется природа ответственности в муниципальном праве, обосновывается самостоятельное место муниципально-правовой ответственности в системе юридической ответственности, выявляются ее отличительные особенности.

Ключевые слова: муниципально-правовая ответственность, конституционно-правовая ответственность, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления.

Вопросы ответственности в муниципальном праве Issues of responsibility in municipal law

В настоящее время в теории муниципального права большое внимание уделяется вопросам ответственности особых субъектов муниципальных правоотношений: органов и должностных лиц, а также определению оснований и механизмов реализации применяемых видов ответственности. В имеющихся публикациях, особенно в советский период, много внимания было уделено юридической ответственности, в том числе и характеристике классических ее видов, носящих отраслевой характер: уголовной, административной и гражданско-правовой. Действительно, определенный период времени в муниципальном праве использовались понятия, связанные с данными видами юридической ответственности, которые в полной мере не могли охватить весь спектр правонарушений в муниципальной сфере, в том числе и со стороны таких субъектов муниципально-правовых отношений, как должностные лица и органы местного самоуправления. Но в то время действительно данные виды юридической ответственности представляли наиболее действенный механизм, обеспечивающий защиту интересов населения, отдельных граждан, юридических лиц, самого муниципального образования от различного рода неправомерных действий, в том числе и от указанных субъектов.

Однако в связи с существенным изменением общественных отношений, направленных на создание правовых, организационных и экономических основ и условий для стабильного функционирования местного самоуправления, с принятием ряда новых нормативно-правовых актов, касающихся реформирования законодательства о местном самоуправлении и его основных правовых институтов, в юридической литературе стали вести речь об использовании таких видов ответственности, как конституционно-правовая и муниципально-правовая ответственность. Принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который наделил определенный круг субъектов муниципальных правоотношений (должностных лиц и органы местного самоуправления) широким кругом полномочий, сказалось на вопросах их ответственности перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Что касается муниципально-правовой ответственности, то данный термин стал все чаще использоваться в научной и учебной литературе, посвященной вопросам местного самоуправления. Это связано непосредственно с дальнейшей разработкой теоретических основ самой отрасли муниципального права, а также и ее правовых институтов, среди которых особое место стало уделяться и институту ответственности. Впервые в научный оборот термин «муниципально-правовая ответственность» был введен Е.С. Шугриной¹. Однако вопрос о критериях выделения муниципально-правовой ответственности до сих пор является одним из дискуссионных в науке отечественного муниципального права. Общепринятая концепция о природе и сущности муниципально-правовой ответственности еще не сложилась. Поэтому в настоящее время еще встречаются публикации, содержащие спорные подходы по применению имеющихся видов ответственности относительно определенных субъектов муниципального права, используя при этом различный понятийный аппарат, например, ответственность в муниципальном праве, конституционно-правовая ответственность, ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления и т.п.

Безусловно, положительным фактором является то, что в последние годы объектом научных изысканий становится конституционно-правовая ответственность и ее применение в муниципальном праве, тем более в современной науке зачастую ответственность субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, считают разновидностью конституционно-правовой ответственности². Так, по мнению Д.Т. Шона, «конституционная ответственность – отрицательная оценка государством деятельности гражданина, государственного органа..., а также мера принуждения, реализация санкции правовой нормы»³. В соответствии с точкой зрения Н.А. Бобровой конституционная ответственность есть ответственность власти, ответственность за состояние законности в правотворческой и правоприменительной деятельности государственного аппарата и его представителей⁴. Отмечается также, что круг субъектов конституционно-правовой ответственности достаточно ограничен. К ним, как правило, относят высшие, региональные органы власти, депутатов, т.е. таких субъектов, которые могут принимать наиболее важные государственные решения. Еще одна отличительная черта данного вида ответственности заключается в том, что только в определенных случаях эта ответственность не требует наличия вины того или иного лица, устанавливаемой в особых процедурных формах.

Автор одного из первых системных исследований института конституционно-правовой ответственности А.А. Кондрашов отмечает, что в современной литературе обосновываются предложения о выделении муниципально-правовой от-

¹ Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2005. №5. С. 34.

² Барышников Е.Н., Ермаков Э.Ю. К вопросу об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. №12. С. 47–49.

³ Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. №7. С. 41–43.

⁴ Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985. С. 26.

ветственности как самостоятельного вида юридической ответственности¹. Г.Н. Чеботарев, рассматривая проблему о самостоятельности муниципально-правовой ответственности, отмечает, что в юридической литературе существует, по меньшей мере, два подхода к пониманию публичной ответственности в местном самоуправлении. Одни авторы считают, что в местном самоуправлении реализуется конституционно-правовая ответственность, другие ответственность субъектов местного самоуправления перед населением именуют муниципально-правовой². О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев, говоря об ответственности в этой сфере, избегают более точного терминологического обозначения. Однако более конструктивным с точки зрения природы местного самоуправления представляется подход по применению в сложившейся ситуации конституционно-правовой и муниципально-правовой видов ответственности (не забывая о том, что имеет место использование и других видов юридической ответственности: уголовной, гражданско-правовой, дисциплинарной, административной)³. Сторонники муниципального права как самостоятельной отрасли права считают, что она не может обходиться без собственного института отраслевой ответственности, в данном случае – муниципально-правовой, которая должна отличаться от иных видов ответственности. К отличительным признакам муниципально-правовой ответственности можно отнести наличие специфики в правовом статусе непосредственно самих субъектов муниципально-правовых отношений, имеющих публичный характер их деятельности, а также наличие специальных оснований – муниципальных правонарушений; особых процедур ее реализации, особенностей структуры самих муниципально-правовых норм, взаимосвязь с уставами муниципальных образований и закреплением ее санкций в этих актах (так называемая уставная муниципальная ответственность, реализуемая перед населением муниципального образования в соответствии с основаниями, условиями и порядком, закрепленными в том или ином Уставе). В данном случае можно сказать, что своеобразие муниципально-правовой ответственности будет выражаться в отзыве депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления, роспуске представительных органов муниципальных образований, отрешении от должности главы муниципального образования. Тем не менее, некоторые авторы считают, что при таком «скудном арсенале собственных мер принуждения вряд ли есть веские основания настаивать на формировании в структуре» муниципального права самостоятельного вида юридической ответственности⁴.

Указанные обстоятельства все же позволяют делать вывод о том, что ответственность субъектов правоотношений, связанных с осуществлением местного самоуправления, несмотря на ряд общих признаков (особенности субъектов ответственности, возможность наступления ответственности без учета вины конкретного лица и др.), не сводится к определенной разновидности конституционно-правовой ответственности. Подтверждением этому можно считать следующие обстоятельства: муниципально-правовая ответственность является разновидно-

¹ Муниципальное право России: Учеб. / Отв. Ред. Г.Н. Чеботарев. М.: Юрист. С. 198

² Там же. С. 197.

³ Там же. С. 213.

⁴ Чеботарев Г.Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Российский юридический журнал. 2002. № 4. С. 37–41.

стью публично-властного принуждения, а не государственного, как конституционно-правовая ответственность; наличие особого круга субъектов муниципально-правовой ответственности (к ней не относятся органы государственной власти); основания ответственности предусмотрены законами и уставами муниципальных образований; наступает на основе нарушения соответствующими субъектами нормативно-правовых актов о местном самоуправлении; наличие самостоятельной системы нормативно-правовых актов, предусматривающих виды указанной ответственности.

На сегодняшний день считается, что муниципально-правовая ответственность является самостоятельным правовым институтом в системе муниципально-права и выполняет различные функции. Она представляет собой обусловленную нормами Конституции РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований необходимость органов местного самоуправления отвечать за свое юридически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения – претерпевать определенные лишения.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – самостоятельное правовое явление, характеризующее процесс осуществления местного самоуправления и находящееся в сфере правового регулирования муниципального права. Институт муниципально-правовой ответственности регулирует особый круг отношений, предусмотренных Конституцией РФ в сфере местного самоуправления и представляющих самостоятельный уровень организации местной власти для решения вопросов местного значения.

Таким образом, можно сказать, что муниципально-правовая ответственность представляет собой особый вид юридической ответственности, направленный на охрану интересов населения муниципального образования, обеспеченный специальным набором санкций, применяемых к специальным субъектам (населению, выборным и иным должностным лицам и органам местного самоуправления) за совершение особого вида правонарушения – муниципального деликта.

***Blinova Olga Alexandrovna**, Assistant Professor of the Department of Constitutional and International Law of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences*

The article examines the nature of responsibility in municipal law, substantiates an independent place of municipal liability in the system of legal liability, and identifies its distinctive features.

Key words: *municipal legal responsibility, constitutional and legal responsibility, local authorities, officials of the local government.*

УДК 342.5

Зинкова Елена Анатольевна, заместитель начальника управления ЗАГС Алтайского края (Барнаул, Россия)

В статье рассмотрены вопросы обеспечения эффективности власти и качества государства по таким направлениям, как структура, полномочия и штатная численность органов государственной власти, их открытость для населения, совершенствование нормотворчества, в том числе в контексте правильного использования понятийного аппарата.

Ключевые слова: государственная услуга, государственная функция, система органов власти, структура органов власти; полномочия.

К вопросу о совершенствовании системы и структуры органов государственной власти **On improvement of the system and structure of public authorities**

Размышляя о реформах органов государственной власти и о судьбе этих реформ, есть смысл обсудить несколько тезисов.

Первое. Пресловутый вопрос о понятийном аппарате. Непрерывающаяся путаница с категориями «система», «структура», «полномочие», «функция», «государственная услуга», «государственный орган», «учреждение» вызывает неразбериху в головах теоретиков и, что опасно, непонимание смысла реформ со стороны граждан.

Например, в Федеральном законе № 210-ФЗ, регулирующем правоотношения в сфере государственных и муниципальных услуг, мы наблюдаем, мягко говоря, неточность и некорректность определения государственной услуги, функции, полномочия, а прямо говоря, вообще – резкий зигзаг в теории государства и права. Речь идет о перевернутом понимании сущности государственной функции, когда последняя подменяется частно-правовой категорией услуги, которая вообще не может быть применима к публично-правовым отношениям. Допускаю, что этот закон – отражение проходивших в обществе социально-политических процессов, но вред в головах граждан от неправильного понимания сущности государственных функций присутствует. Люди введены в заблуждение этим законом и далее, в ходе его реализации – административными регламентами. А реальность такова, что мы пока не в состоянии реализовать такую форму государства, которое оказывало бы своим гражданам услуги по типу «Государство-добро» Д. Локка.

Не менее проблемная картина наблюдается в части использования понятий «система» и «структура» в региональном законодательстве. Хотелось бы иметь единое толкование основных понятий, используемых в правотворческой деятельности. Мы возлагаем надежды на Федеральный закон № 184-ФЗ, устанавливающий общие принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Между тем этот закон сам поначалу использует в ст.ст. 5 и 17 несогласованные понятия «структура органов исполнительной власти субъекта» и «система органов исполнительной власти». Законодатель делает попытку устранить эту недоработку, поскольку она влечет правовые последствия в части разграничения компетенции между законодательным и исполнительным органом

власти субъекта Российской Федерации. Сейчас закон четко определяет, что законодательный орган определяет систему органов власти в регионе, а исполнительный – устанавливает структуру. Но теперь вопрос о правильном толковании понятий обостряется еще больше и требует скорейшего решения.

Система с точки зрения русского языка имеет более десятка толкований в зависимости от контекста. Главное в толковании этого термина: система – это нечто целое, состоящее из частей, определенный порядок, основанный на взаимной связи, объединении частей чего-либо. Это и форма организации, общее устройство чего-либо, единство закономерно расположенных, взаимосвязанных и взаимодействующих частей. Системному целому присуща такая взаимосвязь элементов, при которой изменение одного из них влечет изменение других и системы в целом. Вот эта хрупкость и пластичность системы зачастую не учитывается при проведении реформ. Мы не прогнозируем, что изменение устройства управления одной отраслью экономики неизбежно влечет за собой изменения в устройствах управления в других.

Структура как единица русского языка также имеет несколько значений, одно из них словари полностью отождествляют с системой. Для наших рассуждений эти понятия правильнее разделить. Структура – это взаиморасположение и связь частей чего-то целого. Это взгляд внутрь системы.

Второе. Вопрос о соотношении структуры и численности органов государственной власти.

Орган государственной власти тогда будет функционировать эффективно, когда будет должным образом насыщен «кровью», образно говоря. Зачастую нас «штормит» в процессах сокращения численности, оптимизации численности. Сокращение государственного аппарата не должно быть самоцелью. Никто не отменял объективных организационных законов. Цели, приемы нейтрализации негативных процессов при формировании численности обосновал еще Паркинсон. Целесообразно вспомнить первый закон Паркинсона – закон самовозрастания численности управленческого персонала. Безоговорочно принято, что этот закон имеет глобальное значение, в поле его действия находятся все бюрократии мира. Закон формулируется так: «Численность персонала любой управляющей системы ежегодно растет независимо от состояния управляемого объекта. По Паркинсону ежегодный прирост персонала неизменно составляет примерно 5%, независимо от объема работы и даже при полном ее отсутствии. Мы не учитываем должным образом действие этого закона и увлекаемся сокращениями, в результате обманываем сами себя. Например, создаем учреждения, работники которых, не являясь государственными служащими, реализуют государственно-властные полномочия (или ведут подготовительную работу для принятия государственно-властного решения). И, наоборот, чаще по субъективным причинам, сохраняем статус государственной службы там, где по сути нет государственно-властного наполнения.

Заслуживает внимания идея установить на федеральном уровне пределы регулирования системы и структуры органов исполнительной власти регионов, в том числе в части численности, ориентируясь на численность населения региона и его экономический потенциал. Частично такой механизм уже работает в случаях передачи регионам государственных полномочий федерального уров-

ня. Хотя понятие «экономический потенциал» несколько смущает как критерий для выбора модели.

Третье. Контакт с обществом. Как это связано с проблемами реформ органов государственной власти? Непосредственно. Мы должны исходить из конституционных норм о том, что человек является высшей ценностью, народ является единственным источником власти, о том, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий достойной жизни. Все, что мы делаем, все наши действия, в том числе по совершенствованию государственного механизма, должно быть известно населению. Более того, наши действия должны быть понятны людям. Действия чиновников не должны вызывать непонимания и раздражения, поэтому каждый шаг по созданию новых органов, их реорганизации, по сокращению, по оптимизации надо неустанно объяснять людям.

Этому направлению работы надо уделить самое пристальное внимание. При чем сотрудники пресс-подразделений должны обладать не только профессиональными знаниями по специальности «журналистика», но и умением преподнести материал понятным языком, раскрывая суть и цель действия. Одно неосторожное слово пресс-службы может вызвать негатив к власти или даже панику.

Например, в конце года в крае был принят закон, возвращающий на государственный уровень ранее переданные органам местного самоуправления государственные полномочия по государственной регистрации актов гражданского состояния. В результате с определенной даты указанные полномочия будут осуществляться органом исполнительной власти края, работники органов ЗАГС будут действовать в статусе государственных служащих края, а не муниципальных служащих, как это было до принятия закона. Принципы работы, места расположения, режим не меняются. Проще говоря, непосредственно населения реорганизация не коснется. Однако, подавая новость о законе, журналисты анонсируют ее как «Муниципалитеты Алтайского края не будут регистрировать акты гражданского состояния», вызывая у читателя сначала тревогу, а затем, самим текстом новости – уже панику. До сегодняшнего дня у части населения края «благодаря» этому сообщению в сознании отложилась мысль, что «ЗАГСы закрывают».

Четвертое. Система межведомственного электронного взаимодействия.

СМЭВ – реальный инструмент и показатель повышения эффективности деятельности государственного аппарата. В случае успешной реализации этого проекта гражданин сформирует исключительно положительное мнение о власти, поскольку мы сможем избавиться от раздражающего фактора многовековой российской действительности - «хождения по инстанциям за бумажками». Человек сможет получить необходимый ему документ, совершая абсолютный минимум действий. Все необходимые составляющие статуса человека и гражданина будут сконцентрированы в единой базе в результате обмена данными между органами власти. Основу этой базы составит информация органов записи актов гражданского состояния. До настоящего времени механизмы обмена существуют, но требуют совершенствования. Кроме приоритетного ресурсного и кадрового обеспечения этого проекта, необходимо обратить внимание и на проблемы:

- охрана и защита персональных данных;

- «перегибы» в проведении политики информатизации на федеральном уровне (например, в конкурсе проектов региональной информатизации обозначено направление «ЗАГС и охотничий билет», причем составные части для получения субсидии не могут быть разделены);

- требует модернизации законодательство, определяющее перечни и форматы передачи данных (например, органам медицинского страхования сегодня необходимы сведения не только о рождении и смерти лица, но и о его браке, перемене имени, дабы избежать «двойных» страховых взносов, и таким образом, оптимизировать бюджетные затраты. В целях обеспечения безопасности разрозненным подразделениям полиции оперативно требуются сведения о смерти).

Zinkova Elena Anatoljevna, Deputy Chief of the Registry Office of the Altai Territory (Barnaul, Russia)

The article discusses the issues of power efficiency and the quality of government in areas such as the structure, powers and staffing level of public authorities, their openness to the public, improvement of law-making, including in the context of the proper use of the conceptual apparatus.

Key words: public service, state function, the system of authorities, government structure, powers.

УДК 34.342.924

Кандрина Надежда Алексеевна, доцент кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье рассматриваются правовая природа, сущность государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти; особенности нормативного правового регулирования понятия государственной услуги в российском законодательстве; отмечается отсутствие единообразия и системности в её определении; проблемы разграничения государственных функций и услуг.

Ключевые слова: услуга, государственная услуга, предоставление государственных услуг, государственная функция, функция органа исполнительной власти.

Правовое регулирование государственной услуги (проблемы системности и единообразия) Legal regulation of public services (problems of consistency and uniformity)

Общественно-политические и социально-экономические преобразования последнего десятилетия в Российской Федерации свидетельствуют о том, что государство формулирует свою основную цель, направленную на удовлетворение потребности личности, обеспечение прав и свобод человека как высшей ценности. Механизм реализации функций современного Российского государства претерпевает существенные изменения; государственное властное воздействие поступательно, всё более динамично трансформируется в систему предоставления государственных и муниципальных услуг населению.

Рассматривая институт предоставления государственных и муниципальных услуг с точки зрения общего подхода, необходимо обратить внимание на его смешанную правовую природу - регулирование нормами публичных и частных отраслей российского права¹.

Как известно, исследование понятия, сущности и значения любой правовой категории базируется на конституционных положениях. Целевая ориентация термина «услуга» в Конституции Российской Федерации просматривается лишь в сфере экономических отношений как вид материальной деятельности². Избранный законодателем подход сужает понятие и сущность государственных услуг, характеризует их лишь под углом объектов гражданских прав и не рассматривает услуги как общественные блага, обязанность предоставлять которые несет государство.

Формально-правовую определенность термин «государственная услуга» приобрел при определении приоритетных направлений административной реформы в 2003–2004 гг.³ Указом Президента РФ было установлено, что оказание услуг является функцией федеральных органов исполнительной власти (федерального агентства); они предоставляют услуги в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами, непосредственно или через подведомственные учреждения и иные организации безвозмездно или за плату⁴.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон 2010 г.) окончательно закрепил правовой институт предоставления государственных и муниципальных услуг, установив иное определение государственной услуги⁵. Государственной услугой является деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта РФ, государственного внебюджетного фонда и органа местного самоуправления при реализации переданных отдельных государственных полномочий и осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий этих органов⁶.

Отсутствие единообразия в нормативных правовых актах по определению государственной услуги, предоставляемой органами публичной власти, осложняется и несколько иным, а также расширительным её толкованием в иных источниках. В Бюджетном кодексе РФ государственные (муниципальные) услуги по-

¹ См.: Кандрина Н.А. О некоторых проблемах правового регулирования предоставления муниципальных услуг // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. №1(28). С. 13.

² См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014 № 31. Ст. 4398.

³ См.: О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: указ Президента РФ от 23.07.2003. № 824 // Собрание законодательства РФ. 2003. №30. Ст. 3046.

⁴ См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2010. №26. Ст. 3331.

⁵ См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. 2010 № 31. Ст. 4179; 2015 №10. Ст. 1393.

⁶ См.: Там же.

нимаются как деятельность субъектов, оказывающих эти услуги; их могут предоставлять не только органы исполнительной власти, но и органы законодательной и судебной власти (и местного самоуправления), а также и государственные (муниципальные) учреждения, иные юридические лица, определенные законом (ст. 6)¹.

Обращаясь к Гражданскому кодексу РФ, необходимо отметить, что законодатель не дает определений не только понятия «государственная услуга», (что в меньшей степени вызывает сомнения), но и вообще категории «услуга». Более того, услуги, относящиеся согласно прежней редакции ГК РФ к объектам гражданских прав, в настоящее время таковыми не значатся. Современное гражданское законодательство относит к числу объектов гражданских прав оказание услуг, а не сами услуги (ст. 128 ГК РФ)².

Между тем согласно положениям Федерального закона от 2010 г. государственные услуги не оказываются, государственные услуги предоставляются³. Думается, что федеральный законодатель избрал правильный подход к разграничению природы услуг: при оказании услуг возникают преимущественно гражданские правоотношения; при предоставлении услуг – публично-правовые отношения, обязательным субъектом которых является орган публичной власти. Во-первых, для получения соответствующей государственной услуги должно быть установлено специальным законом право на её получение и определен порядок ее получения. Реализация этого потенциального права носит заявительный характер, т.е. физическое либо юридическое лицо само решает, необходима ли ему соответствующая государственная услуга, и только после запроса услуга должна быть предоставлена органами публичной власти. Во-вторых, как правило, услуги, не являющиеся государственными, носят возмездный характер (ст. 779 ГК РФ)⁴, что нельзя отнести к большинству государственных услуг. Следовательно, предоставление государственных услуг органами публичной власти не должно регулироваться гражданским законодательством.

Не способствуют формированию единообразной концепции предоставления государственных услуг, в том числе и положения Постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373, устанавливающие требования к разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг⁵.

¹ См.: Бюджетный кодекс РФ ОТ 31.07.1998 № 45-ФЗ (ред. от 30.09.2015) // СЗ РФ. 1998 № 31. Ст. 3823; 2015 №40. Ст. 5468.

² См.: Там же.

³ См.: Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон.

⁴ См.: Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 №14-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 1996 № 5. Ст. 410; 2015 № 27. Ст. 4001.

⁵ См.: О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства РФ от 16.05.2011 № 373 (ред. от 23.01.2014) // Собрание законодательства РФ. 2011 № 22. Ст. 3169; 2014 №5. Ст. 506.

В упомянутом Постановлении под государственной функцией и государственной услугой понимаются административные процедуры (действия) федерального органа исполнительной власти, реализуемые в установленные сроки и последовательно, если в первом случае по осуществлению государственного контроля (надзора); то во втором – по запросу заявителей в пределах установленных полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона 2010 г.¹

Следовательно, установлен своего рода критерий разграничения государственной функции и государственной услуги, предоставляемых федеральным органом исполнительной власти, то есть административные процедуры по осуществлению государственного контроля (надзора) являются функцией, а осуществляемые по запросу заявителей в пределах установленных полномочий в соответствии с требованиями Федерального закона 2010 г. – государственной услугой.

Избранный подход формирования административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления услуг не полностью корреспондирует с установленными видами функций федеральных органов исполнительной власти. Во-первых, не предусмотрены административные регламенты по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также управлению государственным имуществом². Во-вторых, федеральному министерству в нарушение основного правила не запрещено осуществлять функции по контролю и надзору³.

Вместе с тем установление административного регламента исполнения государственной функции лишь при исполнении контроля (надзора) является правомерным. Представляется, что ни принятие нормативных правовых актов, ни управление государственным имуществом, а также предоставление государственных услуг не могут относиться к функциям федеральных органов исполнительной власти. Принятие нормативных правовых актов – это полномочие органа исполнительной власти, которым он наделяется в целях регулирования общественных отношений в установленной сфере деятельности. Управление государственным имуществом не может также считаться функцией органа исполнительной власти, так как сужает рассматриваемое понятие и является его полномочием. Соответственно, и государственные услуги не рассматриваются как государственные функции.

В упомянутом постановлении Правительства РФ предусмотрено, что исполнять одну государственную функцию и предоставлять одну государственную услугу могут несколько федеральных органов исполнительной власти⁴. Согласно наиболее распространенной позиции в теории государства и права через функцию государственного органа реализуются его компетенция, права и обязанности; и поэтому функцию соответствующего государственного органа не может «подменять никакой другой орган»⁵. При этом все государственные органы

¹ См.: Там же.

² См.: О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ.

³ См.: О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: постановление Правительства РФ.

⁴ См.: Там же.

⁵ Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 28.

в большей или меньшей степени совместно участвуют в осуществлении лишь функций государства, а не функций отдельных его органов¹.

Если несколько органов исполнительной власти исполняют функцию (контроля и надзора) совместно², то либо эти органы необходимо объединить в один, либо они реализуют не функцию органов, а функцию государства. Аналогично можно истолковать предоставление государственных услуг, то есть такая услуга не может быть деятельностью по реализации функций соответствующих органов исполнительной власти, как определяет понятие государственной услуги Федеральный закон 2010 г. – это реализация непосредственно функции государства.

Следовательно, при предоставлении государственных услуг происходит исполнение не функций органов, их предоставляющих, а функций государства.

Таким образом, в правовом регулировании предоставления государственных услуг органами публичной власти не сложилось системного единообразного подхода в определении их понятия и сущности; в нормативных правовых актах просматривается смещение функций государства и государственного органа. Названные обстоятельства свидетельствуют, прежде всего, о том, что правовое регулирование предоставления государственных услуг происходит в большей степени на основе складывающейся правоприменительной практики и в меньшей степени базируется на выработанных наукой понятиях и закономерностях. И откровенно говоря, российской юридической наукой пока не выработано унифицированной концепции государственных услуг, предоставляемых органами публичной власти населению.

Kandrina Nadezhda Alekseevna, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article examines the legal nature, the essence of public services provided by the executive authorities; features of legal regulation of the concept of public service in the Russian legislation; notes a lack of uniformity and consistency in its definition; problems of differentiation of state functions and services.

Key words: *service, public service, provision of public services, a state function, a function of executive authority.*

¹ См.: Теория государств и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2004. С. 62.

² См.: Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда: Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30.04.2009 (ред. от 01.06.2013) (Зарегистрировано в Минюсте России 09.06.2009 № 14037) // Российская газета. 17 июня 2009; 28 июня 2013; Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и Министерством внутренних дел Российской Федерации, его территориальными органами государственной функции по контролю за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 19.11.2013 № 30402): приказ ФМС России № 338, МВД России № 587 от 01.08.2013 (ред. от 22.12.2014) // Российская газета. 29 ноября 2013; <http://www.pravo.gov.ru>. 11.02.2015 и др.

УДК 342.553 (470)

Капустян Лариса Анатольевна, доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассматриваются актуальные направления муниципальной реформы в зарубежных странах. Изучается опыт реформирования территориальных основ местного самоуправления и возможность его использования для России. Автор отмечает, что развитие местного самоуправления предполагает наличие небольших территориальных единиц, в рамках которых возможно более эффективное участие населения в решении вопросов местной жизни, но логика рациональной организации публичной власти в целях повышения управляемости территорий и экономии сил и средств диктует необходимость укрупнения административно-территориальных единиц. Также в статье рассматривается положительный опыт зарубежных стран по вовлечению населения в работу местных органов власти.

Ключевые слова: зарубежный опыт местного самоуправления, муниципальная реформа, территориальные основы местного самоуправления, модели участия граждан в местном управлении.

Муниципальная реформа: зарубежный опыт и возможность его использования для России Municipal reform: foreign experience and the possibility of its use for Russia

Реформы местного самоуправления нацелены, в частности, на изменение территориальных основ, на укрупнение административно-территориальных единиц, сокращение числа местных органов. Достаточно радикальные реформы в недавнем прошлом были проведены в Бельгии, Дании, Германии и ряде других стран. Так, в Бельгии в 80–90-е гг. число муниципалитетов было сокращено практически в 4 раза (с 2359 до 596), в первую очередь это коснулось «маломощных» муниципалитетов с населением менее 5000 жителей. Одним из итогов реформы явилось уменьшение числа таких муниципалитетов в 17 раз (с 1898 до 110)¹.

В Нидерландах насчитывалось 1050 общин, сейчас – 458, причем не более чем в 3% из них проживает менее чем по 5000 человек. Средняя же численность жителей нидерландской общины в результате проведенных реформ доведена до 32500 человек. В Австрии число общин сократилось с 4000 до 2350 в середине 90-х гг. XX в.

Крупная муниципальная реформа была проведена в 2007 г. в Дании, когда функционировавшие на тот период 270 коммун были преобразованы в 98. Задачей реформы было создание более жизнеспособных коммун, которые смогли бы оказывать услуги населению более эффективно и экономично. Если до реформы 2007 г. средняя численность коммуны не превышала 20000 человек, то в настоящее время она составляет 55000 человек. При этом число коммун с населением

¹ Черкасов А.И. Местное управление в зарубежных странах: реформы и тенденции развития // Российский юридический журнал. 2013. № 1.

менее 10000 человек было сокращено со 141 до четырех, а с населением от 10000 до 20000 – до трех¹.

В РФ в результате муниципальной реформы 2003 годы количество муниципальных образований выросло практически в 2 раза, но на современном этапе реформы также наблюдается тенденция сокращения числа муниципальных образований. Аналогичные процессы проходят и в Алтайском крае (табл.).

Количество муниципальных образований в РФ и в Алтайском крае, ед.

	2000	2008	2010	2015
РФ	12261	24151	23907	22923
Алтайский край	72	797	794	728

Проблема небольших административно-территориальных единиц, не способных оказывать своим жителям достаточный спектр услуг, продолжает оставаться актуальной для отдельных стран Европы. Так, во Франции функционирует более 36000 коммун, 98% из которых насчитывают менее 10000 жителей, во многих проживает менее 200 человек.

В Чехии, например, сейчас функционирует 6244 общины, многие из которых являются достаточно маленькими. В среднем в общине проживает по 1644 человека. Фрагментация муниципального управления в итоге ослабила его административные возможности и снизила эффективность оказываемых населению услуг, правительству Чехии пришлось стимулировать межмуниципальную интеграцию. Показательно, что в 2000 г. был принят закон, удвоивший число жителей, требуемых для создания муниципалитета (с 500 до 1000 чел.)².

Развитие местного самоуправления и местной демократии предполагает наличие небольших территориальных единиц, в рамках которых возможно действительное участие населения в решении различных вопросов местной жизни. Логика рациональной организации публичной власти, однако, диктует необходимость укрупнения административно-территориальных единиц в целях повышения управляемости территорий и экономии сил и средств.

Сегодня наблюдается определенный кризис представительной демократии на местном уровне. В условиях повышения мобильности населения, разрыва прежних социальных связей, утраты субъективного чувства местного сообщества и общей технократизации местного управления население все больше теряет интерес к тому, что происходит на местном уровне. Падает явка на местных выборах, что снижает легитимность и представительность местных органов власти.

В Норвегии, например, явка избирателей с 70% в 1985 г. снизилась до 60% в 2003 г. Даже во Франции, где избиратели обычно всегда активно участвовали в местных выборах, произошло снижение явки с 78% в 1983 г. до 61% в 2001 г. Традиционно низкой остается явка избирателей на муниципальных выборах в Великобритании и США – около 30%. В канадских провинциях явка колеблет-

¹ Черкасов А.И. Указ. соч.

² Там же.

ся от 35 до 45%. В штатах Австралии явка избирателей на местных выборах варьируется от 12 до 65%, в среднем – около 30%¹.

Сейчас во всем мире обсуждают очень важную проблему вовлечения граждан в работу местных органов власти. В основном это объясняется демократическим развитием общества, когда люди используют свои гражданские права, участвуют в органах самоуправления и выступают в защиту своих интересов.

Из опыта зарубежных стран можно выделить четыре модели участия граждан в местном управлении: модель участия как привлечение граждан к управлению, модель передачи местных полномочий гражданам, модель переговоров власти и граждан, модель обучения граждан действиям².

В законодательство о местном управлении вносятся изменения, направленные на увеличение числа форм непосредственной демократии, усиление гласности в деятельности местных властей (в том числе с использованием Интернета), закрепляющие проведение регулярных встреч с мэром и членами местного совета, открытие специальных телефонных линий для связи с представителями местной администрации, вовлечение потребителей в процесс оказания услуг и установления соответствующих местных стандартов (так называемое интерактивное управление).

Активизируется институт народной инициативы на местном уровне (в том числе посредством подачи петиций). Проводятся местные референдумы, которые могут носить как консультативный (Нидерланды, Скандинавские страны), так и императивный (земли ФРГ) характер.

Например, в Канаде муниципалитеты действуют по принципу открытого правительства: сессии совета неизменно открыты для публики, причем представители общественности всегда могут высказаться в дебатах.

Большое распространение в Канаде имеют местные плебисциты, в ходе которых граждане приглашаются для голосования к урнам для решения локальных вопросов, таких как: закрытие или открытие местного аэропорта, часы работы магазинов в выходные дни и т.д. Результаты такого волеизъявления граждан ни к чему не обязывают местный совет, но служат мощным средством давления на депутатов. Проведение плебисцитов сопровождается публичными форумами и открытыми дискуссиями, во время которых людям предоставляется возможность уточнить собственную точку зрения и познакомиться с иными позициями³.

Анализируя функции мэров и управляющих в США, многие отмечают в качестве одной из наиболее важных форм встречи глав местного самоуправления с местными активистами: представителями инициативных групп и общественных движений. Такие встречи проводятся значительно чаще, чем это принято у руководителей местного самоуправления в России. Члены городского совета в некоторых муниципалитетах встречаются с разными группами населения от 15 до 20 раз в неделю в вечернее время и по выходным.

¹ Черкасов А.И. Указ. соч.

² Саркер М.Х. Достижение самодостаточности и стабильности развития муниципального управления с привлечением к сотрудничеству граждан. Опыт муниципального управления в Бангладеш // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 1.

³ Губницын А.В. От консультаций к диалогу: опыт Канады по участию граждан в государственном управлении // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3.

В США создана институционализированная система гражданского участия. С целью ее активизации в городах США создаются специальные вспомогательные структуры местного самоуправления как на уровне одного, так и нескольких микрорайонов (ассоциации микрорайонов). К их числу относятся советы наблюдателей из числа жителей, которые действуют в тесном контакте со всеми службами местных правительств, в случае возникновения экономических, социальных и экологических проблем. Граждане могут также принимать участие в работе консультативных советов, входящих в структуру местных правительств, и помогают в принятии важных решений в сфере местной политики. Их работа имеет много общего с работой общественных советов при структурных подразделениях, создаваемых при органах местного самоуправления в нашей стране и поэтому представляет значительный интерес¹.

Одной из форм децентрализации власти и вовлечения населения в решение вопросов местного значения является создание (как правило, на уровне отдельных кварталов и районов города) так называемых соседских советов (neighborhood councils). Структуры, сходные по своей природе с нашим территориальным общественным самоуправлением. В их состав включаются местные жители, владельцы собственности, предприниматели, представители церкви, различных благотворительных организаций. В качестве выразителей интересов местного сообщества соседские советы могут наделяться полномочиями контроля за деятельностью отдельных муниципальных служб на соответствующей территории (Бостон, Нью-Йорк). Им могут делегироваться и иные полномочия, в частности в области землепользования (Лос-Анджелес, в рамках которого функционирует 90 таких советов). Эти полномочия носят преимущественно совещательный характер, но иногда соседским советам предоставляется и право принятия окончательных решений по ограниченному кругу вопросов, непосредственно затрагивающих их интересы.

В Шотландии успешно функционируют общинные советы. По закону у них нет права на собственный источник доходов, однако они могут получать от местных властей финансовую помощь и субсидии на различные проекты. Основная функция таких советов – это выяснение, координация и передача властям различного уровня коллективного мнения данной общины по вопросам местного значения. Кроме того, они имеют право принимать меры, необходимые, по их мнению, для защиты интересов общины.

Механизм разделения компетенции между муниципальными уровнями управления (община – район) и одновременно формирующий естественные горизонтальные (хозяйственные) связи между общинами успешно функционирует в Германии и представляет особый интерес для изучения.

В ряде американских городов формируются также гражданские наблюдательные советы (citizen review boards), рассматривающие жалобы граждан на действия местных органов власти. Они создаются местными советами и специализируются на каком-либо конкретном направлении муниципальной деятельности (чаще всего на деятельности городской полиции).

¹ Золотухин А.В. Формы проявления социальной активности населения на местном уровне. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2004.

В отдельных странах (в Дании, Швеции и пр.) по определенным направлениям деятельности местных властей создаются советы потребителей, мнение которых должно учитываться при принятии тех или иных решений. Такие советы считаются «школой демократии», важным «дополнительным каналом вовлечения населения в местные дела» и «позволяют осуществлять децентрализацию не только между государством и муниципалитетами, но и в рамках самих муниципалитетов». Так, в Дании советы потребителей ведают такими вопросами, как организация школьного образования, помощь на дому, уход за пожилыми людьми. Подобные советы избираются потребителями соответствующей услуги на основе функционального представительства (в их состав могут входить, например, пожилые люди).

Таким образом, мы видим, что проблемы, которые решаются в рамках муниципальных реформ за рубежом, очень похожи на наши, и опыт их решения для нас был бы практически полезен.

Вместе с тем не стоит забывать, что история развития каждого государства определяет менталитет его жителей, и поэтому использование зарубежного опыта должно быть глубоко продуманным и взвешенным.

Kapustyan Larisa Anatoljevna, Associate Professor of the Department of Regional Economy and Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article deals with actual directions of municipal reforms in foreign countries. We study the experience of reforming the territorial foundations of local self-government and the possibility of its use for Russia. The author notes that the development of local government involves the presence of small territorial units within which more effective participation of the population in solving local issues is possible, but the logic of the rational organization of public authority in order to improve the controllability of territories and saving of manpower and resources dictates the need to enlarge administrative-territorial units. Also, the article discusses the positive experience of foreign countries in involving people in local authorities.

Key words: *international experience of local self-government, municipal reform, territorial foundations of local self-government, participation of citizens in local governance.*

УДК 349.2

Минкина Наталья Ильинична, профессор кафедры трудового, предпринимательского и процессуального права АНОО ВО «Алтайская академия экономики и права» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье исследуется дискуссионный в отечественной юридической науке вопрос отраслевой принадлежности норм права, регулирующих общественные отношения в сфере организации и прохождения государственной гражданской службы России. Обосновывается позиция о наметившейся тенденции выделения самостоятельной отрасли российского права – служебного права. Рассматриваются отдельные проблемные вопросы правового регулирования служебно-трудовых отношений (с учетом подходов специального (служебного) и трудового законодательства).

Ключевые слова: государственная гражданская служба, государственные служащие, служебное право.

К вопросу об отраслевой принадлежности государственной гражданской службы

To the question about the industry affiliation of the state civil service

В интересах развития гражданского общества десять лет назад началось реформирование государственной службы и продолжается по настоящее время. С целью повышения эффективности государственной гражданской службы соответствующее законодательство постоянно претерпевает определенные изменения. Так, с 2006 по 2015 гг. в основной акт – Федеральный закон № 79-ФЗ от 24 июля 2004 г. (в ред. от 30 декабря 2015 г.) «О государственной гражданской службе РФ» (далее – Закон) внесено свыше 40 изменений. При этом издаются новые нормативные правовые акты, положения которых прямо или косвенно касаются статуса гражданского служащего, например, в контексте Федерального закона «О противодействии коррупции», ст. 19.29 КоАП РФ, ст. 64.1 Трудового кодекса РФ и мн. др.

Государственная служба, развиваясь в заданных законодательных рамках, все больше приобретает собственных характеристик, среди которых становится труднее разглядеть общие черты в правовом положении государственного служащего и работника, так же как в трудовом договоре и служебном контракте. Иными словами, законодательство о гражданской службе, «оставаясь во многом родственным трудовому законодательству, сегодня уже не может быть признано его составной частью»¹.

Во многом усиливает такую тенденцию одновременно собственное развитие трудового законодательства, появление новых правовых механизмов и социальных институтов. К примеру, медиации, среди прочего рассчитанной на применение для урегулирования индивидуальных трудовых споров, но не предполагающей свое распространение в служебных правоотношениях в силу наличия пуб-

¹ Волкова В.В. Правовое регулирование государственной гражданской службы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2009. № 3 (4). С. 50.

личного интереса. Кроме того, квалификационные требования работников сегодня по-новому отражаются в профессиональных стандартах, последние же не касаются государственных служащих, квалификационные требования к которым закрепляются в ином установленном законом порядке.

Думается, происходящие изменения свидетельствуют о формировании принадлежности государственной гражданской службы к отдельной, приобретающей самостоятельные черты, отрасли права – служебное право (или право государственной службы). Бесспорно, она появилась на базе административного и трудового права и находится в актуальной взаимосвязи с данными отраслями права. Однако отношения на государственной службе – это сложные правоотношения, которые вобрала в себя элементы как частного-правового, так и публично-правового характера в их уникальном сочетании, с последующим собственным вектором их развития.

В то же время следует оговориться, что, по сути, любая профессиональная деятельность является трудом (в широком смысле). Реализуя свою свободу труда, современный человек имеет возможность заключить трудовой договор, определенные виды гражданско-правовых договоров, служебный контракт, контракт о прохождении военной службы или заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью. Перечисленные альтернативы так или иначе связаны с реализацией конституционного права на труд. Неслучайно законодатель в тексте Закона неоднократно употребляет устойчивое словосочетание «труд государственного служащего». При этом его профессиональная деятельность в том же законе названа служебной, а не трудовой. Это в советское время статус государственных служащих почти ничем не отличался от правового положения наемных работников и регулировался общими нормами законодательства о труде. Современное же применение труда государственных служащих основано на особых отношениях, названных служебными, и сущность которых, прежде всего, заключается в «служении» государству. При этом государственный служащий имеет ряд запретов и ограничений, связанных со службой; установлены особые требования к его служебному поведению, что порождает дополнительные обязанности для служащего; возможен конфликт интересов на службе; предусмотрены классные чины и ранжирование должностей; особый порядок поступления на службу; определенная структура оплаты труда (денежного довольствия); порядок рассмотрения служебных споров и т.д., что существенно отличается от правового регулирования труда работников.

На этом основании и по ряду иных доводов, перечень которых можно было бы продолжить, навряд ли корректным следует признать выражение о «трудовых отношениях государственных гражданских служащих»¹, в том числе опрометчиво применяемое на международном уровне (по идентичному названию Конвенции МОТ № 151).

Сегодня труд государственного служащего фактически по-прежнему путано регулируется преимущественно трудовым и административным законодательством, о приоритетах и соотношении которых уже реже по сравнению с десятилет-

¹ Корнийчук Г.А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда. М.: Альфа-Пресс, 2006. 334 с.; Ершова Е.А. Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России: монография. М., 2008. (СПС «Консультант-Плюс»).

ней давностью спорят в профессиональной среде. В то же время прогнозы специалистов, в частности Л.А. Чикановой, о последовательном вытеснении и в последующем – о полной замене норм трудового права нормами административного права¹ не находят своего отражения в действительности. А в научных трудах отдельных ученых вновь доказывается принадлежность служебных отношений на государственной службе к трудовым правоотношениям².

Вышеперечисленные направления реализации труда должны иметь разную отраслевую регламентацию в силу имеющейся специфики направлений трудовой, служебной и предпринимательской деятельности. Однако правовая природа служебной деятельности и, соответственно, статуса государственного служащего до сих пор однозначно не определена, и многие ученые к данной дискуссии потеряли интерес. Речь не идет исключительно о научном интересе в указанном вопросе, сегодня в законодательстве продолжают иметь место некоторые очевидные разночтения, что накладывает свой отпечаток на практике применения данных норм и вызывает иные проблемы, связанные с искаженным пониманием правоприменения в области трудовых и служебных отношений.

Говоря о последнем, отметим, что в судебной статистике отсутствует выделение «служебных споров», они учитываются в строке «трудовые споры». Более того, категория спора звучит как трудовой спор о восстановлении на работе, а не восстановление на государственной службе (в должности). В этой связи встречаются неточности в формулировках исковых требований служащих, а в судебных решениях и вовсе происходит подмена специальной терминологии на ту, которая используется в трудовом законодательстве: вместо термина «представитель нанимателя» – «работодатель», а «служащего» называют «работником»³ и т.д.

Остановливаясь подробно на коллизии, отметим, что в ст. 11 Трудового кодекса РФ и ст. 73 Закона установлены принципиально противоречащие друг другу правила. Так, положениями ст. 11 закреплено, что на государственных служащих действие трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права, распространяется с особенностями, предусмотренными нормативными правовыми актами РФ и ее субъектов, которыми регламентируется государственная служба. Таким образом, законодатель, отражая в указанной норме особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, на наш взгляд, ошибочно оставляет указание на государственных служащих (впрочем, как и на муниципальных служащих). Таким образом, следуя законодательной логике, служебный контракт отнесен к видам трудового договора.

Между тем в ст. 73 предусмотрено иное: федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ и ее субъектов, в которых содержатся нормы трудового права, применяются к отношениям, связанным с гражданской службой, в час-

¹ Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4 (100). С. 61–73.

² Кудрин С.М. К вопросу об отраслевой принадлежности отношений по поводу происхождения государственной службы и особенностях социального партнерства на государственной гражданской службе // Вестник Пермского университета. 2013. № 3 (21). С. 108–113.

³ См., например: решение Октябрьского районного суда от 31.08.2011 г. // Архив Октябрьского районного суда г. Барнаула. Дело № 2–2992/2011.

ти, не урегулированной Законом. Иными словами, вопросы государственной гражданской службы регулируются отдельным федеральным законом, а нормы трудового законодательства применяются уже по остаточному принципу.

Для устранения данного противоречия более логичным представляется переход на отдельную правовую регламентацию нормами служебного законодательства с сохранением правила о том, что по вопросам, прямо не урегулированным в специальном служебном законодательстве, применяются нормы трудового законодательства РФ (т.е. сохранить норму ст. 73, но исключить соответствующий абзац ст. 11). При первичности служебного законодательства субсидиарное применение норм трудового законодательства к служебным правоотношениям представляется очевидным, прежде всего, в вопросах охраны труда, материальной ответственности и гарантий женщинам, являющимся государственными служащими. Однако на это следует сделать прямую ссылку к нормам трудового законодательства непосредственно в Законе, тем самым четко обозначив пределы применения трудовых норм к служебным отношениям. В настоящее время такой подход, например в отношении женщин, указан только в п. 26 постановления Пленума Верховного суда РФ № 1 от 28 января 2014 г. «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних».

Итак, представляется, что обозначенная в работе проблематика заслуживает отдельного внимания, и это целесообразно осуществить в рамках проработки и обсуждения проекта федеральной программы «Развитие государственной службы в РФ на 2016–2020 гг.».

Minkina Natalia Ilinichna, Professor of the Department of Labor, Business and Procedural Law of Altai Academy of Economics and Law (AAEL) (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article discusses a disputable in the domestic jurisprudence question about industry affiliation of regulations of law governing public relations in the sphere of organization and performance of the state civil service of Russia. The position of an emerging trend of identifying an independent branch of Russian law – the civil service law, is substantiated. Some problematic issues of legal regulation of the service and labor relations (including approaches of special (service) and labor legislation) are considered.

Key words: *civil service, civil servants, civil service law.*

УДК 342.81

Навальный Сергей Викторович, профессор кафедры теории и истории государства и права Юридического института ФГБОУ ВО «Красноярский государственный аграрный университет», член Избирательной комиссии г. Красноярска с правом решающего голоса (Красноярск, Россия), кандидат юридических наук

В статье анализируются отдельные проблемы функционирования избирательной системы и реализации избирательных прав граждан в России. Особое внимание уделяется проблеме абсентеизма, его причинной обусловленности и путям преодоления этого явления политико-правовой действительности.

Ключевые слова: избирательные права, выборы, политическая культура, абсентеизм.

К вопросу о реализации избирательных прав граждан On the issue of implementation of the electoral rights of citizens

Требования о необходимости повышения степени политической активности граждан – вопрос актуальный. Поиск его решения становится востребованным, особенно в ходе подготовки к очередным выборам. До 2007 г. в России от этого показателя зависело признание выборов состоявшимися. Но и после того как порог явки был отменен, показатель активности продолжает играть важную роль: считается, что от него зависит оценка легитимности прошедших выборов и избранных на них органов власти. И, собственно, стремительно приближающиеся выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в сентябре 2016 г. дают нам основания говорить о состоянии и проблемах развития данного явления. Статистика свидетельствует о том, что для России, как страны, находящейся в переходном состоянии развития, характерны скорее массовые всплески политической активности, чем постоянное и осознанное участие граждан в политических структурах и действиях. В число периодов, для которых характерны повышенное внимание граждан, с полным основанием можно отнести, прежде всего, выборы в высшие органы государственной власти. Социологические исследования подтверждают, что более чем для 40% выборы в Федеральное Собрание – парламент страны, как собственно и выборы Президента Российской Федерации, представляют значительный интерес, около 30% следят за ними на протяжении всего выборного цикла, примерно столько же утверждают о том, что выборы им вовсе не интересны, поскольку их результат известен заранее, и наконец около 10% склонны полагать, что вопросы политики им неинтересны. Фактически многие граждане в России скорее наблюдают за политикой, чем участвуют в ней. В целом, по сравнению с показателями региональных выборов в европейских странах, электоральная активность в России находится на низком уровне.

Зададимся вопросом, в чем причина подобного отношения граждан к уровню своей социализации. Политологи, представители политических партий называют самые разнообразные причины этих показателей. Одна из ключевых – неверие в демократизм выборов. У избирателей отсутствует уверенность в том, что их голос будет влиять на конечный результат голосования, что путем демократиче-

ских процедур можно оказать влияние на менталитет власти, на ее позитивное отношение к нуждам людей. Кроме того, избиратели не верят, что после подведения итогов они смогут на должном уровне осуществлять контроль над властью. По данным опроса Левада-Центра, проведенного 1–19 октября 2015 г., более 55% населения считают, что народ слабо либо вообще не контролирует власть. В российском обществе преобладает разочарование в практических шагах, предпринимаемых властью после выборов. Эти шаги зачастую противоречат популистским лозунгам, с которыми выступают политические оппоненты в ходе предвыборных кампаний. Граждане не верят, что смогут изменить данную тенденцию. Как следует из данных опроса, проведенного исследовательским холдингом «Ромир» в середине ноября 2014 г., 79% тех, кто не ходит на выборы, считают, что их участие в голосовании не влияет на жизнь страны.

Возникает вопрос: что делать и как быть? Одной из технологий повышения электоральной активности специалисты считают совмещение федеральных и местных выборов. Однако данный шаг вряд ли искоренит глубинные причины абсентеизма. Значимость местных выборов остается низкой, несмотря на то, что местное самоуправление – наиболее близкая к населению властная инстанция, именно оно должно реагировать на многие вопросы жизнедеятельности сел и городов.

Социальная практика свидетельствует, что абсентеизм в российском обществе просматривается на протяжении последних двух десятилетий, и носит устойчивый характер. Пока еще нет явных признаков сужения его рамок. Вместе с тем политическая элита, партии, общество в целом не могут проявлять безразличие к этому явлению, которое не вписывается в контур демократического процесса. Поскольку абсентеизм – явление многофакторное по своей природе и обусловленности, его учет позволит сконцентрировать усилия на ликвидации проблемных точек в политическом пространстве современной России. Целесообразными мерами политического, идеологического, организационного порядка по снижению уровня абсентеизма являются: **а)** повышение правовой и политической культуры граждан; **б)** решение назревших социально-экономических проблем; **в)** реформирование местного самоуправления и др.

Какие шаги предпринимаются сегодня? Сформировано и применяется на практике избирательное законодательство, которое одновременно нельзя признать совершенным, но которое реально совершенствуется. Свидетельством тому являются многочисленные дополнения и изменения, внесенные в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Более того, в Государственной Думе в январе-феврале 2016 г. запланированы заседания по внесению изменений в этот закон. Преодолевая проблемы роста, продолжает функционировать партийная система. В этой ситуации несколько отстраненным от значимых процессов остается собственно рядовой избиратель. О нем вспоминают в дни высочайшего напряжения, а именно в период предвыборной кампании. Именно в этот период к рядовым избирателям обращаются многочисленные оппоненты. Это действие проводится многократно в многочисленных вариантах, как по установленным правилам, так и без них, что по существу во многом отторгает избирателя от рационального выбора, дает повод считать, что он (избиратель) в этом действе вы-

ступает в качестве статистической единицы. Следовательно, вариант ответа на поставленный вопрос один: для того чтобы повысить активность граждан, вовлечь их в процессы политической жизни, необходимо значительно глубже осваивать все возможности, связанные с постоянным влиянием на избирателя через разнообразные формы правового и политического участия. Анализ ситуации показывает, что федеральные программы, которые задействованы в процессе формирования правовой культуры избирателей, касаются узкого круга лиц и кардинально не влияют на общую ситуацию. Фактически роль этих программ сведена к обучению членов избирательных комиссий. Для сравнения отметим, что в странах с давними демократическими традициями формирование правовой культуры избирателей является важнейшей частью гражданского образования. В ходе занятий гражданам доводятся сведения об избирательной системе, о правах и обязанностях избирателей, о процедурах подготовки и проведения выборов, о борьбе со злоупотреблением в сфере избирательного процесса. Используются самые разнообразные формы обучения от лекций до ролевых и деловых игр, диспутов, самостоятельной работы над законодательными актами. Перенимать зарубежный опыт можно, но при этом необходимо учитывать особенности общественно-политической ситуации в России, ее устройство, национальный состав. И.А. Ильин привлекал внимание к тому, что «Россия велика, многолюдна, многоплеменна и многопространственна», а федеративное устройство носит «...оттенок неугасшей самостоятельности ее частей, их самостоятельности в законных пределах, их органической самодеятельности в недрах большого союза».

Проводимые исследования подтверждают, что существует устойчивая связь между правовой и политической культурой избирателей. Характер взаимоотношений и объемы взаимодействия этих категорий постоянно изменяется, что находит свое отражение в поведении избирателей. Политическая и правовая культура способствует выработке правомерных вариантов поведения в различных ситуациях избирательного процесса. Однако нельзя не видеть ограниченность правового регулирования сферы политики. Это связано с невозможностью стандартизировать быстро меняющееся во многом противоречивое многообразие политико-властных процессов в обществе. Подобная ситуация предполагает проведение переговоров, поиск компромиссов, обеспечение законных интересов сторон, что благотворно будет влиять на развитие правовой культуры участников избирательного процесса. В интересах развития политического диалога достигнут определенный прогресс в вопросах политических дебатов. Участие в них, начиная с предстоящей избирательной кампании, станет обязательным. Данное обстоятельство, безусловно, будет способствовать активизации избирателей. Российское общество находится в переходном периоде своего развития. Об этом свидетельствует ряд параметров исторической динамики и, прежде всего, скоротечность перемен, их глубина. Переходный период характеризуется смешанным характером социально-политического строя. Зарождающийся социально-политический уклад нового общества несет в себе черты как прежней, так и новой культуры, что обуславливает ее недостаточную эффективность, трудности становления в социальной среде, не приспособленной к нововведениям. В этих условиях необходимо увидеть перспективы постепенного использования элементов новых

подходов в формировании правовой культуры избирателей, ростки которой уже существуют и набирают силу.

Определяя пути формирования правовой культуры участников избирательного процесса, необходимо обратиться к вопросу мотивации поведения избирателей, которое может быть социально активным, обыденным, маргинальным, конформистским. На поведение избирателей существенное воздействие оказывают идеологический и социальный фактор, фактор влияния средств массовой информации, новые информационные технологии (грязные технологии).

При построении системы формирования правовой культуры следует учитывать то, что, **во-первых**, завершается период разобщенности в обществе, накапливаются основания для повышения правовой активности граждан, возрождается национальное самосознание, которое основывается на культурном наследии, его возрождении, сохранении, обогащении; **во-вторых**, происходит постепенное перераспределение ресурсов государства в пользу развития правовой культуры в силу совершенствования как человека, так и создаваемых им общественных структур.

И, следовательно, формирование правовой культуры возможно на пути становления целостной демократической мировоззренческой концепции. Реализуя данную концепцию, необходимо:

1) вести работу по информированию, воспитанию и обучению избирателей не от случая к случаю, а постоянно, на протяжении жизненного цикла гражданина, с учетом его индивидуальных характеристик, начиная со школы. В этой связи необходимо совершенствовать систему подготовки профессиональных воспитателей, организовывать центры внешкольной работы;

2) учитывать то, что федеральные и региональные программы повышения правовой культуры избирателей – движение в правильном направлении. Вопрос – в достаточном финансировании этих программ. Центром реализации этих программ должны выступать избирательные комиссии в субъектах федерации, с привлечением общественных объединений на паритетных началах;

3) реанимировать созданное трудами наших сограждан, хорошо зарекомендовавшее себя Всероссийское общество «Знание», переориентировав его работу на реализацию федеральной программы. Организационные структуры данного общества пронизывают все территориальное пространство страны, в состоянии дойти до каждого населенного пункта, каждого человека и донести необходимый уровень знаний. Эту работу необходимо осуществлять совместно с Центральной избирательной комиссией РФ;

4) апробировать предложения по реформированию системы профессионального обучения организаторов избирательного процесса, обеспечению системы контроля за ходом выборов, в том числе общественного, созданию соответствующей нормативно-правовой базы. В этой части уместно говорить о принятии Федерального закона «Об общественном контроле за ходом выборов в органы государственной и муниципальной власти»;

5) с 1 апреля 2013 г. в соответствии с Указом Президента РФ от 04.03.2013 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» начато рассмотрение общественных инициатив, реализуемых на федеральном уровне,

что также способствует повышению социальной активности граждан. Функционирование данного ресурса воочию подтверждает тезис о жизнеспособности гражданского общества России.

В заключение следует отметить, что радикальные изменения в человеке, обществе требуют обозначить новые контуры будущего общества. Его основные параметры свидетельствуют о том, что, **во-первых**, многократно усложняющиеся социально-политические связи требуют осуществлять поиск разнообразных форм получения современных знаний, непрерывного их пополнения и обновления, **во-вторых**, формированию правовой культуры избирателей способствуют достижения современного информационного пространства, а информатизация образования, распространение средств мультимедиа, дистанционного образования влияют на эффективность усвоения знаний, активизируют поведение избирателей. **В-третьих**, постепенное формирование правил межличностных отношений в обновляющемся обществе свидетельствует о стремлении каждого его члена к независимости и самобытности, желании самостоятельно строить свое поведение, сознательно совершать свой выбор.

Navalny Sergei Viktorovich, Professor of the Department of Theory and History of State and Law, Law Institute of the Federal State Educational Institution of Higher Professional Education «Krasnoyarsk State Agricultural University», a member of Election Commission of Krasnoyarsk with a decisive voting right (Krasnoyarsk, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article analyzes some problems in the functioning of the electoral system and the implementation of citizens' electoral rights in Russia. Particular attention is paid to the problem of absenteeism and its causation, and the ways to overcome this phenomenon of political and legal reality.

Key words: *electoral rights, elections, political culture, absenteeism.*

УДК 342.25

Остапович Игорь Юрьевич, старший научный сотрудник ФГБОУ ВО «Горно-Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье представлен анализ правовых позиций Конституционного Суда России по вопросам формирования органов местного самоуправления и определения их структуры, отражена динамика преобразования норм Конституции Российской Федерации, регулирующих соответствующие общественные отношения.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Конституционный Суд Российской Федерации и «преобразование» Конституции РФ в сфере муниципального управления

The Constitutional Court of the Russian Federation and the «transformation» of the Constitution of the Russian Federation in the field of municipal management

Защите одного из базовых политических прав – права на местное самоуправление, включая реализацию избирательных прав и право на формирование органов местного самоуправления, Конституционный Суд РФ (далее КС РФ) придает принципиальное значение. Реализацию конституционного права на местное самоуправление гарантирует, в том числе, возможность населения определять наиболее приемлемую структуру органов местного самоуправления с учетом всех значимых для решения этого вопроса обстоятельств.

По состоянию на 1 февраля 2016 г. исследуемому вопросу Конституционный Суд РФ уделил внимание в 17 постановлениях и 13 определениях¹. В процессе анализа правовых позиций отмеченных решений прослеживается интересная динамика в «преобразовании» конституционных норм. Так, в одном из первых Постановлений от 15.07.1996 № 16-П КС РФ отмечает, что *принимая решение о порядке формирования органов местного самоуправления, федеральный законодатель вправе исходить из того, что учет региональных особенностей, во многом зависящих от географического положения, численности и расселения жителей, соотношения городского и сельского населения, исторически сложившейся*

¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 15 июля 1996 года № 16-П; от 24 января 1997 года № 1-П; от 16 октября 1997 года № 14-П; от 30 ноября 2000 года № 15-П; от 17 июня 2004 года № 12-П; от 15 мая 2006 года № 5-П; от 21 декабря 2005 года № 13-П; от 29 октября 2010 года № 19-П; от 29 марта 2011 года № 2-П; от 18 мая 2011 года № 9-П; от 7 июля 2011 г. № 15-П; от 24 декабря 2012 года № 32-П; от 27 июня 2013 г. № 15-П; от 26 июня 2014 г. № 19-П; от 13 октября 2015 г. № 26-П; от 1 декабря 2015 года № 30-П; от 8 декабря 2015 года № 32-П. Определения Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 года № 105-О; от 4 ноября 1999 года № 165-О; от 2 ноября 2000 года № 236-О; от 14 января 2003 года № 21-О; от 3 апреля 2007 г. № 171-О-П; от 6 марта 2008 г. № 214-О-П; от 5 марта 2009 года № 375-О-О; от 8 апреля 2010 года № 454-О-О; от 1 июня 2010 года № 830-О-О; от 29 сентября 2011 года № 1319-О-О; от 7 февраля 2012 года № 275-О-О; от 10 октября 2013 года № 1591-О; от 9 декабря 2014 года № 2744-О.

структуры народного хозяйства и т.д., является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации. Позднее КС РФ указывает, что городские и сельские муниципальные образования предназначены для решения вопросов местного значения, а не вопросов, которые по своему существу составляют прерогативу государственной власти. Что касается публично-территориальных образований более высокого территориального уровня, то для них организация публичной власти должна определяться с учетом особенностей их правового статуса и исходя из соотношения решаемых в рамках той или иной публично-территориальной единицы вопросов местного и государственного значения (постановления от 24.01.1997 № 1-П и от 15.01.1998 № 3-П). Вводимое правовое регулирование должно обеспечивать безусловное право населения или избранных им представительных органов местного самоуправления самостоятельно, без вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц, формировать органы местного самоуправления (постановления от 16.10.1997 № 14-П и от 03.11.1997 № 15-П). Общие принципы организации местного самоуправления составляют предмет именно совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, поэтому законодатель субъекта Российской Федерации в силу Конституции Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации и ограничивать права местного самоуправления (постановления от 30.11.2000 № 15-П и от 11.11.2003 № 16-П). После активной апробации Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹, КС РФ в своих решениях стал конкретизировать ранее принятые правовые позиции («преобразовывать» Конституцию РФ), пропитывая их конституционно-правовым духом, отвечающим современным потребностям общества и тем самым помогая федеральному законодателю принимать сбалансированные законы в этой сфере. Так, в своём Определении от 15.01.2008 № 219-О-О КС РФ отметил, что «... федеральный законодатель вправе установить в отношении определенной категории муниципальных образований конкретный способ наделения полномочиями главы муниципального образования и его место в структуре органов местного самоуправления. В частности, могут быть приняты во внимание особенности осуществления местного самоуправления в границах территорий, на которых расположены административные центры (столицы) субъектов Российской Федерации, связанные с их особой административно-политической ролью». Сформулированные правила поведения будут способствовать обеспечению необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов (Определение от 05.03.2009 № 375-О-О).

Продолжая «преобразовывать» конституционные нормы, КС РФ в своих правовых позициях указывает на то, что рассматривая вопросы, связанные с замещением должности главы муниципального образования, Конституция Российской Федерации прямо не называет главу муниципального образования в числе избираемых населением напрямую органов и должностных лиц публичной власти и

¹ Настоящий Федеральный закон вступил в силу с 1 января 2009 г. Со дня официального опубликования, т.е. с 2003г. до 1 января 2009 года устанавливается переходный период [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:10>

не определяет какой-либо иной конкретный порядок замещения этой должности (Определение от 29.09.2011 № 1319-О-О). Самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационных и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти (постановления от 18.05.2011 № 9-П и от 24.12.2012 № 32-П).

Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия. Поэтому обуславливается необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов (Постановление от 24.12.2012 № 32-П).

Таким образом, Конституционный Суд РФ, осуществляя «преобразовательную» функцию, создавал необходимое и сбалансированное конституционно-правовое пространство, отвечающее политическим тенденциям в сфере формирования органов местного самоуправления. Федеральному законодателю оставалось внимательно проникнуться сутью отмеченных правовых позиций и внести соответствующие поправки в законодательство, учитывая итоговые решения КС РФ *содержательно*.

Вместо этого депутаты отнесли к правовым позициям КС РФ *формально*, не придав им серьезного значения, тем самым допустив крайности в тексте при принятии Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ¹. Как представляется, недостатки заключались в отсутствии четких критериев, позволяющих регионам устанавливать безальтернативные варианты формирования органов местного самоуправления. Поэтому регионы охотно воспользовались этим и практически во всех субъектах РФ были приняты законы, закрепляющие безальтернативный порядок избрания главы муниципального образования представительным органом по предложению главы региона. По сути, руководителю субъекта РФ предоставлена законная возможность определять главу муниципального образования, исходя из своих предпочтений (в том числе из личных). Естественно, такое положение вызвало общественный резонанс, который со временем, в том числе и с помощью Конституционного Суда РФ, был частично нейтрализован.

Проводя метафорическое сравнение известной поговорки «...проще построить новое здание, чем реконструировать незавершенное, тем более, если оно строилось по неверному проекту...», следует отметить, что Конституционный Суд РФ в рассматриваемом случае вынужден был выступить своего рода «архитектором» по выработке «проекта завершения строения», а именно установления конституционно-правового механизма формирования органов муниципального управления, которое изначально строилось по ложному, неконституционному

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/70662192/entry/2:11>

сценарию («проекту»). Выход из сложившейся ситуации был сформулирован в Постановлении от 01.12.2015 № 30-П¹.

При анализе названного итогового решения КС РФ немалый интерес вызывают особые мнения судей КС РФ, уважаемых учёных конституционалистов – Н.С. Бондаря и А.Н. Кокотова. Представляется, что их позиция может послужить основой для итогового решения КС РФ по данному вопросу в будущем².

Таким образом, конструктивный учёт федеральным законодателем сформулированных Конституционным Судом РФ правил поведения, содержащихся как в мотивировочной, так и в резолютивной частях итоговых решений, позволит реализовать строительство российского правового пространства в конституционно-правовой плоскости.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что в современной практике депутаты Государственной Думы РФ иногда не спешат вносить изменения в законы на основании решений Конституционного Суда РФ³. В некоторых случаях просто их игнорируют⁴, в том числе и по рассматриваемому в настоящей статье вопросу. Например, КС РФ в своих предыдущих решениях, до принятия Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ, указывал на необходимость установления особых критериев в отношении определенной категории муниципальных образований в случае конкретного способа наделения полномочиями главы муниципального образования⁵. Подобное игнорирование порождает принятие законов, в которых права граждан не защищены в полной мере.

¹ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П // СПС ГАРАНТ (дата обращения 01.02.2016).

² Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края (Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/>

³ Некоторые из разработанных Минюстом РФ и принятых Государственной Думой РФ законопроектов, по мнению Конституционного Суда РФ содержат нормы где права граждан не до конца защищены. Более подробно об этом: Почему депутаты не спешат вносить изменения в законы на основании решения Конституционного суда // <http://kommersant.ru/doc/2745897>

⁴ Пушкарская А. Госдума игнорирует Конституционный суд // Коммерсант. 19 ноября 2015. <http://kommersant.ru/doc/2857260>

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2008 г. № 219-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Главы городского округа Самара на нарушение конституционных прав на местное самоуправление абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // СПС ГАРАНТ; Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. N 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 31 декабря 2012. № 303.

Ostapovich Igor Yuryevich, Senior Researcher of the Gorno-Altai State University (Gorno-Altai, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article presents an analysis of the legal positions of the Constitutional Court of Russia on the formation of local government bodies and determining their structure, reflects the dynamics of the transformation of norms of the Constitution of the Russian Federation, regulating the corresponding social relations.

Key words: *Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, bodies of local self-government.*

УДК 347.97

Сергунов Дмитрий Владимирович, магистрант Западно-Сибирского филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия» (Томск, Россия)

В статье рассматриваются вопросы судебной реформы, касающиеся объединения двух высших судов России: Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, а также внесения поправок в Конституцию РФ и изменений в текущее российское законодательство.

Ключевые слова: Конституция РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, объединение, судебная реформа, судебная система.

Анализ вопроса объединения высших органов судебной власти Analysis of the issue of the merger of superior organs of judicial authority

Федеральным конституционным законом от 05 апреля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» внесены поправки в Конституцию РФ, которые исключают все упоминания о Высшем Арбитражном Суде РФ, а его полномочия закреплены за Верховным Судом РФ. Из перечня федеральных судов исключен Высший Арбитражный Суд РФ. 6 августа 2014 г. Верховный Суд РФ стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам. Изменения внесены Федеральным конституционным законом от 05 февраля 2014 года № 4-ФКЗ.

За то время, что велась судебная реформа по объединению Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ, развернулась широкая дискуссия среди ученых-правоведов, таких как Клеандров М.И., Ермошин Г.Т., Ханнанов Р.А., Шапошникова Р.Р., Гаджиева Ф.Р., Грузинская Е.И., Тахтенкова А.О., Беляева О.В., Шагиев Б.В., Гайдидей Ю.М., Коржиков О.Н., Давыдов П.А., Петров А.А., Афанасьева Н.А., Богомоллов М.В., Борисевич Г.Я., Винокурова М.Ю., Евдокимов В.Б., Сильченко И.О., Сойников М.А., Трунов И.Л., Федосеева Е.С., Фоков А.П., Чибисов Е.В., Шпилев Д.А., Бровун А.И., Ярков В.В., и др.

Клеандров М.М. считает, что принятие и реализация решения об объединении Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ повлечет серьезные изменения структуры судебной системы страны. В результате подобного объединения

будет утрачена базовая составляющая формирования (на паритетных началах, по трое судей от Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного суда РФ) сравнительно нового федерального, самостоятельного, не входящего ни в одну из судебных систем судебного органа – Дисциплинарного судебного присутствия, весьма эффективно себя зарекомендовавшего. Возможно, этот узкоспециализированный судебный орган будет сохранен, но формироваться на прежних принципах он уже точно не сможет. При этом ряд принципиальных положений, касающихся судейского сообщества, останется без изменений. Однако основу формирования органов судейского сообщества необходимо будет существенным образом скорректировать¹.

Также автор отмечает недостатки российского правосудия, сохраняющимися после объединения Верховного и Высшего Арбитражного судов РФ

в судоустойственной сфере:

- в конституционно-уставной ветви судебной власти – наличие лишь в 18 из 85 субъектов РФ конституционных (уставных) судов субъектов РФ, чем грубо нарушается положение ч. 1 ст. 19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом и судом;

- в системе судов общей юрисдикции – отсутствие промежуточного звена системы между судом субъекта РФ и Верховным Судом РФ;

- в системе арбитражных судов – отсутствие звена, территориально более приближенного к предпринимательским структурам и иным участникам арбитражного процесса, дислоцирующимся вдали от субъекта РФ, где расположено самое низовое звено системы – арбитражный суд субъекта РФ;

в судопроизводственной сфере:

- полное отсутствие процессуального законодательства об административном судопроизводстве, что грубо противоречит ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, провозгласившей наличие административного – самостоятельного – вида судопроизводства, наряду с конституционным, гражданским и уголовным;

- отсутствие единого для всей страны кодифицированного акта о конституционном (уставном) судопроизводстве;

- невыполнение требований ч. 3 ст. 128 Конституции РФ о том, что процессуальное законодательство должно иметь форму федеральных конституционных законов, а не федеральных законов, как сейчас;

в сфере статуса лиц, непосредственно осуществляющих правосудие:

- в недостаточной мере исполняется положение ч. 5 ст. 32 Конституции РФ о том, что граждане РФ имеют право участвовать в отправлении правосудия: в арбитражных судах дел с участием арбитражных заседателей рассматривается менее одной тысячной от всех дел, еще меньше – в судах, рассматривающих уголовные дела с участием присяжных заседателей;

- крайне неразвиты внесудебные и досудебные формы урегулирования споров;

¹ Клеандров М.И. Объединение Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации и конфигурация судейского сообщества // Журнал российского права. 2013. № 9 (201). С. 52–60.

- несовершенным является механизм комплектования судейского корпуса¹.

Ярков В.В. полагает, что в России на сегодня нет равенства перед судом, поскольку фактически сложились две системы правосудия по гражданским делам – арбитражных судов и судов общей юрисдикции, функционирующих по разным правилам и с различной степенью доступности и удобства для «потребителей». Если первая – более современная и удобная – направлена на рассмотрение споров с участием предпринимателей, то вторая «обслуживает» всех остальных в более скромных условиях².

Волков А., Денисов А. и Туренко А. считают, что объединение инстанций позволит повысить эффективность работы органов судебной системы, разрешит противоречия, сложившиеся в судебной практике, имевшие место между арбитражными судами и судами общей юрисдикции³.

Савенков А.Н. уточняет, что основной неуспех арбитражных судов в том, что больше 80% судебных решений не исполняется, а суды не стали мегарегуляторами, лидерами в регионах. Такими как специализированный арбитражный суд в Лондоне, Париже, Торонто, Нью-Йорке, в Дубае или Сингапуре. Российские бизнесмены предпочитают судиться на любой другой территории (в Казахстане, в Украине, в Лондоне), но не в российской юрисдикции⁴.

Ханнанов Р.А. и Шапошникова Р.Р. рассматривают объединение Судов в рамках повышения эффективности деятельности судебной власти и приходят к выводу, что больше всего юридическое сообщество беспокоит тот факт, что в законодательстве, к сожалению, не решен вопрос о порядке пересмотра судебных актов в порядке надзора, а также каково будет правовое значение разъяснений Высшего Арбитражного Суда РФ после его упразднения⁵.

Так, уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин считает объединение не самой лучшей формой координации работы судов. «Какая-то форма координации работы судов нужна. В различных странах существуют различные формы координации – совет судей и так далее. Отсутствие координации имеет свои проблемы, но и слияние всех судов создает тоже очень серьезные проблемы», – сказал Лукин, добавив, что является сторонником «более мягких форм координации».

По мнению главы профильной комиссии Общественной палаты РФ, адвоката Анатолия Кучерены, объединение судов будет способствовать устранению трений и разногласий, которые существуют сегодня между ними. «Не секрет, что между высшими судами страны нет единого подхода в процессе абсолютного единства правоприменения. Надо признать, что нередко они принимают прямо

¹ Клеандров М.И. Проблемы судебной власти и академическая наука // Вестник Российской академии наук. 2014. Т. 84. № 9. С. 810–816.

² Ярков В.В. Развитие российской судебной системы в ближайшей отдаленной перспективе (краткие тезисы) // Арбитражный и гражданский процесс. 2013. № 8. С. 58–64.

³ Волков А., Денисов А., Туренко А. Верховный и Высший Арбитражный Суды могут быть объединены в один // Административное право. 2013. № 2. С. 34–35.

⁴ Российская газета. 2013. 2 июля. № 141 (6117).

⁵ Ханнанов Р.А., Шапошникова Р.Р. Проблемы повышения эффективности деятельности судебной власти // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. 2013. Т. 3. № 4 (04). С. 86–88.

противоположные решения по одним и тем же основаниям, руководствуясь одними и теми же законодательными нормами», – заявил Кучерена¹.

Беляева О.В. считает, что цели очередной судебной реформы по объединению двух вышеназванных судов самые положительные, главное их успешно реализовать, усовершенствовать российскую судебную систему и укрепить ее единство².

Именно процесс совершенствования деятельности действующих судов должен был стать очередным этапом судебной реформы. В целом именно по этому пути эволюционного развития и двигалась система арбитражных судов. Одной из форм взаимодействия с судами общей юрисдикции для устранения имеющихся и исключения появления новых противоречий были совместные заседания Пленумов Высшего Арбитражного Суда РФ и Верховного Суда РФ. Считаем, что такая работа приносила свои положительные плоды, в том числе и в вопросах формирования единообразной судебной практики.

Возможно, именно данные обстоятельства явились причиной принятия законопроекта, который, на взгляд авторов, не отвечает современным потребностям российской судебной системы. Реализация решения об объединении высших судов направлена прежде всего на структурные изменения судебной системы, в то время как она нуждается в эволюционном развитии.

В целом же разработка этого законопроекта не сопровождалась публичными исследованиями либо изучением каких-либо статистических данных, не делались обобщения, иллюстрирующие конкретные положительные моменты формирования единого высшего судебного органа, не обозначались тенденции, создающие прямую угрозу правопорядку, сложившемуся в действующей системе. К тому же отсутствуют обобщения практики и судебная статистика, иллюстрирующие нарушение прав граждан в результате спора о подведомственности.

Ученые-правоведы полагают, что «упразднение» ВАС повлекло множество проблем и вопросов, связанных как с применением некоторых пунктов Конституции РФ, так и существовавших ранее других нормативных правовых актов.

Sergunov Dmitry Vladimirovich, undergraduate student of Russian Academy of Justice of the West -Siberian Branch (Tomsk, Russia)

The article deals with questions of judicial reforms related to the merger of two superior Russian courts: the Supreme Court and the Supreme Arbitration Court, and the amendment of the Constitution of the Russian Federation, and changes in the current Russian legislation.

Key words: *Constitution of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation, merger, judicial reform, the judicial system.*

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax.ru/russia/333190>.

² Беляева О.В. К вопросу об объединении Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации // Наука и практика. 2014. № 2 (59). С. 26–28.

УДК 323.2

Чегров Дмитрий Владимирович, начальник отдела федеральных проектов и программ управления информационных технологий и связи Алтайского края (Барнаул, Россия)

В статье представлен анализ деятельности органов исполнительной власти Алтайского края по реализации Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части перевода услуг в электронный вид. Особое внимание уделено вопросам межведомственного электронного взаимодействия между органами власти и подведомственными им организациями.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, межведомственное электронное взаимодействие, единый портал государственных и муниципальных услуг.

Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде в Алтайском крае On the organization of state and municipal services in the e-form in the Altai Territory

Одним из ключевых факторов успешного социально-экономического развития Алтайского края выступает качество государственного управления. Сегодня информационные технологии стали мощным стратегическим ресурсом, открывающим широкие возможности модернизации рассматриваемой сферы, а обеспечение гарантированного права граждан пользоваться сервисами электронного правительства – одной из важнейших задач государства.

Сфера предоставления государственных и муниципальных услуг и всего, что так или иначе относится к ней, сегодня тесно связаны с развитием электронного правительства. Само понятие «государственные услуги» стало использоваться в России только в процессе проведения административной реформы, в то время когда во многих странах государственные услуги были одной из основных форм отношений граждан и власти, где государство рассматривается как услугодатель, т.е. преобладал сервисориентированный подход.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. и План мероприятий по ее проведению предусматривали реализацию совокупности направлений, в том числе разработку административных регламентов и обязательную стандартизацию государственных услуг, а главное – закрепление заявительного порядка при их предоставлении. Реализация таких сложных задач требовала появления отдельного федерального закона. Итогом стало принятие Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон). По сути, он стал основным по данной теме.

В Алтайском крае особое внимание уделялось и продолжает уделяться реализации положений Федерального закона, а также большого количества принятых в его развитие подзаконных правовых актов. Речь, в частности, идет о полноценном применении стандартов оказания услуг, в том числе обеспечении реализации права на оказание услуг в электронном виде, организации предоставления

услуг в формате «одного окна» (т.е. на базе МФЦ). В Алтайском крае проведены работы по регламентации деятельности органов исполнительной власти Алтайского края и органов местного самоуправления в части предоставления услуг населению. Все необходимые регламенты приняты, а для муниципальных услуг разработаны и применяются на практике 45 типовых административных регламентов, согласованных с прокуратурой Алтайского края. Проведенная типизация позволила сэкономить значительные объемы бюджетных средств, поскольку наш регион отличается большим количеством муниципальных образований.

С 2013 г. действует государственная программа «Совершенствование государственного и муниципального управления в Алтайском крае», содержащая подпрограмму «Развитие информационного общества и формирование электронного правительства в Алтайском крае». В указанном документе обозначены основные приоритеты в развитии информационного общества в Алтайском крае, определены соответствующие показатели эффективности.

В Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» закреплён показатель «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70%». В текущем году создана и принята в эксплуатацию единая информационная система Алтайского края для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, межведомственного электронного взаимодействия, обеспечивающая: обработку заявлений и пакетов документов, поступающих через Единый портал и МФЦ Алтайского края; межведомственное электронное взаимодействие при направлении запросов в федеральные и региональные органы исполнительной власти, направлении ответов на запросы федеральных органов исполнительной власти; направление заявителям информации о ходе и результатах рассмотрения заявлений при предоставлении услуг; направление начислений в государственную информационную систему о государственных и муниципальных платежах и получение информации о поступивших платежах. В Единой системе создано более 2000 учетных записей для пользователей всех районов и городов края, что в 2 раза больше по сравнению с 2014 г.

За счет средств федерального и краевого бюджетов в администрациях муниципальных районов и городских округов установлены программно-аппаратные комплексы подключения к Региональной системе межведомственного электронного взаимодействия. Это позволяет организовать работу с Единой системой со всех рабочих мест, размещенных в локальных вычислительных сетях городов и районов края. Так, в 2014 г. направлено 144 тыс. запросов, а за 11 месяцев 2015 г. – 255 тыс. запросов, что существенно снизило необходимость предоставления населением различных справок, ранее требовавшихся при обращении за услугами. В 2015 г. проведено 37 мероприятий по информированию и обучению специалистов органов власти края, в том числе выездные мероприятия с использованием мобильного класса.

Для повышения востребованности электронных услуг в Алтайском крае обеспечено информирование населения о возможностях и преимуществах получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, процедурах регистрации на Едином портале, в том числе организованы: публикация инфор-

мационных и тематических статей в газетах и на официальных сайтах органов власти Алтайского края; размещение объявлений в пунктах оказания государственных и муниципальных услуг; проведение мастер-классов по обучению населения работе с Единым порталом; размещение на территории Алтайского края трассовых модулей, содержащих информацию о получении услуг на Едином портале. До конца текущего года будут изготовлены и распространены различные полиграфические материалы по обозначенной тематике, обеспечена ротация рекламных роликов на телеканале Катунь24. Также проходят ежегодные мероприятия – Алтайский региональный ИТ-форум, «Электронная неделя на Алтае».

В целях увеличения числа граждан, зарегистрированных на Едином портале государственных услуг, организована работа по созданию в муниципальных районах и городских округах Алтайского края центров обслуживания, осуществляющих подтверждение личности пользователей в Единой системе идентификации аутентификации (требуется для работы с ЕПГУ). Необходимо отметить особую роль в данной работе КАУ «МФЦ Алтайского края», поскольку большинство центров функционируют на базе МФЦ. На сегодняшний день в крае открыт 129 центров обслуживания (40-е место по России). В настоящее время в ЕСИА зарегистрировано более 300 тыс. жителей края, достигших возраста 14 лет, что составляет 16,14% (37-е место по России). На Едином портале размещены формы электронных заявлений для получения более 120 услуг, предоставляемых органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Алтайского края.

В конце 2015 г. в крае утвержден план мероприятий по достижению значения показателя, установленного подпунктом «в» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601. Указанный план включает в себя мероприятия по оптимизации услуг в части их предоставления в электронном виде, включая интеграцию ведомственных информационных систем с ЕПГУ, анализ административных регламентов, работы по продвижению данных услуг. Документ был согласован с Минкомсвязью России. Преимущества для заявителей:

- электронные услуги доступны в любое время;
- обеспечивается экономия времени на ожидание в очереди и на приём документов;
- отсутствует необходимость для обращения за услугой приезжать в районный или региональный центр;
- форма электронного заявления упрощена;
- перечень электронных услуг постоянно расширяется;
- результат по части электронных услуг можно получить немедленно;
- форма обращения через Единый портал государственных услуг и оказание услуги в соответствии с технологическим процессом обеспечивают неукоснительное соблюдение административного регламента предоставления услуги.

Преимущества для органов, предоставляющих услуги в электронной форме:

- снижение трудозатрат на подготовку межведомственных электронных запросов;
- ускорение получения необходимых для оказания услуги сведений;
- обеспечение сохранности сведений, полученных по межведомственным электронным каналам, пакетов документов, поступивших от заявителей;

– повышение качества заявления и документов, предоставляемых заявителем, за счёт их автоматической предварительной проверки на ЕПГУ.

Направления работы на 2016–2017 гг.:

- запись на прием в ведомство;
- платежный шлюз;
- единый личный кабинет.

Пользователи Единого портала государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) в 2015 г. совершили 2,6 млн успешных платежей на общую сумму 2,9 млрд рублей. Это в три раза превышает показатели 2014 г. (тогда было совершено 918 тыс. платежей на сумму 780 млн рублей). В целом, можно сказать, что перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид – это непростой затратный и многосложный процесс, но необходимый и реализуемый в интересах каждого отдельного гражданина. В Алтайском крае, как и в большинстве других субъектов Российской Федерации, в рамках данного процесса наблюдаются определенные проблемы, однако преимущественно соответствующая работа реализуется согласно установленным федеральным центром задачам и этапам.

***Chegrov Dmitry Vladimirovich**, Head of the Department of Federal Projects and Management Programs of Information Technologies and Communication of the Altai Territory (Barnaul, Russia)*

The article presents an analysis of the activities of executive authorities of the Altai Territory of the realization of the Federal law «On the organization of public and municipal services» in terms of transforming services into an electronic form. A particular attention is paid to the issues of interagency electronic interaction between the authorities and their subordinate organizations.

Key words: *state and municipal services, interagency electronic interaction, a single portal of public and municipal services.*

СЕКЦИЯ 1

«ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Подсекция 2

«Вопросы государственной гражданской, муниципальной службы и кадровой политики»

УДК 35.082

Братищева Екатерина Борисовна, заместитель руководителя Аппарата Губернатора и Правительства Омской области, начальник управления развития государственной гражданской и муниципальной службы в Омской области (Омск, Россия)

В статье раскрываются новые способы и методы работы с персоналом на государственной гражданской службе региона, отвечающие условиям необходимости экономии бюджетных средств: премирование в зависимости от результатов, кадровый аудит, взаимообучение.

Ключевые слова: региональное управление, премирование, кадровый аудит, обучение государственных служащих.

Антикризисные кадровые технологии в Омской области: повышение качества кадрового состава и эффективности работы в условиях экономии средств бюджета Anti-recessionary HR technologies in Omsk Oblast: improvement of the quality of the personnel and work efficiency in the situation of the budget deficit

В современных условиях нецелесообразно тратить много средств на содержание чиновников. Средств на их регулярное качественное обучение всегда недостаточно, учитывая постоянные изменения в объеме и качестве профессиональных знаний. При этом кадровый состав государственной и муниципальной службы должен сохранять и увеличивать эффективность своей работы.

С учетом этого в Омской области внедряется ряд новых кадровых практик.

Премирование министров и госслужащих Омской области в зависимости от показателей эффективности и результативности работы необходимо в целях мотивации на достижение конкретных изменений и результатов в работе каждой отрасли.

С учетом того, что у госслужащих есть такая регулируемая в зависимости от результатов часть денежного содержания, как премии за выполнение особо важных и сложных заданий, а для министров (лиц, замещающих государственные должности) предусмотрено просто премирование по результатам работы, должны быть предусмотрены две разных системы оценки показателей эффективности.

Государственные служащие оцениваются пока не во всех органах власти, а только в Аппарате Губернатора и Правительства Омской области (далее – Аппарат), Минтруде Омской области, Минэкономки Омской области, Главном управлении службы занятости населения Омской области. Постепенно и другие органы власти разрабатывают свои системы оценки.

Ежеквартально, например, в Аппарате, заполненные карты оценки на госслужащих руководители подразделений передают в кадровую службу, там обобщаются результаты и передаются руководителю Аппарата, который определяет сто-процентный размер премии за выполнение особо важных и сложных заданий (например, в размере оклада или денежного содержания) и заполняет карты оценки на непосредственно подчиненных ему руководителей.

Есть отдельные системы показателей для руководителей и для специалистов. Например, для руководителей предусмотрены такие показатели, как управленческие качества, инновационность в работе, качество работы, своевременность. Для специалистов – качество, интенсивность труда, личный вклад, соблюдение служебного распорядка. Баллы по каждому показателю суммируются и к ним «привязан» процентный размер премии.

Деятельность руководителя, специалиста по итогам оценки может быть признана высокорезультативной, результативной, недостаточно результативной, низкорезультативной, нерезультативной. В последнем случае премия не выплачивается. В остальных введена градация от 40 до 100 процентов. За счет сложившейся экономии госслужащим, реализовавшим в течение квартала особенно важные, трудозатратные задания и проекты, по мотивированному предложению руководителя подразделения премия может быть выплачена в размере выше ста процентов.

Мотивационное значение оценки, конечно, было бы выше, если бы была возможность дифференцировать в зависимости от результатов весь объем денежного содержания, а не только премию.

Однако первый год оценки показал, что государственные служащие стали больше интересоваться способами повышения своей результативности, налаживается конструктивный диалог с руководителями о недостатках и достижениях в работе, чего раньше не хватало.

Министры Омской области будут оцениваться начиная с 2016 года ежеквартально по нескольким направлениям.

Первое – это степень достижения ими целей Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года (далее – Стратегия). По каждому министерству определен индивидуальный перечень показателей. Например, для Минкультуры Омской области это число участников культурно-массовых мероприятий, доля детей, привлекаемых к творческим мероприятиям, объем услуг

в сфере туризма, оказанных населению, доля привлеченных внебюджетных средств учреждениями культуры.

Второе – это степень реализации министрами управленческих качеств, степень исполнительской дисциплины, по этому фактору также существует перечень показателей, каждый из которых разделен на степени – высокий, средний, низкий уровень.

Третье – это эффективность освоения имеющихся финансовых ресурсов и активность в привлечении новых средств в отрасль, по этому фактору оценка будет проводиться один раз в год.

Министров будут оценивать курирующие заместители Председателя Правительства Омской области на основании своего взаимодействия с министрами, а также на основании информации, поступающей им ежеквартально от Минэкономики (в части реализации Стратегии), Минфина (в части освоения денежных средств), Аппарата (в части исполнительской дисциплины), Главного государственного-правового управления Омской области (в части анализа законности действий и решений руководителей).

В зависимости от количества набранных баллов деятельность министров будет признаваться результативной, недостаточно результативной, высокорезультативной, будет определяться с учетом этого размер премии.

Пока методика премирования министров существует в виде проекта, однако в феврале она будет обсуждена с членами Правительства Омской области в ходе специальной стратегической сессии, после чего будет утверждена Губернатором Омской области и внедрена с первого квартала 2016 г. Над разработкой Методики работали в составе единой проектной группы Аппарат, Минэкономики, Минфин Омской области, юристы и приглашенные эксперты.

Оценка эффективности и результативности позволит не только распределять премии в зависимости от результатов труда, но и предусматривать нематериальное поощрение, может использоваться при планировании обучения госслужащих и лиц, замещающих государственные должности, а также при решении вопросов об освобождении от должности министров, не достигших эффективных результатов.

В современных условиях особенно важно не допускать бесконтрольного увеличения госаппарата и расходов на него. Кадровая технология, условно названная **«оптимизационный кадровый аудит»**, разработана Аппаратом с целью оценки структуры и штатной численности органов власти, для того чтобы находить возможность для сокращения численности, изменений структуры, исключения дублирования в работе органов и подразделений.

Руководитель органа власти может проводить такой аудит лично или создав специальную комиссию, а также силами Аппарата. Разработана соответствующая методика.

На первом этапе кадрового аудита изучается структура и штатное расписание органа власти, структуры иных органов исполнительной власти области, а также при наличии возможности – аналогичных органов исполнительной власти иных регионов, схожих с Омской областью по географическому, социально-экономическому положению, численности населения (с помощью интернет-сайтов, а также правовых актов, устанавливающих штатную численность).

Обращается внимание на:

соотношение численности отраслевых и обеспечивающих (кадровых, финансовых, организационно-правовых) подразделений (можно выявить излишнюю штатную численность обеспечивающих подразделений либо превышение обеспечивающих над отраслевыми);

превышение численности органа над аналогичным отраслевым органом в другом регионе, при фактическом совпадении функционала (можно выявить подразделения, в которых штатная численность может быть сокращена);

наличие дублирующих функций в иных органах власти области (территориальных органах (подразделениях) федеральных органов власти).

На втором этапе изучаются должностные регламенты сотрудников и сравниваются с индивидуальными отчетами об их работе (перечень подготовленных документов, проведенных мероприятий, проверок, выездов и пр., с датами) за последний квартал либо полугодие. Изучаются положения о подразделениях и сравниваются с отчетами руководителей подразделений о работе подразделения (перечень основных мероприятий) за последний квартал либо полугодие. Отмечаются длительное время (более полугодя) не заполнявшиеся вакантные должности.

Важно на этом этапе обратить внимание на:

распределение обязанностей между заместителями руководителя органа, сравнить объем их работы, выявить факты, когда за самим руководителем никакие вопросы не закреплены (все «перекладывается» на заместителей);

слишком многоступенчатые «управленческие цепочки» (например, заместитель начальника отдела – начальник отдела – заместитель начальника департамента – начальник департамента – заместитель руководителя органа власти), когда следует подумать над исключением одного из руководителей из «цепи»; можно при этом изучить резолюции, которые даются в системе электронного документооборота – обратить внимание на случаи, когда несколько резолюций подряд по одному документу не конкретизированы («в работу», «для работы»);

ситуации, когда заместителю руководителя органа подчиняется только одно подразделение (например, в подчинении заместителя – только департамент, но есть отдельное лицо – начальник департамента), когда следует подумать над вопросом либо исключения должности заместителя, либо объединения двух должностей;

факты задержки сроков прохождения документов и их причины.

Можно изучить журнал учета рабочего времени (если он ведется) за последний квартал или полугодие либо данные электронного пропуска в здание. Оценить прохождение документов в электронном виде и факты задержки сроков их прохождения. Целесообразно обратить внимание на работу за пределами рабочего времени и в выходные дни. Установить, в каких подразделениях, какие сотрудники работают в таком режиме систематически. Изучить их индивидуальные отчеты о работе (возможно, фактически они занимаются личными вопросами в рабочее время, не умеют организовать работу либо выполняют ее слишком медленно).

Завершая процедуру аудита, нелишне побеседовать с сотрудниками (всеми или по выбору на основании представленных документов). Изучая документы и отчеты о работе при подготовке к такой беседе, следует обратить внимание на:

работу в течение длительного времени над задачами, не всегда требующими временных затрат (например, «подготовка отчетности по направлениям работы отдела в течение недели» может скрывать подготовку небольшого типового отчета, подготовить который можно за 1 час рабочего времени; «подготовка к совещанию (встрече, выставке, совету и пр.)» может включать фактически несколько коротких запросов и звонков, «подготовка законопроекта» в течение двух-трех дней может подразумевать проект, состоящий из одного абзаца);

неконкретизированную деятельность с неясным результатом (например, «выезд в... муниципальный район с целью оценки... ситуации», «участие в совещании по вопросу...», «участие в судебном заседании по... вопросу», «оказание технической помощи», «координация работы в сфере...» – следует выяснить, что фактически делал сотрудник на выезде, на совещании, в суде, кому и сколько раз оказывал помощь, кого и как координировал, каков результат его работы; «сбор и анализ информации» по конкретному вопросу – следует выяснить, какую информацию собрал сотрудник, что явилось результатом анализа, как это повлияло на результат работы подразделения, органа);

отсутствие планирования работы внутри подразделений (выполнение только текущей работы и поручений может свидетельствовать об отсутствии управленческой стратегии у руководителя подразделения);

отсутствие конкретных дел и мероприятий (помимо согласования документов) в индивидуальном отчете руководителя подразделения, его заместителя (это может свидетельствовать о том, что подразделение не слишком загружено работой либо руководитель (заместитель) не настроен на самостоятельное принятие решений, развитие своего направления);

явное несоответствие объема работы у сотрудников, равных по статусу в подразделении (значит, один из них недостаточно профессионален и ему поручают меньше работы, либо присутствует излишне субъективный подход со стороны руководства по отношению к сотрудникам, либо имеются излишние штатные единицы);

наличие должностей советников (консультантов) в структурных подразделениях, выполняющих обеспечивающие функции, не связанные непосредственно с выполнением отраслевого функционала органа власти;

работу нескольких сотрудников над одной и той же задачей (не исключено, что они либо дублируют друг друга, либо не справляются с работой);

выполнение сотрудником, подразделением задач, не входящих в компетенцию органа исполнительной власти.

Постепенно кадровый аудит позволяет нам сокращать численность отдельных органов исполнительной власти на 10 процентов и более. Меняется и структура органов власти – в ряде органов должности заместителей объединяются с должностями начальников управлений, часть отделов превращается в секторы, ряд подразделений упраздняется.

Таким образом на перспективу мы создаем возможность экономии средств на содержание госаппарата, сокращаем сроки прохождения документов и приня-

тия управленческих решений, исключаем излишний функционал. Мы рекомендовали эту методику и главам муниципальных образований.

Еще одна важная проблема сегодняшнего дня – это недостаточность средств на обеспечение своевременного и качественного повышения квалификации и переподготовки государственных, муниципальных служащих и глав муниципальных образований.

Частично решить эту проблему нам поможет **система взаимообучения чиновников региона**, которая разрабатывается силами Аппарата и органов исполнительной власти Омской области.

Суть этой системы проста: одни органы власти обучают другие, органы власти обучают органы местного самоуправления по актуальным для всех темам. Формируются тематические группы обучающихся и обучаемых.

Например, в 2015 году сформирована группа глав муниципальных образований, которые избраны впервые либо работают первый срок, и Аппаратом совместно с отраслевыми министерствами разработан для них курс «В помощь руководителю: основы управления для начинающих глав муниципальных районов». В течение двух дней главы слушали и обсуждали вопросы информационной и внутренней политики, развития сельского хозяйства, строительства и ЖКХ, экономики и привлечения инвестиций. Лекции и круглые столы с ними проводили заместители Председателя Правительства Омской области и министры Омской области, руководители управлений по внутренней и информационной политике, по итогам подготовлено пособие.

Главы районов назвали темы, которые будут им интересны для дальнейшего обучения, и на 2016 год нами сформирован план семинаров и видеоконференций с ними по вопросам экономики, сельского хозяйства, ЖКХ и внутренней политики. В числе прочего запланирован круглый стол по обмену опытом, на котором успешные главы расскажут коллегам о том, как ими в целом организована работа районной администрации.

Запланирован подобный курс и для управляющих делами местных администраций. Для них мы включили в обучение вопросы кадровой работы, планирования и контроля, взаимодействия с правоохранительными и контролирующими органами, работы с гражданами и общественностью. Эти семинары проведет Аппарат совместно с Главным управлением внутренней политики Омской области, с приглашением представителей прокуратуры Омской области.

Разработан и перечень тем для подобного обучения, которые будут адресованы государственным служащим Омской области.

«Основы госслужбы для новичков»: из всех министерств будет сформирована группа новичков на государственной службе, для которых сотрудники Аппарата будут читать курс по основам ее прохождения, вопросам служебной этики, противодействия коррупции, основам делопроизводства, вопросам рассмотрения обращений граждан.

«Вопросы международного протокола»: будет сформирована группа сотрудников, отвечающих в каждом органе власти за встречу иностранных партнеров и гостей, и для них будет организовано обучение силами специалистов Минэкономики Омской области, которые владеют этими знаниями в силу образования и опыта работы.

«Курс для помощников министров»: обучение для помощников и секретарей руководителей органов исполнительной власти по вопросам основ служебной этики, делопроизводства, электронного документооборота, подготовки резолюций, контроля за сроками и качеством работы (будет проводиться силами Аппарата).

«Курс молодого руководителя»: будет собрана команда госслужащих, которые только начинают свой путь в качестве руководителя подразделения (отдела, управления, департамента), и для них будут проводить беседы (круглый стол), деловые игры, лекции успешные руководители разного возраста, начиная от заместителей Председателя Правительства Омской области и заканчивая начальниками отделов. Они расскажут о своем опыте, ошибках и методах управления, собственных проверенных способах планирования, контроля, мотивации и работы с коллективом.

Предварительное общение с коллегами и первые опыты обучения глав районов, помощников руководителей показывают, что оно позволит не только повысить профессиональный уровень сотрудников, но и будет способствовать командообразованию – как на уровне отраслевых органов, но на уровне в целом Правительства Омской области, всего региона, включая муниципалитеты.

Bratishcheva Ekaterina Borisovna, Vice Head of the Omsk Regional Governor's and Government Office, Head of the Department of Omsk Regional Civil and Municipal Service Development (Barnaul, Russia)

The article explains new practices and methods of the regional government's HR work, which takes into account the situation with the budget deficit: bonuses for results, personal assessment, mutual learning.

Key words: *regional administration, bonus payment, personnel assessment, education of government officials.*

УДК 331.108.26

Грызунова Галина Васильевна, доцент кафедры «Инновационный менеджмент» Восточно-Казахстанского государственного технического университета им. Д. Серикбаева (Усть-Каменогорск, Казахстан), кандидат психологических наук

В статье затрагиваются вопросы дополнительного образования государственных служащих Казахстана и излагается опыт подготовки и повышения квалификации кадров государственного управления в Восточно-Казахстанском региональном центре переподготовки и повышения квалификации государственных служащих аппарата акима области.

Ключевые слова: повышение квалификации, государственные служащие, личностно-профессиональное развитие.

Личностно-профессиональное развитие государственных служащих в системе подготовки и повышения квалификации кадров государственного управления Казахстана: региональный аспект

Personal and professional development of civil servants in training and retraining of personnel of public administration of Kazakhstan: regional aspect

В современных условиях способность органов государственного управления адекватно реагировать на потребности населения и общества с учетом происходящих в мире изменений становится актуальной задачей. В этой связи эффективность деятельности государственного аппарата, прежде всего, зависит от профессионализма государственных служащих. В Концепции модернизации государственной службы Казахстана, принятой в 2011 г., акцент сделан на формирование новой философии управления персоналом государственной службы. В данном случае речь идет о развитии человеческих ресурсов системы государственного управления, обеспечении ее хорошо подготовленными и мотивированными работниками, обладающими высоким уровнем профессионализма.

Рассматривая государственную службу как профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов, можно выделить в ее составе два компонента – собственно профессиональную деятельность персонала государственной службы и внутриорганизационное управление профессиональным развитием государственных служащих. Эти компоненты неразрывно связаны между собой, так как эффективность государственной службы зависит от качества персонала, а следовательно, и от успешности управления им. Особенно это важно учитывать при разработке и осуществлении развития персонала государственной службы в рамках системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Восточно-Казахстанский региональный центр переподготовки и повышения квалификации государственных служащих аппарата акима области был создан в 2001 г. Анализ оценки качества обучения, повышения квалификации и переподготовки государственных служащих является важнейшим элементом системы

управления профессиональным развитием кадрового потенциала государственного управления Казахстана. При этом с позиции конкретного государственного органа на систему профессионального развития кадров влияют, с одной стороны, потребности в обучении, развитии и саморазвитии государственных служащих, а с другой – финансовое состояние организации. Однако регулирование процесса развития кадрового потенциала государственной службы регламентируется нормативными актами, согласно которым каждый государственный служащий проходит обучение и повышение квалификации один раз в 3 года.

Деятельность Регионального центра построена на гармоничном сочетании образовательного и воспитательного компонентов. Помимо формирования у обучаемых специальных знаний из областей политологии, экономики, истории, теории мирового и отечественного государственного управления, права, психологии и т.д., Центр способствует развитию у государственных служащих чувства ответственности и гражданского сознания, лидерских качеств, стремлению постоянно повышать свой профессиональный уровень.

В настоящее время затраты на профессиональное обучение рассматриваются как капиталовложения в развитие персонала организации, требующие соответствующей оценки его эффективности.

При разработке образовательной программы в системе подготовки государственных служащих в рамках Регионального центра учитываются мнения государственных служащих, какие образовательные программы они хотели бы прослушать, которые бы способствовали их профессиональному развитию, предоставления им свободы выбора образовательных траекторий, расширения сферы академических знаний, увеличения профессиональной мобильности и самоидентификации.

В Центре создана электронная база с достоверными данными о государственных служащих, позволяющая контролировать сроки обучения на курсах переподготовки и повышения квалификации в соответствии с действующим законодательством. Этому предшествовала огромная работа по сбору информации с выездом в государственные органы. Данная база постоянно дополняется сведениями кадровых служб.

Обучение на курсах переподготовки для лиц, впервые пришедших на государственную службу, проводится с целью адаптации их на государственной службе, получения новых знаний, умений, навыков для выполнения нового вида профессиональной деятельности. Программа для лиц, назначенных на руководящую должность, нацелена на формирование менеджерских компетенций.

Проблема малочисленности назначенных на руководящую должность и наличие требований к соблюдению сроков переподготовки определила обучение с применением дистанционных технологий.

Дистанционный процесс обучения, как альтернативный вариант традиционному, акцентирует внимание на увеличении доли самостоятельной работы слушателя. Государственные слушатели могут обучаться в удобном для себя месте, по индивидуальному расписанию и согласованную возможность контакта с преподавателем в онлайн-режиме, а также очно. Уровень заданий для самостоятельной работы зависит и от категории обучаемых. Так, для государственных служащих, назначенных на руководящую должность и проходящих переподготовку

по дистанционной форме обучения, общий объем составляет 280 академических часов. При этом самостоятельная работа слушателей составляет 200 часов.

Процесс личностно-профессионального развития государственных служащих является весьма сложным и включает решение многих управленческих, образовательных, социально-психологических, социально-экономических и других задач. С целью изучения актуальных качеств, необходимых для личностно-профессионального развития государственных служащих, был проведен опрос среди слушателей Регионального центра подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Отбор респондентов проводился методом случайной выборки. Участие в анкетировании проводилось на добровольной основе. В анкетировании приняли участие 612 человек. В первую очередь необходимо было определить мотивы поступления граждан на государственную службу, что во многом определяет осознанность профессионального становления и развития человека.

Анализ мотивов поступления на государственную службу показал, что две третьих из опрошенных нами госслужащих выделяют в качестве основной причины своего выбора стремление получить постоянную работу и обеспечить стабильное положение. Далее по значимости следует мотив самореализации (32,5%). На третьем месте среди мотивов стоит «желание принести пользу обществу и государству» (16,2%). Большинство респондентов к наиболее важным ценностям, обеспечивающим профессиональный рост, относят профессионализм. В меньшей степени, всего 8% опрошенных слушателей, связывают профессиональное развитие с самостоятельностью. При этом к основным ценностям, актуальным для участников опроса, можно отнести «порядочность», «коммуникабельность», «профессиональный рост». Данное положение, на наш взгляд, обусловлено тем, что межличностные отношения и связи в Казахстане – это ключевой ресурс. Поэтому большинство государственных служащих свое профессиональное развитие напрямую связывают с отношенческим ресурсом, но не с количеством собственных затраченных усилий. В этой связи в реальной практике госслужащие нацелены не на перспективные задачи управления своим профессиональным развитием, а скорее на адаптацию к конкретной рабочей ситуации.

Каждый второй государственный служащий – участник опроса (50,4%) связывают эффективность профессиональной деятельности с профессиональными навыками, в данном случае речь идет о технологической составляющей компетентности применительно к конкретной сфере деятельности. 48,2% опрошенных госслужащих отметили ответственность как ключевую компетенцию. Причем ответственность зачастую трактуется как исполнительность и дисциплинированность. Но не связывается с таким качеством, как инициатива.

Оценка результативности деятельности Регионального центра обучения во многом определяется тем, как полученные знания используются кадрами государственного управления в реальной практической деятельности. Согласно ответам участников опроса, лишь каждый третий респондент считает, что полученные знания имеют практическую направленность и положительно повлияют на результаты деятельности. 30,4% опрошенных утверждают, что из предложенных курсов «что-то можно применить в их профессиональной деятельности, а что-то вообще нереально».

В этой связи процесс управления личностно-профессиональным развитием госслужащих в процессе обучения и повышения квалификации предполагает осознание организаторами этого процесса эффективности перехода к проектированию образовательных программ, акцентированных на приобретение слушателями практических навыков. Оценка эффективности в этом случае показывает результаты в части повышения качества образования, обеспечения генерирования и повышения мобильности знаний слушателей, перехода к практико-ориентированному обучению и так далее.

Учитывая характерные черты и особенности обучения взрослых людей, цель переподготовки и повышения квалификации достигается при условии соблюдения системного подхода к организации, интенсификации обучения и методическому обеспечению учебного процесса, выбору методов и форм обучения. В этой связи Центр должен:

- обеспечивать управление профессиональным развитием государственных служащих через организацию учебного процесса и построение индивидуальных образовательных траекторий слушателей;

- совершенствовать методы обучения, что обеспечивается путем широкого использования коллективных форм организации познавательной деятельности (парная и групповая работа, ролевые и деловые) применения различных форм и элементов проблемного обучения;

- совершенствовать навыки фасилитативного (побуждающего, возвышающего, облегчающего деятельность) общения, мобилизующих творческое мышление слушателей;

- индивидуализировать обучение при работе в группе и учитывать личностные характеристики при разработке индивидуальных карт профессионального развития в процессе повышения квалификации;

- стремиться к результативности обучения и равномерному продвижению всех обучаемых в процессе познания независимо от исходного уровня их знаний и индивидуальных способностей;

- применять современные аудиовизуальные, мультимедийные, компьютерные и психолого-педагогические технологии в учебном процессе;

- управлять профессиональным развитием слушателей через организацию процессного подхода к обучению.

Gryzunova Galina Vasilyevna, Professor of the Department of Innovation management, D. Serikbaev East Kazakhstan State Technical University (Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan), Candidate of Psychological Sciences

The article addresses the issues of additional education of civil servants in Kazakhstan and presents the experience of training and advanced training of the personnel of the public administration in the East Kazakhstan regional center of retraining and advanced training of state servants of akim's of the region.

Key words: *professional development, civil servants, personal and professional development.*

УДК 159.99

Круглова Марина Анатольевна, доцент кафедры эргономики и инженерной психологии факультета психологии ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» (Санкт-Петербург, Россия), кандидат психологических наук

Круглова Екатерина Александровна, магистр 1 курса факультета психологии по направлению «Организационная психология и психология менеджмента» ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный университет» (Санкт-Петербург, Россия)

Ляпина Юлия Николаевна, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье описывается опыт работы с новыми психологическими технологиями в организациях. Рассматриваются возможности их использования в коучинге. Приводится пример сессии.

Ключевые слова: синдром менеджера, стресс, инновация, организация, коучинг.

Sandwork (работа с песком) и кибертренинг как методы стимулирования психологических ресурсов руководителей **Sandwork and cybertraining as methods to enhance psychological resources of leaders**

Условия жизни современного руководителя характеризуются усилением стрессогенной нагрузки. Это приводит к росту напряжения, усилению влияния на поведение экзистенциальных страхов, которые могут проявляться в форме цинизма, крайне авторитарного стиля руководства, гиперадаптации, смирения и т.п., что способствует формированию «синдрома менеджера». Поэтому основная задача бизнес-консультанта сводится к работе по снижению психологического напряжения, коррекции негативных личностных проявлений, расширению репертуара поведенческих ролей руководителя через актуализацию скрытых психологических ресурсов. Следует учесть, что для современного управленца характерны недостаточно развитая способность к самовосприятию, конструктивному взаимодействию со своей эмоциональностью (в первую очередь, с раздражением и гневом), страхами и заботами на фоне активного стремления к карьерному росту¹.

В этом контексте нам представляется весьма важной мысль Х. Блумера о том, что активность других людей вписывается как фактор в формирование собственного поведения человека и ему приходится приспособлять собственную «линию активности» к деятельности других людей². Таким образом, мы

¹ Forrester V. Der Terror der Oekonomie. Wien, 1997. Freimuth J., Stoltefaut M. "Mein Koerper und ich sind nicht mehr per Du". Die Angst der Manager – auf der Suche nach einer neuen Identitaet und Proaesionalitaet in sich selbststeuernden Organisationen/In: Freimut J., Haritz J., Kiefer B.U. Auf dem Wege zum Wissensmanagement/ Personalentwicklung in lernenden Organisationen Goettingen, 1997.

² Blumer H. Symbolic interactionism: Perspective and metod. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1969.

имеем ключевой набор элементов: «Я», деятельность, интеракция, интерпретация, значение и совместная деятельность, которые необходимо использовать при анализе ситуации в коучинге.

Работая в сфере бизнес-консультирования, мы неоднократно сталкивались с проблемой невозможности клиентом найти слова, чтобы описать свои трудности, неприятности или конфликты, связанные с профессиональной деятельностью; а также с неполным осознанием человеком происходящего с ним и вокруг него и, как следствие этого, отсутствием видения возможного решения возникших проблем. В силу этого актуальным на сегодняшний день является использование в коучинге проективных инструментов, позволяющих производить экспресс-диагностику и не директивную коррекцию выявленных проблем. В качестве подобных инструментов нами используются кибертренинг и Sandwork (работа с песком).

Организационный коучинг с использованием игры в песок позволяет не только отдельному клиенту воссоздавать в песке различные аспекты проблемы, используя символические объекты, манипулируя ими и изменяя их. Но также анализировать особенности организационной культуры, процессы коммуникации и даже особенности дизайна работ в организации. «Фигурки коллекции... служат объединяющими и примиряющими противоположностями... символ сам по себе стремится к сбалансированности и целостности...» – с этим связан гармонизирующий потенциал песочной картины. По словам Е.Г. Трошихиной, «клиент, сидя перед песочницей, видит свою композицию, которая говорит о большем, чем он сам мог помыслить... Пробужденные символы начинают свою работу и направляют к следующему шагу в развитии»¹. Работа с песком является тем инструментом, который дает возможность клиенту представить в осязаемых образах то, что его волнует и объективно происходит в его внешнем и внутреннем мире. Соответственно, образы становятся тем языком, при помощи которого клиент сообщает себе и консультанту слабоосознаваемый материал, который таким образом мягко выводится на уровень осознания и благодаря его пониманию изменяется поведение. Процесс sandwork в коучинге включает вербальный и невербальный уровни. Невербальный уровень – это создание и проживание песочных картин. Вербальный уровень – рассказ о построенной и перестроенной композициях с переносом на конкретную профессиональную ситуацию и ее последующим анализом.

Прекрасным дополнением работы с песком, на наш взгляд, является кибертренинг, который позволяет, наряду с активизацией индивидуальных психологических ресурсов руководителей, задействовать ресурсы группы. Это возможно благодаря стимулированию межличностного взаимодействия/взаимоотношения, путем его стабилизации и упрочения через включение результативности и успешности группы при решении конкретной задачи, а также удовлетворенности членов группы общением и отношением. Это объясняется тем, что в процессе совместной работы на кибернометре собственное «Я» в группе вынужденно «вытесняется» интересами совместной деятельности, а признаки психомоторной сра-

¹ Трошихина Е.Г. Сосуд и зеркало. Развитие эмоционального ресурса личности в психотерапии. СПб.: Питер, 2014.

батываемости ведут к улучшению поведенческих показателей. В первую очередь – это: ответственность по отношению к другим членам совместной группы, общительность (коммуникативный потенциал), корпоративная этика, подчинение тенденциям и групповым нормам, снижение конфликтности внутри группы и т.п. Следует отметить, что кибертренинг, наряду с актуализацией групповых процессов, служит также серьезной персоногенной ситуацией. Включение данной психотехнологии в процесс коучинга приводит к тому, что руководитель мягко подталкивается к работе над собой, и в процессе участия в кибертренинге он может увидеть свои сильные и слабые стороны, самостоятельно дать оценку своим действиям и скорректировать поведение в соответствии со сложившейся ситуацией. Кибертренинг помогает высвободить творческий потенциал клиента путем развития спонтанности поведения и расширения его индивидуальности. Кибертренинг предполагает использование киберномера – аппаратно-технического устройства, моделирующего общение и совместную деятельность. Кибертренинг позволяет получить численные, дифференцированные данные групповой работы, что является существенным преимуществом, поскольку дает возможность получения объективных показателей групповой и индивидуальной деятельности.

Обратимся к нашему опыту использования песочной терапии и кибертренинга для бизнес-консультирования в условиях групповой сессии. Данная сессия проводилась в рамках коучинга и заняла в общей сложности 2 часа 45 минут. Это была однократная встреча. Клиент корпоративный – организация, занимающаяся оптовыми продажами специализированного оборудования (медицинские изделия), на рынке 15 лет. Назревают перемены в связи с изменениями законодательства в отношении медицинских изделий. В групповой работе участвовали генеральный директор, финансовый директор, директор по маркетингу, директор по персоналу. Запрос клиента – прояснить направление инновационных изменений.

В процессе беседы обнаружилось разное понимание необходимых изменений специалистами, принимавшими участие в групповой сессии Sandwork. В то же время все говорили о необходимости внедрения инноваций. Создавалась ситуация басни И.А. Крылова «Лебедь, щука и рак». Чтобы сократить время споров, участникам было предложено выбрать любую фигурку или несколько фигурок в качестве символа инновации, которую он видит наиболее приоритетной, и разместить эти фигурки на песчаном поле одновременно, предварительно не сговариваясь.

В процессе создания песочной картины и последующей драматизации вскрылись особенности взаимодействия и взаимоотношений в организации, которые проявились в отношении к инновациям и участию в данном процессе.

Проанализировав создавшееся положение дел и констатировав общее недовольство ситуацией, мы предложили генеральному директору, который выбрал фигурку мудреца, как единственной одушевленной фигурке, начать перестраивать мир, постепенно включая в процесс всех остальных. После этого все участники активно включились в формирование ландшафта и выбор новых фигурок, которые будут наполнять «Мир». Отчетливые следы отпечатков ладоней на песке могут говорить о позитивной динамике инновационного процесса и появлении внутренней готовности топ-менеджеров к внедрению изменений, которые были

четко сформулированы в процессе обустройства песочной картины и определен порядок их осуществления в организации. Опираясь на полученные результаты, мы считаем, что Sandwork является весьма продуктивной технологией снижения психологического напряжения, активизации ресурсов руководителей и осознания существующих проблем в условиях организационных изменений.

Для закрепления эффекта, достигнутого в процессе работы с песком, нами был проведен кибертренинг, в процессе которого руководителями активно использовались актуализированные в сессии Sandwork психологические ресурсы. Это способствовало гармонизации ситуации взаимодействия руководителей между собой и выработке ими конструктивного подхода к работе с персоналом в условиях внедрения инноваций.

Таким образом, выстраивая процесс коучинга на основе техник Sandwork (работа с песком) и кибертренинг, мы можем избежать социально-желательных ответов как со стороны руководства, так и персонала; выявить зоны напряжения, являющиеся потенциальными зонами конфликтов; уточнить места коммуникативных сбоев; прояснить специфику организационной культуры; а также скорректировать выявленные в ходе диагностики организационные проблемы.

***Kruglova Marina Anatolievna**, Associate Professor of the Department of Engineering Psychology and Ergonomics, Faculty of Psychology, St. Petersburg State University, Candidate of Psychological Sciences (St. Petersburg, Russia)*

***Kruglova Ekaterina Aleksandrovna**, first-year Master of the Faculty of Psychology, St. Petersburg State University in the direction of «Organizational Psychology and Psychology of Management» (St. Petersburg, Russia)*

***Lyapina Yulia Nikolaevna**, 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)*

The article describes the experience of working with the new psychological technologies in organizations. The possibilities of their use in coaching are examined. An example of the session is given.

Key words: *manager syndrome, stress, innovation, organization, coaching.*

УДК 35.088.7

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

Необходимость разработки критериев эффективности деятельности государственных служащих – одна из важнейших задач для органов государственной власти. Формальный подход к их определению, в частности, затрудняет работу по повышению качества государственных услуг. В статье не только обозначены проблемы, но и предложены возможные варианты их решения.

Ключевые слова: критерии эффективности, качество предоставления государственных услуг, оплата труда.

Критерии результативности деятельности государственных служащих и их влияние на повышение эффективности государственной службы **Performance criteria of the activity of civil servants and their impact on improvement of the efficiency of public service**

Повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, качество реализации ими государственных функций, предоставление государственных услуг стало лейтмотивом всех крупных реформ государственной службы, осуществлявшихся за последние 20 лет.

Анализ научной литературы, аналитических и экспертных разработок показал, что единого системного подхода к толкованию понятия оценки эффективности, ее сущности и значения не существует. Не создана пока и приемлемая нормативно-правовая база оценки эффективности.

Причина – в особенности государственного управления как деятельности, отличающейся от других видов управления, прежде всего тем, что она осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами.

Современные условия развития общества и государства, цели и задачи, сформулированные в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», предъявляют особые требования к государственным служащим и прежде всего – к их профессионализму и компетентности, образующим один из принципов построения и функционирования системы государственной службы России. Вместе с тем само по себе законодательное закрепление профессионализма и компетентности в качестве обозначенного принципа не означает соответствующих «автоматических» изменений в корпусе государственных служащих и, как следствие, повышения эффективности функционирования института государственной службы. Другими словами, нужен соответствующий механизм реализации.

По нашему мнению, в качестве отдельных элементов такого механизма уместно рассматривать новые подходы к организации и прохождению государственной службы, предусмотренные законодательством Российской Федерации и ее

субъектов о государственной гражданской службе. Речь, в частности, идет о конкурсном замещении должностей государственной гражданской службы, конкурсном формировании кадрового резерва на государственной гражданской службе и его реальном использовании; процедурах аттестации и квалификационного экзамена (организационно-правовые основы проведения последнего претерпели существенные изменения с принятием Федерального закона от 11.07.2011 № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»); дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих; внедрении должностных регламентов, закрепляющих показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, дифференцированные по направлениям деятельности государственных органов и их структурных подразделений; системе материального стимулирования государственных гражданских служащих, ориентированной на результат, и многом другом.

В соответствии с обозначенным Указом Президента Минэкономразвития России провели ревизию всех функций государственных органов, на основе которых были созданы механизмы оценки гражданами эффективности деятельности руководителей федеральных органов власти. В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральной исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей». Надо сказать, после принятия постановления действительно изучали общественное мнение, некоторые территориальные органы обращались в том числе и в наш вуз, мы проводили исследования. Если даже эта работа и продолжается, то как-то кулуарно. На наш взгляд, следовало бы размещать результаты исследований на сайтах органов власти.

Анализируя практику применения законодательства о государственной гражданской службе в части установления показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, можно выделить некоторые проблемы, характерные для государственной гражданской службы в целом.

В настоящее время оценка основывается почти полностью на формальных показателях и проводится в большинстве случаев в форме аттестации. Такая система оценки эффективности воспринимается госслужащими как простая формальность, практически не влияет на оплату их труда.

Нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривают, что показатели результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего и связанные с ними условия оплаты его труда должны быть предусмотрены в служебном контракте. Формально эти требования выполняются. В то же время практика показывает, что критерии результативности чаще всего не отражают специфики деятельности государственных служащих, используется крайне низ-

кий диапазон оценок, нередко оценка производится не в целом, а только по одной из характеристик. А зачастую о них просто забывают, и оценка труда госслужащих основана нередко на мнении непосредственного руководителя, что иногда приводит к субъективизму.

Одной из главных проблем является то, что отсутствуют взаимосвязи между показателями результативности деятельности государственных служащих и эффективности деятельности органов государственной власти, зафиксированными в нормативных правовых актах (к примеру, установленных соответствующими Указами Президента Российской Федерации).

Кроме того, условия оплаты труда российских служащих основываются не на результативности их деятельности, а на статусе и выслуге лет.

Управленческий труд государственных гражданских служащих является творческим трудом, сложность его определяется сложностью управленческих функций, степенью самостоятельности их выполнения. Такой труд требует высокого уровня организационных навыков.

Эти особенности усложняют оценку эффективности и производительности управленческого труда.

Кроме того, вопрос об эффективности государственной службы является одним из слабоизученных как в отечественной, так и в зарубежной теории государственного управления. Можно обнаружить всего лишь несколько изданий, в которых бы предпринималась попытка дать комплексное системное видение проблематики эффективности государственной службы.

В связи с этим необходимо решить ряд более конкретных задач:

- выявить особенности выработки критериев эффективности оценки деятельности государственных служащих в зависимости от сферы их деятельности;
- проанализировать влияние повышения эффективности деятельности государственных гражданских служащих на оптимизацию численности кадрового состава органа государственной власти;
- выявить проблемы в системе оплаты труда и материального стимулирования государственных служащих и выработка мер по их преодолению;
- проанализировать содержание должностных регламентов государственных служащих и подготовить предложения по их совершенствованию, а также по обеспечению их действенности в части закрепленных показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности;
- проанализировать существующие на федеральном и региональном уровнях государственной власти подходы к структурированию органов исполнительной власти, определению их внутренней структуры, подготовить предложения по оптимизации системы и структуры органов исполнительной власти;
- проанализировать практику аутсорсинга и рассмотреть возможность более эффективного использования данного инструмента;
- проанализировать существующие на федеральном и региональном уровнях государственной власти подходы к определению штатной численности по должностям государственной службы и ее оптимизации, выработать критерии к решению соответствующих вопросов.

Это непростая работа, требует временных затрат и, я бы сказала, научного подхода. С учетом сложности задач и интенсивности труда государственных

и муниципальных служащих им просто некогда этим заниматься вплотную, поэтому какие-то критерии в должностных регламентах обозначены. Но анализ практики показывает, что все они формальны, нередко не имеют никакого отношения к фактическим обязанностям госслужащих.

К примеру, специальные учебные заведения могли бы по заказам органов власти разработать специфические критерии результативности деятельности государственных служащих для структурных подразделений исполнительных органов власти, привязав их к показателям эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. На наш взгляд, необходимо не только выявить особенности формирования специфических показателей в зависимости от сферы деятельности органов государственной власти, определить оптимальное количество показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности, но и разработать соответствующие методики оценки качеств, характеризующие эффективность профессиональной служебной деятельности.

Критериями профессионализма государственного гражданского и муниципального служащего могли бы стать:

- профессиональная компетентность (знание законодательных, нормативных правовых актов, широта профессионального кругозора, умение работать с документами);

- способность выполнять должностные функции самостоятельно, без помощи руководителя;

- способность четко организовывать и планировать выполнение порученных заданий, умение рационально использовать рабочее время, расставлять приоритеты;

- творческий подход к решению поставленных задач, активность и инициатива в освоении новых компьютерных и информационных технологий;

- способность быстро адаптироваться к новым условиям и требованиям;

- способность и желание к получению новых профессиональных знаний и навыков;

- осознание ответственности за последствия своих действий, принимаемых решений;

- способность сохранять высокую работоспособность в экстремальных условиях.

Механизм оценки результативности деятельности государственного гражданского и муниципального служащего включает в себя следующие этапы:

- оценка исполнения каждого по отдельности показателя деятельности;

- общая оценка результативности деятельности государственного гражданского и муниципального служащего;

- формулирование вывода о результативности деятельности государственного гражданского и муниципального служащего.

В общей оценке результативности деятельности должен принимать участие государственный гражданский или муниципальный служащий с последующим подтверждением этой оценки руководителем.

Безусловно, деятельность управленца специфична тем, что он лишь косвенно влияет на достижение результата – организует работу по выполнению задач, но сам непосредственно в ней практически не участвует, так что его личный вклад

выделить достаточно сложно. Вместе с тем его роль в достижении результата является определяющей в силу возложенных на него обязанностей и ответственности. Поэтому если мы все-таки действительно думаем о повышении эффективности деятельности государственного служащего, а отсюда – и органа государственной власти и местного самоуправления, решать эти задачи необходимо.

Lomova Natalya Grigoryevna, Head of the Department of State and Municipal Management of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences

The need to develop criteria of efficiency of activity of state servants is one of the most important tasks for public authorities. A formal approach to their definition, in particular, makes it challenging for the improvement of the quality of public services. The article does not only identify the problems but also suggests possible solutions.

Key words: *criteria of efficiency, quality of public services, wages.*

УДК 35.084.92

Лякишева Валентина Григорьевна, доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются проблемы кадрового обеспечения органов власти, роль высших учебных заведений в формировании кадрового резерва государственной и муниципальной службы. Приводятся формы обучения, способствующие повышению эффективности подготовки молодых специалистов к практической деятельности.

Ключевые слова: государственная и муниципальная служба, кадровый резерв, студенты, молодые специалисты, интерактивные формы обучения.

О подготовке кадрового резерва для государственной и муниципальной службы On the preparation of a personnel reserve for state and municipal services

Обсуждение актуальных вопросов развития государственной гражданской и муниципальной службы можно считать определенным вкладом в процесс реализации современного этапа административной и муниципальной реформ. Обсуждение кадровых вопросов всегда актуально, активно звучала эта тема в год 150-летия знаменитой Земской реформы, в том числе на межрегиональной научно-практической конференции по наболевшим проблемам реформирования государственной и муниципальной службы, состоявшейся в декабре 2014 г. в Алтайском филиале РАНХиГС при участии аппарата полномочного представителя Президента РФ в Сибирском федеральном округе. Не менее важен этот вопрос и в данный момент.

Автору этих строк довелось быть участником совещания в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, со-

стоявшемся в июне 2013 г. в г. Москве. Оно было организовано Общероссийским Конгрессом муниципальных образований под председательством С.М. Киричука с участием представителей Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ, аппарата Президента РФ, Центра поддержки и сопровождения органов местного самоуправления (МСУ), представителей регионов, в том числе Алтайского края. В рамках подготовки к Всероссийскому съезду муниципальных образований здесь обсуждались вопросы поддержки и сопровождения органов МСУ, их кадрового обеспечения, реализации отдельных положений законодательства о МСУ, касающихся его территориальных, организационных, экономических основ, компетенции муниципальных органов, их взаимодействия с контрольно-надзорными органами, развития гражданской инициативы и др. В выступлении В.И. Никулина – исполнительного директора Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» прозвучала озабоченность вопросами финансового обеспечения муниципальных полномочий, взаимодействия органов МСУ, государственных и контрольно-надзорных органов и пр. Он отметил, что нужно постоянно говорить о поднятии статуса местной власти, так как идет процесс, в котором постоянно теряются муниципальные кадры. В Алтайском крае, где 660 сельских поселений, остро стоит проблема с подбором их глав, а законодательство не дает социальных гарантий для защиты этих людей и не содержит ответов на ряд вопросов, связанных с их деятельностью, что затрудняет подбор профессиональных и «вменяемых» людей.

В октябре 2013 г. в Алтайском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проходила научно-практическая конференция, где также обсуждались вопросы кадрового обеспечения государственных и муниципальных органов, были разработаны рекомендации и вышел в свет сборник. В нем среди статей многих экспертов есть и выступление автора данной публикации¹. Во многих материалах «красной нитью» обозначена проблема «кадрового голода», нехватки грамотных квалифицированных специалистов в области государственного и муниципального управления (ГМУ). У нас есть возможность проанализировать состояние вопроса, оценить, улучшилось ли положение, повысилось ли качество кадрового резерва для занятия вакантных мест и подготовки специалистов в исследуемой области. Особого внимания заслуживает вклад вузов в обеспечение кадрами, эффективность подготовки молодых специалистов, количество и качество наших выпускников, соотношение желания и стремления стать чиновниками «на входе и на выходе» у студентов специальности ГМУ.

Для получения будущими управленцами необходимых знаний учебно-методическими комплексами и рабочими программами дисциплин предусматривается проведение практических занятий (в том числе выездных), подготовка сообщений, самостоятельная работа, деловые игры, решение ситуационных задач,

¹ Лякишева В.Г. Практические аспекты реализации компетентностно-ориентированных программ в ходе подготовки специалистов в области муниципального управления // Проблемы и перспективы развития профессиональной подготовки государственных гражданских и муниципальных служащих как фактор, определяющий развитие региона: материалы региональной научно-практической конференции. Барнаул, 10 октября 2013 г. / под ред. Н.Г. Ломовой; Алтайский филиал РАНХиГС. Барнаул: АЗБУКА, 2013. С. 105–109.

применение «кейсовых» методик, выполнение творческих заданий, тестов и письменных работ. По нашему мнению, большую роль здесь могут сыграть выездные занятия в государственных и муниципальных органах, встречи, круглые столы, экскурсии и иные интерактивные формы. Сегодня уже можно анализировать их результативность.

Так, для закрепления темы о ходе административной и муниципальной реформ и создания электронного правительства в РФ проводятся практические занятия на базе краевого автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края». Традиционным стало посещение студентами Центральной базовой (опорной) территориальной избирательной комиссии г. Барнаула, где всем желающим предоставлена возможность стать участниками тестового голосования с применением комплекса обработки избирательных бюллетеней (КОИБ). В рамках месячника молодого избирателя студенты принимают участие в круглом столе «Роль молодежи в муниципальном управлении». В феврале 2014 г. в Академии состоялась интересная и познавательная встреча будущих чиновников с заместителем председателя Барнаульской городской Думы А.А. Солодиловым. На занятиях в соответствии с изучаемыми темами регулярно проводятся встречи студентов с депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания и Барнаульской городской Думы, Почетными гражданами г. Барнаула, руководителями различного уровня, где идут конструктивные диалоги по различным проблемам развития страны, края, города, поднимаются вопросы о необходимости тесного взаимодействия власти и местного сообщества. На этих встречах молодежь видит, что вопреки довольно распространенному взгляду на чиновников и депутатов большинство из представителей власти имеет «человеческое лицо». Полагаем, что подобные мероприятия полезны как для студентов, так и для представителей власти и местного сообщества. В ноябре 2015 г. прошла встреча студентов Алтайского государственного университета с председателем Барнаульской городской Думы IV созыва С.В. Красновым на тему «Об опыте развития муниципального хозяйства г. Барнаула», в декабре – с начальником отдела стратегического планирования и мониторинга экономического развития комитета экономического развития и инвестиционной деятельности администрации г. Барнаула Н.В. Жидких на тему «О системе стратегического планирования социально-экономического развития города». В муниципальном музее «Город» молодежь знакомится с периодами развития городского округа, его историей и традициями, этапами становления местного самоуправления в г. Барнауле.

Необходимо обратить внимание на следующий момент: если студент плохо владеет знаниями, часто следует логическое заключение, что его плохо учат, однако степень обучаемости и тяга к знаниям у некоторых учащихся, в том числе направленных по целевому набору, оставляют желать лучшего. Но даже обладающие хорошими знаниями студенты, приходя на практику, а затем и на службу, сталкиваются с проблемами различия теории и практики, видят реальное положение дел, обращают внимание на случаи несоответствия в деятельности служащих требованиям законодательства. Особенно это проявляется в период организации избирательных кампаний, но это отдельная и очень «больная» тема. Заслуживает внимания и вопрос проведения конкурсов на замещение вакантных

должностей государственной и муниципальной службы, их формальность и реальность. К сожалению, не всегда профессиональные качества как при отборе, так и в служебной деятельности стоят на первом месте.

Полагаем, в ходе занятий преподаватель должен привить молодежи умение «научаться» и интерес к управлению делами государства, но у ряда студентов так и не формируются требуемые навыки и умения, они не владеют информацией и не могут ее анализировать. К изменению стандартов не успевают адаптироваться и преподаватели, а ряд учебников не соответствует требованиям времени. Затрудняет процесс обучения быстро меняющееся законодательство (к примеру, в базовый Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за 10 лет изменения вносились более 90 раз). Вместе с тем, по словам известного государственного деятеля, первого канцлера Германской империи Отто фон Бисмарка, «с плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы»¹.

Как мы видим, успешная реализация кадровой политики в области ГМУ зависит от многих факторов: законодателей, подходов действующей власти, представителей науки и преподавателей, практиков и др. Желание молодежи «стать и быть чиновником» также зависит от ряда моментов. Но, по нашему мнению, в первую очередь молодые люди должны наглядно видеть достойных и доступных представителей власти, и не только в период избирательных кампаний, а регулярно, в качестве наставников и образцов для подражания. Считаем, что на имидж власти влияют не только действия самих чиновников и депутатов, но и СМИ, интернет-сайты, где, к сожалению, в последнее время представители властных структур зачастую показываются не в очень приглядном виде, хотя положительных примеров и эффективных действий, особенно рядовых служащих, намного больше. Надеемся, что, познакомившись с людьми, показывающими положительный пример, студенты специальности «Государственное и муниципальное управление» в ней не разочаруются, у кого-то желание стать чиновником усилится, у кого-то проявится. Приведем цитату основателя российской школы муниципального (земского) управления Л.А. Велихова: «Мы взяли жизнь, как она есть, старались выделить жизнеспособное от гиблого и приходящего... Кто верит в будущее России и в творческие силы русского самоуправления, для того наблюдение – лучшее руководство – ...не учи, а учись! Приди, признай самобытность и своеобразие наших форм прогресса и помоги ему! Верь, что выйдет хорошо»².

В рамках темы повышения эффективности государственной гражданской и муниципальной службы считаем целесообразным отметить, что постановлением Администрации Алтайского края от 27 сентября 2013 г. № 507 утверждена долгосрочная целевая программа «Совершенствование государственного и муниципального управления в Алтайском крае» на 2013–2018 гг. В ее развитие в муниципальных образованиях разрабатываются различные программы, касающиеся проблем муниципального управления. Так, в г. Барнауле были приняты муници-

¹ Викицитатник [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikiquote.org/wiki/>

² Говоренкова Т.М. Читаем Велихова вместе. М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999. С. 4.

пальные программы: «Развитие муниципальной службы города Барнаула» на 2012–2014 гг. (постановление администрации г. Барнаула от 26 сентября 2011 г. № 2828); «Содействие развитию гражданского общества в городе Барнауле на 2013–2017 гг.» (постановление администрации г. Барнаула от 12 июля 2012 г. № 1965) и ряд других. Особый интерес вызывает программа «Совершенствование муниципального управления и развития гражданского общества в городе Барнауле на 2015–2017 годы» (постановление администрации г. Барнаула от 05 августа 2014 г. № 1671). Целью данной программы является повышение качества управления социально-экономическим развитием города, развитие муниципальной службы, вовлечение институтов гражданского общества в решение приоритетных задач. Среди основных проблем, решение которых предусматривается программой, выделены необходимость повышения эффективности работы по формированию кадрового резерва на замещение вакантных должностей муниципальной службы и его практическому использованию; недостаточное развитие технологий адаптации граждан, впервые поступающих на муниципальную службу; необходимость повышения престижа муниципальной службы. Задачами программы являются развитие муниципального управления путем совершенствования автоматизированных информационных систем; повышение эффективности деятельности муниципальных служащих; создание условий для развития гражданского общества в г. Барнауле¹. Актуальность решения поставленных задач подчеркивается тем, что в Послании Президента РФ от 04 декабря 2014 г. было отмечено: «Сейчас мы видим, насколько активно и конструктивно проявляют себя граждане. Они не только ставят перед властью вопросы, но и сами участвуют в их решении, в решении проблем. Понимают, что от их личных усилий многое зависит. Воля, поступки и великодушные этих людей формируют бесценный социальный гражданский потенциал страны. Каждый, кто готов брать на себя ответственность, должен быть вовлечён в реализацию планов развития страны, конкретных регионов и муниципалитетов. Если государство и общество действуют в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия, – это гарантия достижения успеха»². Считаем, что этим задачам соответствует и формат сегодняшнего мероприятия.

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

The article deals with the problem of staffing of authorities, the role of higher education institutions in the formation of the personnel reserve of the state and municipal service. Forms of learning that enhance the efficiency of training of young professionals for practice are suggested.

Key words: *state and municipal service, staff reserve, students, young professionals, interactive forms of learning.*

¹ Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL: <http://www.barnaul.org>.

² Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/47173>.

УДК 342.091.9

Лякишева Валентина Григорьевна, доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

Территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из наиболее доступных форм участия граждан в муниципальном управлении. Изучается практический опыт реализации территориального общественного самоуправления на конкретной территории в г. Барнауле.

Ключевые слова: местное самоуправление, непосредственная демократия, территориальное общественное самоуправление, самоорганизация граждан, народовластие.

Территориальное общественное самоуправление как форма реализации народовластия Territorial public self-government as a form of realization of democracy

В число приоритетных задач развития России входит создание условий для активного участия граждан в государственном и муниципальном управлении, для реализации ими своих властных полномочий. Данная тема обсуждается на различных уровнях власти. Принципы самоуправления заложены в Конституции РФ, в Европейской хартии местного самоуправления, в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в локальных правовых актах. Среди форм непосредственной демократии важное место занимает территориальное общественное самоуправление.

Становление и развитие территориального общественного самоуправления (ТОС) в г. Барнауле имеет уже 25-летнюю историю. Положительным результатом совпадения интересов власти и населения стало создание осенью 1989–1990 гг. в Железнодорожном районе Барнаула первых Советов ТОС – Петровского и Червоного микрорайонов. Наличие определенной правовой базы, совпадение инициатив главы администрации района Ю.М. Петрова, депутатских групп, членов Советов общественности при опорных пунктах правопорядка и наиболее активной части населения позволили создать необходимую основу для развития ТОС в районе и в городе. В Барнауле формировалась достаточная муниципальная правовая база, определяющая работу всех «ступенек» местного самоуправления. В городе строилась определенная система взаимоотношений власти и населения. Эти моменты мы неоднократно освещали в различных публикациях¹. Координацию деятельности органов ТОС осуществляет совет под председательством первого заместителя главы администрации города, руководителя аппарата П.Д. Фризена.

На 1 января 2016 г. в Барнауле создано 72 органа ТОС. Примеры их работы можно приводить бесконечно – это благоустройство территорий, праздники дворов и улиц, встречи Нового года, День защиты детей и День Победы, различные

¹ Капустян Л.А., Лякишева В.Г. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении // Известия АлтГУ. 2014. № 2/2 (82). С. 315–319.

благотворительные мероприятия и возрождение добровольных народных дружин. Приоритетным направлением стало активное участие ТОС в решении проблем ЖКХ – органы ТОС создают свои ТСЖ, становятся учредителями управляющих организаций. Представители общественного самоуправления активно участвуют в переписи населения, проведении избирательных кампаний, сотрудничают с депутатами, партийными активистами, НКО и другими членами местного сообщества.

Взаимодействие ТОС с муниципальными органами строится на основе партнерских отношений. Стало традиционным заключение соглашений о взаимодействии администраций районов и ТОС, на их основании последним передается ряд полномочий органов местного самоуправления. Поддержка общественников осуществляется органами власти различными способами. Так, по договорам безвозмездного пользования органам ТОС предоставлены нежилые помещения муниципальной собственности. В 2015 г. в бюджете города были предусмотрены 2,663 млн руб. на реализацию проектов ТОС, а в крае около 2,5 млн руб. выделяется на общественные проекты.

Более подробно остановимся на деятельности ТОС Железнодорожного района города как «родоначальника» этой формы. Система ТОС района складывается из деятельности восьми Советов и одного Комитета, 51 председателя уличных комитетов, 572 председателей домовых комитетов, 1302 старших по подъездам. В районе действует координационный Совет по ТОС.

Включенность в исследуемый процесс отражает как объективную, так и субъективную оценку становления и развития ТОС в Барнауле. Это обусловлено тем, что автору довелось стоять у истоков зарождения этой формы в конце 80-х гг., а сейчас быть членом Совета ТОС «Привокзальный».

Мы часто говорим о том, что ни одна самая совершенная нормативная база не будет работать без конкретных неравнодушных людей, а их в г. Барнауле великое множество. Среди них председатель Петровского Совета ТОС В.Г. Юдин, он с 2004 г. является депутатом Барнаульской городской Думы. В июне 2008 г. был создан Совет ТОС «Привокзальный», его возглавила В.И. Бжицких, до этого уже создавшая два Совета. Эти люди имеют огромный опыт работы в ТОС и награды за свою активность.

Рассмотрим ряд направлений деятельности территориального общественно-самоуправления на примере Совета ТОС «Привокзальный».

В ситуации постоянного дефицита финансовых средств эффективной формой работы ТОС стало участие в проектах общегородского значения. За 2010–2015 гг. Привокзальным Советом было подано 24 заявки на участие в конкурсах, из них выиграны 10. В 2015 г. реализован актуальный грант «Знак ГТО на груди у него» с объемом финансирования 83,6 тыс. руб. Значительная часть полученных средств идет на благоустройство микрорайона.

Большое значение Совет уделяет духовно-нравственному развитию общества, бережному отношению к наследию прошлого и преемственности поколений. В организации досуга различных категорий населения микрорайона используются разнообразные формы работы: вечера отдыха, встречи поколений, экскурсии, посещение театров, выезды на природу, организация выставок прикладного творчества. В 2015 г. проведено 57 мероприятий, в них приняли участие более 2 тыс.

чел. На приемах в Совете ТОС побывало 350 чел., прошло 12 встреч с представителями власти. Реализацией принципов толерантности стало сотрудничество с Азербайджанской и Татарской диаспорами¹.

Одной из самых распространенных форм самоорганизации жителей микрорайона являются советы многоквартирных домов. Активно работает созданная в 2014 г. Школа домкомов «Управляем сами». С 2010 г. в Совете ведется обучение населения компьютерной грамотности.

Активисты ТОС, пропагандируя здоровый образ жизни, традиционно участвуют в спартакиадах, Днях здоровья и других мероприятиях. В апреле 2015 г. ТОС «Привокзальный» совместно с АКОО «Беги за мной, Алтай» провел субботник по очистке ул. Профинтерна с привлечением 42 волонтеров-велосипедистов. А 24 апреля в Совете прошел День открытых дверей с участием различных общественных организаций, консультациями психолога, физиотерапевта, фитотерапевта, проведением мастер-классов, выставок прикладного творчества, его посетили более 300 чел. Огромную работу активисты ТОС, как и все члены нашего сообщества, посвятили празднованию 70-летия Великой Победы.

Как мы видим, органы ТОС г. Барнаула стали реальной формой самоорганизации населения по решению многих вопросов местной жизни.

Вместе с тем, в развитии территориального общественного самоуправления существует ряд трудностей. Основываясь на анализе практической деятельности ТОС в разных регионах России, ранее мы уже выделяли основные из них. В 2015 г. при проведении анкетирования нами было выявлено отношение к ТОС горожан. Результаты показали, что даже в целевых группах не все знают, что такое ТОС, население еще недостаточно активно участвует в данном движении. Мы не претендуем на репрезентативность выборки, но результаты дают повод для размышлений². Думаем, что мнение Ю.М. Петрова, одного из основателей ТОС в Барнауле, высказанное на семинаре в год 10-летия ТОС о том, что «самоуправление при любом повороте дел является правом, а не обязанностью граждан, социальной ценностью гражданского общества и одним из ресурсов городского развития...» актуально и сейчас³. Считаем, что **внимание к данной теме важно еще потому, что многие молодые активисты могут стать кадровым резервом для государственной и муниципальной службы, способствовать совершенствованию управленческого процесса на различных уровнях.**

К проблемам и перспективам, выявленным нами ранее, считаем целесообразным добавить следующее. Эксперты и общественники различного уровня отмечают, что если ранее органы ТОС создавались населением, для населения и с ним работали, то сейчас их действия, к сожалению, стали более зависимыми от органов власти и политизированными. Особенно это проявляется в ходе избирательных кампаний, когда председателям ТОС «диктуют», с какими кандидатами нужно организовать встречи, кого «поддерживать», в каких мероприятиях участво-

¹ Текущий архив Совета ТОС «Привокзальный» за 2010–2015 гг.

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

³ Петров Ю.М. Взаимодействие органов территориального общественного самоуправления с органами местного самоуправления // Материалы городского семинара по вопросам территориального общественного самоуправления. Барнаул, 2010. С. 6.

вать и т.п. Считаем, что в своей работе органы ТОС должны четко руководствоваться требованиями законодательства, проводить выборы так, как это прозвучало в Послании Президента РФ в декабре 2015 г.¹, а не по «сценарию политтехнологов». Информация о ТОС должна быть более открытой и объективной, так как в данной общественной деятельности участвуют представители различных партий, НКО, люди с разными взглядами. Предлагаем возобновить работу городской ассоциации органов ТОС. Самоуправление должно быть реальной властью на своей территории (но не самоуправством!), подчиняться жителям, решать их проблемы с обсуждением на различных дискуссионных площадках. На публичных слушаниях общественники должны быть не статистами, а представителями своего населения, особенно при обсуждении поправок в устав города, вопросов бюджетной политики, градостроительства, землеустройства и т.п. Желательно продолжить практику составления социальных паспортов микрорайонов, отражающих состав населения и позволяющих выявить как нуждающихся в помощи жителей, так и тех, кто способен внести посильный вклад в развитие территории. И эта деятельность должна быть вне политики, ведь по словам В.Н. Баварина, одного из самых ярких руководителей города, у нас должна быть только одна мощная партия – «партия барнаульцев»²!

Анализ различных публикаций по вопросам ТОС показал, что эта тема требует к себе пристального внимания и осмысления. К сожалению, в последнее время опыт Барнаула нечасто упоминается экспертами. Так, в статье Е.С. Шоминой, профессора НИУ ВШЭ, большое внимание уделено лучшим практикам ТОС России³. И очень жаль, что наш край и г. Барнаул там не фигурируют, хотя автор несколько лет назад приезжала на Алтай.

Вместе с тем положительная тенденция в этом направлении наблюдается. По инициативе Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» и администрации г. Барнаула в июне 2015 г. прошла I краевая конференция, посвященная проблемам и перспективам развития ТОС в Алтайском крае. Был подготовлен сборник с материалами об опыте деятельности ТОС⁴. Обсуждение этой дискуссионной темы продолжено на страницах журнала «Местное самоуправление на Алтае».

Важность совершенствования ТОС, форм и методов взаимодействия власти и населения подчеркивается тем, что 29 января 2016 г. прошла I учредительная конференция Общероссийской Ассоциации ТОС, инициированная Общероссийским Конгрессом муниципальных образований. В ее работе в числе 200 представителей регионов РФ участвовали два председателя ТОС г. Барнаула. Несколько наших наиболее ярких «маяков»-общественников включены в состав делегации на I Всероссийский Съезд ТОС, проведенный в феврале 2016 г. в г. Москве, где

¹ Официальный сайт Президента Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864>

² Баварин В. Самая мощная партия – партия барнаульцев // Вечерний Барнаул. 1999. № 117–118 (1063–1064). С. 1.

³ Шомина Е.С. Текущее состояние территориального общественного самоуправления (ТОС) // Территориальное общественное самоуправление: Текущее состояние и примеры успешных практик из регионов России, 2014 [Электронный ресурс]. URL: www.fund-sd.ru/ТОС/ТОС-book-2014-web.pdf

⁴ Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» [Электронный ресурс]. URL: www.altsovmun.ru

предоставлена возможность поделиться опытом своей работы председателю Совета ТОС микрорайона «Привокзальный» В.И. Бжицких. Надеемся, что названные мероприятия дадут новый импульс в развитии территориального общественного самоуправления как в России, так и в нашем крае и городе, где для этого есть достаточный потенциал.

В завершение приведем слова одного из ведущих специалистов в области местного самоуправления Г.В. Барабашева: «...идеалами местного самоуправления являются свобода проживающих на одной территории граждан и общественный порядок... Именно на низовом уровне местного самоуправления наиболее рельефно реализуется право граждан на непосредственное участие в управлении местными делами»¹. Считаем, что эта цитата подчеркивает актуальность затронутой темы и необходимость реализации возможностей ТОС как реальной формы народовластия.

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

Territorial public self-government is examined as one of the most accessible forms of participation of citizens in a municipal management. Practical experience of realization of territorial public self-government is studied on a certain territory in Barnaul.

Key words: local self-government, direct democracy, territorial public self-government, self-organization of citizens, democracy.

УДК 35.08

Мифтахутдинова Раиса Владимировна, заместитель руководителя департамента организации управления и государственной гражданской службой администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области (Новосибирск, Россия)

В статье рассматривается опыт работы администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области по формированию кадрового состава государственных служащих на основе компетентностного подхода.

Ключевые слова: компетентностный подход, квалификационные требования, должностные регламенты, личностные качества.

Компетентностный подход к формированию квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы Competence-based approach to the formation of the qualification requirements for the positions of civil service

Нормативно-правовые основы определения квалификационных требований к должностям гражданской службы установлены Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон).

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

Статьей 12 Федерального закона *установлен следующий состав квалификационных требований к должностям гражданской службы:*

- требования к уровню профессионального образования;
- требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;
- требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Требование о формировании перечня квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы на основе компетентностного подхода – в зависимости от конкретных должностных обязанностей и функций, а также от принадлежности к определенным профессиональным группам было поставлено Указом Президента Российской Федерации № 601 от 07.05.2012 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Понятие «квалификация» определено статьей 2 Федерального закона «Об образовании». Нормативного определения понятий «компетенция», «компетентность» нет.

В современной научной и учебной литературе существуют разные подходы к определению понятия «компетентность». Применительно к системе кадрового менеджмента «компетентность» – это системная интеграция знаний, умений, навыков, профессионально важных качеств личности, ее готовности и способности реализовать их в деятельности и поведении для достижения требуемых результатов.

Компетентностный подход к управлению кадрами ориентирован на оценку базового профессионального потенциала гражданского служащего (выражающегося в наборе его профессиональных и личностных качеств или компетенций). Этот подход основан на предположении, что потенциал гражданского служащего будет адекватно реализован в его профессиональной служебной деятельности.

При формировании квалификационных требований к должностям гражданской службы мы используем методический инструментарий и подходы, разработанные Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Согласно указанным рекомендациям система квалификационных требований, разработанных в органах государственной власти, включает базовые квалификационные требования, в том числе требования к профессиональным и личностным качествам, а также соответствующим им навыкам и умениям, и функциональные квалификационные требования.

Анализ должностных регламентов гражданских служащих, который мы проводим при проведении проверок соблюдения законодательства о государственной гражданской службе в областных исполнительных органах государственной власти, показал, что слабым звеном является формирование именно функциональных (или специальных) квалификационных требований.

В 2013 г. мы разработали методические рекомендации по подготовке должностных регламентов гражданских служащих с учетом компетентностного подхода, которые включают в себя также рекомендации по формированию квалификационных требований к каждой должности.

Согласно указанным рекомендациям процесс формирования квалификационных требований к конкретной должности гражданской службы включает в себя 3 этапа.

Первый этап – моделирование служебной деятельности.

На этом этапе для каждой должности производится анализ исполняемых функций и формируется модель служебной деятельности, включающая в себя основные обязанности. Мы анализируем положение о структурном подразделении государственного органа, определяем задачи, функции, или часть функций, реализация которых будет осуществляться по замещаемой должности, определяем, должен ли гражданский служащий принимать решения самостоятельно и какова мера его ответственности, является ли его деятельность коллективной или в большей мере индивидуальной, должен ли он работать в команде, на что направлена основная профессиональная активность гражданского служащего: на работу с людьми, с техникой или с документами (в электронном или письменном виде).

Второй этап – определение ключевых компетенций, необходимых для успешного выполнения функций.

На этом этапе на основании модели служебной деятельности мы определяем направление профессиональной деятельности, в соответствии с которым гражданский служащий будет исполнять должностные обязанности, специализацию по указанному направлению, выявляем ключевые компетенции, т.е. знания, умения и навыки, которые необходимы гражданскому служащему для исполнения возложенных на него обязанностей. При этом за основу берем общие (или базовые) компетенции, которые необходимы для замещения группы и категории должностей, и определяем специальные (функциональные) компетенции, исходя из обязанностей по конкретной должности.

Третий этап – определение квалификационных требований к должности.

На этом этапе ключевые компетенции преобразуются в квалификационные требования к должности, которые становятся основой для должностного регламента гражданского служащего и используются для проведения конкурсного отбора на замещение должности и на включение в кадровый резерв по данной должности, а также для проведения аттестации, квалификационного экзамена, формирования индивидуального плана профессионального развития.

Как показывает опыт, квалификационные требования, сформированные на основе компетентностного подхода, позволяют успешно проводить отбор на вакантные должности и в кадровый резерв для замещения вакантных должностей гражданской службы.

При проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает претендентов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской службы, осуществлении иной трудовой деятельности, а также на основе определенных конкурсных процедур.

Наиболее универсальным методом отбора, позволяющим осуществить объективную и прозрачную оценку знаний кандидата, является тестирование. Используемые нами тесты включают в себя четыре группы вопросов на знание основ законодательства, включая Конституцию Российской Федерации, Устава Новосибирской области, законодательства о государственной гражданской службе,

о противодействии коррупции, знания и навыки в области информационно-коммуникационных технологий, делопроизводства и документооборота, а также знание нормативных правовых актов, необходимые для полного и своевременного выполнения должностных обязанностей по вакантной должности, на замещение которой претендует кандидат.

Тестирование осуществляем в специально разработанном модуле в информационной системе «Управление персоналом». Тесты дифференцируем в зависимости от группы должностей. Программа в автоматическом режиме осуществляет обработку тестов, оформление результатов в таблицу для представления их членам конкурсной комиссии.

Знания, умения и навыки при применении их в сфере практической деятельности всегда проходят сквозь призму личностных качеств и ценностных установок каждого отдельного работника. Действующим законодательством о государственной гражданской службе не предусмотрено установление критериев к личностным качествам претендентов на замещение должностей гражданской службы.

Вместе с тем Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 предусмотрено, что при проведении конкурса конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам Российской Федерации методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов.

В целях изучения личностных качеств проводим также тестирование на выявление деловых, управленческих, интеллектуальных, коммуникативных и других компетенций, необходимых для замещения вакантных должностей. При этом используются различные методики, в том числе тест Д. Холланда «Взаимосвязь типа личности и сферы профессиональной деятельности», который выявляет психологические типы людей, характеризующиеся определенными особенностями темперамента, характера и т.д. В связи с этим мы оцениваем выраженность тех или иных профессионально-личностных характеристик кандидата и сферы, в которых человек может достичь наибольших успехов. Данный тест дает возможность выявить соответствие определенным требованиям к вакантной должности.

Краткий отборочный тест Э.Ф. Вандерлика в адаптации В.Н. Бузина, специально разработанный для предварительной оценки персонала, дает возможность оценить общие интеллектуальные способности кандидата к анализу, обобщению информации, прогнозу ситуаций, гибкость мышления, переключения с одной задачи на другую, познавательную активность и способность к усвоению новых знаний, применения творческого подхода в деятельности, адаптации при быстрой перемене деятельности, скорость и точность восприятия, распределение и концентрация внимания.

Кроме того, изучение как профессиональных, так и личностных качеств осуществляется также в ходе применения других методов. В соответствии с утвержденной в каждом органе государственной власти, государственном органе ме-

тодической мы используем такие методы, как написание эссе, рефератов, анализ кейсов, подготовка проектов нормативных правовых актов или экспертных заключений на них, индивидуальное собеседование.

Эффективность компетентностного подхода при реализации кадровых технологий подтверждается следующими фактами. В 2015 г. в органах государственной власти, государственных органах Новосибирской области значительно уменьшилось число конкурсов без определения победителя: в 2014 г. таких конкурсов было 45, в 2015 г. – 8. На 5% сократилось количество уволенных гражданских служащих в 2015 г. по сравнению с 2014 г., на 10% увеличилось количество гражданских служащих, получивших в ходе аттестации оценку «соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста».

Если говорить о проблемах и перспективах работы по применению компетентностного подхода при реализации кадровых технологий, необходимо отметить, что сложности возникают как на стадии формирования инструментария для изучения профессиональных и личностных качеств, так и на стадии их применения. Объем работы очень большой, требующий применения специальных профессиональных знаний. В структуре отдела государственной гражданской службы и кадров администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области, выполняющей функции государственного органа Новосибирской области по управлению государственной службой, проведением конкурсных процедур занимается как минимум два специалиста, в том числе один психолог. В областных исполнительных органах эту работу выполняет специалист кадровой службы, в должностные обязанности которого входят также все иные функции кадровой службы. Не все специалисты кадровых служб сегодня способны проводить диагностику профессиональных и личностных качеств претендентов на замещение должностей гражданской службы самостоятельно на высоком профессиональном уровне. Мы проводим обучающие семинары, привлекаем преподавателей Сибирского института управления – филиала РАНХиГС. Есть намерение обсудить с руководством института возможность совместного использования ресурсов Центра оценки компетенций и профессионального развития государственных служащих Сибирского института управления – филиала РАНХиГС.

Miftahutdinova Raisa Vladimirovna, Deputy Head of the Department of Administration and Public Civil Service of the Governor's and Government Office of the Novosibirsk Region (Novosibirsk, Russia)

The article discusses the experience of the Governor's Administration of the Novosibirsk Region and the Government of the Novosibirsk Region on formation of personnel structure of civil servants on the basis of the competence-based approach.

Key words: *competence-based approach, qualification requirements, official regulations, personal qualities.*

УДК 35.082

Обухова Светлана Алексеевна, заместитель начальника управления развития государственной гражданской и муниципальной службы в Омской области, начальник отдела кадрового развития и ведения кадровых резервов (Омск, Россия)

В статье автор раскрывает новые способы формирования резерва на высшие должности в органах исполнительной власти региона, особое внимание уделяется особым методам отбора и оценки кандидатов в резерв, таким как групповая дискуссия и метод кейсов.

Ключевые слова: региональное управление, кадровый резерв, отбор кадров, оценка кадров.

Использование технологий комплексной оценки резерва управленческих кадров Омской области. Формирование управленческой команды Use of the technology of complex assessment of Omsk Region's reserve of administrative personnel. Creation of the administrative team

Непростая задача и формирование подходов к делу.

Несмотря на то, что работа по формированию управленческого резерва в Омской области велась начиная с 2008 г., год назад мы признали, что она недостаточно эффективна и не вполне отвечает современным требованиям.

Опрос резервистов также показал, что в большинстве своем они не могут четко ответить на вопросы: для чего им нужно состоять в резерве? Какая для них от этого польза? Готовы ли они быть назначенными на руководящие посты?

Выявлены следующие системные проблемы:

– низкий уровень назначений на руководящие должности в органах государственной власти Омской области, органах местного самоуправления Омской области, а также организациях (предприятиях, учреждениях) и, как следствие:

– низкая мотивация для нахождения в резерве лиц, которые длительное время не проходят процедуру назначения;

– отсутствие мероприятий, направленных на повышение профессионального роста и развития управленческих качеств кандидатов, включенных в резерв;

– формализм при разработке индивидуальных планов подготовки резервистов;

– отсутствие налаженного контакта с кандидатами для совместного решения вопросов по их развитию и использованию их потенциала (встречи кандидатов с руководителями органов государственной власти Омской области).

Мы также не могли взять на себя смелость утверждать, что те, кто включен в резерв – это действительно самые лучшие и подготовленные к управлению регионом кадры.

Переломным моментом стало признание того, что нужно менять привычную схему работы с резервом и отказаться от сложившихся стереотипов:

– оценка кандидатов проводилась независимыми экспертами на основе анкетно-биографических данных, затем формировался рейтинговый список для рассмотрения вопроса о включении тех или иных кандидатов в резерв управленческих кадров Омской области.

И в этой связи, в результате проведенных с резервистами собеседований на предмет мотивации их нахождения в резерве, действующий резерв управленческих кадров Омской области был актуализирован.

Мы не можем сказать, что эта работа была простой.

С учетом задач, определенных Президентом Российской Федерации по дальнейшему комплексному развитию государственной службы, а именно, ориентации государственных органов на эффективное осуществление функций по непосредственному подбору, оценке и развитию персонала, было предложено:

– в рамках существующей экспертной оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов на соответствие для замещения целевой должности разработать инструментарий, также позволяющий провести дополнительную оценку профессиональных и личностных качеств кандидатов на включение в кадровый резерв.

В результате впервые на уровне нашего региона Указом Губернатора Омской области от 15 января 2015 г. № 3 «Об утверждении Положения о резерве управленческих кадров» нормативно закрепляются принципиально новые нормы и правила работы с резервом управленческих кадров далее также – РУК), предусматривающие, в том числе, создание объективных и прозрачных механизмов отбора в резерв.

Губернатором Омской области был предложен и утвержден новый порядок формирования резерва, позволяющий включать в резерв кандидатов, способных по своим профессиональным и личным качествам, активной гражданской позиции эффективно решать управленческие задачи в современных условиях.

Мы исходили из следующих принципов.

Первое: современная гражданская служба должна быть открытой, конкурентоспособной и престижной, ориентированной на результативную деятельность гражданских служащих.

Второе: развитие системы гражданской службы тесно связано с внедрением новых принципов кадровой политики.

Третье: на сегодняшний день в субъекте достаточно остро стоит вопрос, связанный с обеспечением эффективности привлечения и отбора высококвалифицированных кадров на гражданскую службу.

Мы начали формирование резерва управленческих кадров в новом формате.

Единство требований к гражданам при включении в резерв, объективность и всесторонняя оценка их профессиональных, деловых и личностных качеств – ключевые принципы, в соответствии с которыми выстраивалась и выстраивается работа с кандидатами.

Здесь хочется отметить, что в рамках группового взаимодействия с научным, экспертным сообществом, членами рабочих групп, членами Комиссии по формированию резерва управленческих кадров (в общем количестве более 50 чел.) судьба данного проекта зависела от приверженности каждого идеологии ком-

плексной оценки, которую мы сообща разработали, доверяя друг к другу и слаженности в работе.

«Выход на траекторию отбора в резерв» в мае и сентябре 2015 г.

В мае.

Документы в соответствии с установленным порядком подали 29 кандидатов, к очному этапу отбора подошли 27 человек.

Технология комплексной оценки заключалась в следующем:

Отбор проводился в два этапа.

1. Первый заочный этап оценки – оценка кандидатов по их анкетно-биографическим данным.

Оценка уровня профессиональной подготовки и опыта профессиональной деятельности кандидатов осуществлялась экспертами в выставлении баллов по следующим критериям:

- уровень профессиональных знаний;
- общий стаж трудовой деятельности;
- опыт работы по специальности, направлению подготовки;
- стаж руководящей работы;
- стаж государственной службы (муниципальной службы).

По итогам был сформирован рейтинговый список кандидатов в РУК.

За два дня до проведения очного этапа отбора кандидатами были представлены эссе на тему «Российская Федерация как социальное государство», они в режиме реального времени оценивались членами Комиссии и экспертами во время проведения второго, очного этапа оценки.

2. Второй, очный этап отбора кандидатов включал оценку их профессиональных, деловых и личностных качеств с точки зрения готовности к занятию целевых должностей руководителей органов исполнительной власти, глав муниципальных образований, организаций приоритетных сфер экономики.

В зависимости от указанных целевых должностей, на которые претендовали кандидаты, сформировались три группы, в которых и были проведены групповые дискуссии на актуальные темы развития Омского региона:

1. Групповая дискуссия «Роль Омского региона в Сибирском федеральном округе: состояние и перспективы на 10 лет».

В данной групповой дискуссии принимали участие кандидаты, претендующие в резерв управленческих кадров Омской области на замещение должностей руководителей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Омской области, «будущие региональные управленцы».

Обсуждалась актуальная проблематика состояния Омского региона в сравнении с регионами СФО и перспектива Омского региона в СФО на 10 лет с возможными сценариями развития.

Определено, что итогом дискуссии является выработка совместных предложений группы по теме дискуссии с учетом значимости проблемы и результатов ее решения – **сценария перспектив Омского региона в СФО на 10 лет.**

2. Групповая дискуссия «Эффективность системы управления регионом: проблемы и пути повышения».

В данной групповой дискуссии принимали участие кандидаты, претендующие в РУК на замещение должности «заместитель Министра Омской области».

Обсуждалась актуальная проблематика эффективности системы управления регионом, проводился анализ существующей формы организации управления регионом.

Определено, что итогом дискуссии является: выработка совместных предложений группы по теме дискуссии с учетом значимости проблемы и результатов ее решения – должны быть обозначены ключевые проблемы эффективности системы управления регионом и выработаны обоснованные предложения по повышению ее эффективности, какие организационно-управленческие изменения необходимо внести в систему регионального управления и за счет каких ресурсов?

3. Групповая дискуссия «Развитие предпринимательства в Омской области: состояние и перспективы на 10 лет».

В данной групповой дискуссии приняли участие кандидаты, претендующие в РУК на замещение целевых должностей «руководитель организации приоритетных сфер экономики Омской области», «заместитель министра Омской области».

Обсуждалась актуальная проблематика состояния предпринимательства в Омской области и перспективы развития предпринимательства в Омской области на 10 лет с возможными сценариями развития.

Группы сформировались по 9 человек, все разошлись по аудиториям, определено время проведения дискуссии – 45 минут.

Работа шла в режиме реального времени. В аудиториях модераторы создавали необходимую мотивацию, добивались от кандидатов однозначного понимания темы групповой дискуссии, ориентировали на коллективное обсуждение, доброжелательную, деловую атмосферу, поддерживали высокий уровень активности группы.

Вместе с тем были определенные трудности с тем, чтобы настроить группу на коллективное решение и помочь группе прийти к согласованному решению.

Одновременно для объективного оценивания каждый кандидат оценивался не менее чем 2–3 членами Комиссии. Соответственно, каждый член Комиссии оценивал в среднем от 2 до 3 кандидатов.

Оценивались:

– **лидерские качества** – активная жизненная позиция, способность влиять на мнение группы для достижения общей цели, способность видеть перспективу и увлечь за собой группу;

– **коммуникативные способности** – способности эффективно взаимодействовать с людьми;

– **системность мышления** – способность всесторонне рассматривать проблемные вопросы, учитывать многие аспекты при принятии решения, способность оценивать перспективу;

– **организаторские способности** – способность воздействовать на людей;

– **умение работать в команде** – коммуникабельность, целеустремленность, способность содействовать эффективной работе группы, готовность работать на общий результат, доброжелательность, тактичность.

Принципиальным моментом оценки в ходе проведения групповой дискуссии являлось то, что членами Комиссии обязательно письменно кратко излагались аргументы из обсуждения в ходе групповой дискуссии, послужившие ос-

нованием для выставления той или иной оценки. Это необходимо было делать для снижения уровня субъективизма.

После завершения групповых дискуссий члены Комиссии оперативно и внимательно просматривали оценочные листы закрепленных за ними кандидатов на предмет правильности и полноты, затем подписывали оценочные листы. Подписанные оценочные листы члены комиссии отдавали ответственному лицу для оформления им листа итоговой оценки кандидатов по результатам групповых дискуссий.

По мере того как продвигалась дискуссия, отдельная рабочая группа из членов комиссии и представителей экспертного научного сообщества оценивали представленные кандидатами эссе. Время оценки – 60 минут.

Получив бланки оценочных листов кандидатов, члены рабочей группы, предварительно ознакомившись с критериями оценки, проводили оценку содержания эссе.

Также принципиальным моментом оценки эссе являлось то, что членами рабочей группы обязательно письменно излагались аргументы, послужившие основанием для выставления той или иной оценки. Член рабочей группы также имел возможность пригласить кандидата для пояснения того или иного аспекта эссе.

Подписанные оценочные листы члены рабочей группы отдавали ответственному лицу для внесения им в оценочный лист кандидатов по результатам проведения первого и второго этапов отбора.

Завершающим аккордом являлось следующее.

Все члены Комиссии прошли в отдельную аудиторию для принятия окончательного решения по каждому из кандидатов для включения в РУК.

Пороговое значение суммы баллов по итогам оценки кандидатов по их анкетно-биографическим данным, оценки эссе и участия в групповой дискуссии составляло 35 баллов. Подсчет проводился специально подготовленными членами Комиссии в составе из 5 человек. Пороговое значение суммы баллов для успешного прохождения отбора преодолели 18 кандидатов из 27.

Не могу не отметить «накал страстей» – ведь ничто так не стимулировало всех присутствующих, как сложные задачи, требующие достижения от всех высокой эффективности.

От членов Комиссии и экспертного сообщества – слаженность в работе и приверженность принципам взаимной ответственности в оценке кандидатов.

От кандидатов в РУК – несмотря на индивидуализм, необходимость присоединиться к команде в ходе групповой дискуссии.

В результате мы извлекли важный урок – подготовка комплексной оценки должна быть тщательной и продуманной и занимать достаточно времени для четкого определения всех вопросов, ролей и рисков. В то же время именно соблюдение всеми четких правил поведения (открытость, аналитический подход, взаимная ответственность) определили, на наш взгляд, позитивный результат оценки как самими участниками, так и кандидатами в РУК.

В сентябре

Мы убедились, что использование комплексной оценки является одним из наиболее эффективных методов получения достоверной информации о людях.

За период с мая по сентябрь мы также получили «обратную связь» и от экспертов, и от кандидатов в РУК.

К сентябрю документы в соответствии с установленным порядком подали еще 33 кандидата, к очному этапу отбора подошел 31 человек, первый, заочный этап отбора все прошли.

Вместо написания эссе мы ввели электронное тестирование с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проверки знаний Конституции Российской Федерации, федеративного устройства, системы государственной власти, информационных технологий, законодательства о государственной гражданской службе, противодействии коррупции, русского языка и правил документооборота. Нами использовался тест, размещенный на Федеральном портале государственной гражданской службы и управленческих кадров.

Очень удобным и наглядным в данной процедуре являлось то, что результат теста сразу же обрабатывался и выдавался в присутствии и членов Комиссии, и кандидатов. Субъективизм полностью исключался.

Второй, очный этап отбора кандидатов включал решение групповых кейсов, в которых описывались реальные ситуации, в том числе направленные на проектное развитие нашего региона.

В ходе решения групповых кейсов оценивались те же качества кандидатов в РУК, что и в ходе групповой дискуссии. Кроме того, в ходе решения кейсов у кандидатов выявлялись **творческий подход, инновационность**, выражающиеся в умении предлагать конструктивные идеи, направленные на решение в групповом кейсе вопросов, вырабатывать нестандартные решения.

Кейсы были следующими:

– «Создание в Омской области территорий опережающего социально-экономического развития»;

– «Как вернуть село»;

– «Исключить ли практику применения контрольно-надзорными органами чрезмерных штрафных санкций к должностным лицам местного самоуправления?».

В результате в ходе проведения комплексной оценки кандидатов по их анкетно-биографическим данным, электронного тестирования и участия в решении групповых кейсов пороговое значение суммы баллов составляло 102 балла. Пороговое значение для успешного прохождения отбора преодолели 22 кандидата из 31.

В заключение следует отметить следующее.

РУК к настоящему времени сформирован на конкурсной основе, состоит из 40 человек. В него включены «разные» люди со своими ценностями, мотивацией, должностным положением. Вместе с тем (как сами резервисты отмечают), у них имеется успешный командный опыт, который они приобрели в процессе совместного участия в конкурсном отборе. Кроме того, в процессе общей нашей совместной работы в мероприятиях регионального значения – участия в выставках, семинарах, конференциях, заседаниях коллегий отраслевых органов исполнительной власти Омской области, Законодательного Собрания Омской области, Совета Глав муниципальных образований при Губернаторе Омской области,

V Международном форуме социальных предпринимателей и инвесторов, IV Международной научной конференции под эгидой Международной ассоциации институциональных исследований «Институциональная трансформация экономики: российский вектор новой индустриализации» и др. фундамент команды единомышленников заложен. Что для них готовит будущее – покажет время и их профессиональный и личностный рост.

Obuhova Svetlana Alekseevna, Vice Head of the Department of Omsk Region's Civil and Municipal Service Development – Head of the Section of Personnel Development and Keeping of Personnel Reserves (Omsk, Russia)

In this article the author explains new ways of forming the highest level personnel reserve of regional administration. The author especially notices original methods of selection and assessment of candidates, such as the cluster discussion and the case solving.

Key words: regional administration, personnel reserve, personnel selection, personnel assessment.

УДК 342.5

Петранцов Валентин Тимофеевич, доцент кафедры управления и экономики Томского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Томск, Россия), Заслуженный экономист РФ, кандидат экономических наук

Наличие в настоящее время нескольких проблем в гармоничном развитии местного самоуправления рассматриваются в данной статье. Автор обращает особое внимание на проблемы финансирования, наличия квалифицированных кадров, формирование современной системы управления. В статье предлагается несколько вариантов решения обозначенных проблем.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, органы государственной власти.

Местное самоуправление: современные проблемы Local Governance: Contemporary Issues

Процессы становления местного самоуправления в Российской Федерации идут сложно и противоречиво. Продолжающиеся реформы развития местного самоуправления неоднократно обсуждались на конференциях как федерального, так и регионального уровня. А проблемные вопросы местного самоуправления постоянно находятся в центре внимания ученых и практиков в области управления.

Прежде чем приступить к рассмотрению проблем местного самоуправления, необходимо отметить, что в демократическом государстве, каким стремится стать Россия, «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления»¹.

¹ Конституция РФ 12 декабря 1993 года (с учетом изменений).

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гласит, что: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций»¹.

Европейская Хартия местного самоуправления² рассматривает местное самоуправление в следующем контексте: «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Муниципальные образования различаются составом решаемых задач и функций управления, необходимым объемом управленческой работы, численностью и внутренним построением исполнительных органов.

В настоящее время в Российской Федерации функционирует почти 23 тыс. муниципальных образований (табл.).

Количество муниципальных образований

По состоянию на	Муниципальные образования						
	всего	в том числе по типам					
		муниципальные районы	городские округа	внутригородские территории городов федерального значения	поселения		
					всего	городские	сельские
01.01.08	24151	1799	521	236	21595	1734	19861
01.01.10	23907	1829	512	236	21330	1739	19591
01.01.15	22923	1823	535	267	20298	1644	18654

В последние годы наблюдается процесс сокращения количества муниципальных образований, в первую очередь за счет объединения сельских поселений. Одной из причин этого процесса являются сложности реализации всех закрепленных за муниципальными образованиями вопросов местного значения в связи с недостаточным экономическим потенциалом указанных поселений, т.е. проблема бюджетной обеспеченности муниципалитетов, которая стоит крайне остро.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 года.

Зависимость муниципалитетов от финансовой помощи из региональных бюджетов осталась на высоком уровне. Это свидетельствует о наличии дисбаланса между принятыми расходными обязательствами по исполнению переданных полномочий и имеющимися собственными доходными источниками их финансирования.

К сожалению, пока еще большое количество российских граждан не чувствуют себя носителями власти на местном уровне, скептически относятся к идеям своего участия в управлении, о чем свидетельствует и низкий процент участия граждан в муниципальных выборах¹.

Из этого следует, что сегодня стоит задача активизировать инициативу граждан для решения общих вопросов местного значения. Необходимо обучить граждан самостоятельному управлению на уровне своего муниципального образования. Особенно кадровый голод испытывают как раз муниципальные образования на уровне поселений (поселков, сел, улусов, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов). Недостаточен уровень образования и квалификации служащих в органах местного самоуправления. Многие из сотрудников не имеют профессионального образования по профилю работы, хотя степень важности, ответственности, уровень требований в системе государственного управления однозначно требуют этого. Более того, нередко у муниципальных служащих вообще нет высшего образования.

Кадровые проблемы в деятельности органов местного самоуправления играют важнейшую роль, и от возможности и способности органов местной власти осуществлять качественную подготовку и переподготовку кадров во многом зависит эффективность их деятельности.

Самостоятельность муниципальных образований – значит самостоятельно зарабатывать, самостоятельно расходовать, самостоятельно управлять и самим отвечать за последствия своих решений. Но необходимо отметить, что без финансовой и экономической базы местные органы не смогут претворить в жизнь стоящие перед ними задачи, оказывать населению необходимые общественные услуги, содержать муниципальное хозяйство и социальную сферу, обустраивать территорию муниципального образования, выполнять другие функции.

Из-за недостатка средств бюджета местные органы не всегда могут в полной мере осуществлять свои полномочия, а это в свою очередь приводит к безынициативности населения в вопросах местного значения.

В настоящее время состояние дорожного фонда, жилищного фонда, иного имущественного фонда многих городов, не говоря уже о поселениях, где данная проблема стоит намного острее, находится в весьма неудовлетворительном состоянии. Кроме всего прочего, – и изношенность тепло-, электро-, газо- и водосетей поселений, что существенно повышает риск техногенных чрезвычайных ситуаций и ставит безопасность жизни и деятельности населения территорий под угрозу.

Данная проблема создавалась еще с советских времен, не один десяток лет и поэтому решение ее представляется задачей весьма сложной, требующей научного системного подхода. С одной стороны, большинство муниципалитетов

¹ Бабун Р.В. Организация местного самоуправления: учебное пособие. М.: КНОРУС, 2008.

не готовы эффективно распоряжаться финансами, управлять имуществом в рыночных отношениях. С другой – система распределения налоговых поступлений крайне неэффективна и не выполняет стимулирующей функции для муниципальных образований с выстроенной и грамотной системой управления финансами.

Согласно федеральному законодательству, а также Налоговому кодексу РФ к налоговым доходам местных бюджетов в настоящее время относятся доходы:

- от местных налогов и сборов (земельный налог, налог на имущество физических лиц);

- по нормативам (которые ежегодно меняются): доходы от региональных налогов и сборов, доходы от федеральных налогов и сборов.

Объем и структура доходов не только негативно сказываются на финансовой самостоятельности местных органов власти, но и определяют низкую инвестиционную направленность их расходов. Анализ доходов бюджетов некоторых городов и поселений позволяет утверждать, что структура налоговых доходов данных муниципальных образований не является эффективной и не позволяет им динамично развиваться (собственные доходы в пределах 10–20%).

При этом следует отметить, что наиболее эффективные и стабильные налоги (налог на имущество предприятий, НДС и т.п.) отданы федеральному и региональному бюджетам, что формирует экономически несправедливую систему распределения доходов. С одной стороны, надо поддерживать и развивать местные инициативы, люди должны взять судьбу территорий в свои руки. С другой стороны, у местного самоуправления не хватает ресурсов для решения всех вопросов.

Решение данной проблемы возможно в двух направлениях:

- во-первых, в направлении пересмотра и оптимизации налоговой системы в целях стимулирования муниципальных образований к собственному развитию;

- во-вторых, необходимо провести существенную подготовку и переподготовку кадров для органов местного самоуправления. Следует подумать о введении обязательных программ обучения для всех глав муниципальных образований.

Только при комплексном подходе возможен прорыв в муниципальном управлении и повышение его эффективности, качества оказываемых услуг и надежности работы муниципального аппарата в современных условиях.

Для большинства муниципальных образований значительная часть проблем развития связана с особой спецификой для России – огромная территория, низкая плотность населения, тяжелейшие климатические условия – более 40% территории находится в зоне Севера, где практически отсутствует жизнеобеспечивающая инфраструктура (инженерные и транспортные коммуникации, социальная сфера, энергообеспечение, отсутствие дорог круглогодичного пользования, сезонный завоз грузов и т.д.). В районах Севера – в основном сельское хозяйство и особый традиционный уклад жизни. Необходима господдержка северным субъектам, чтобы мотивировать людей жить там.

Если говорить о развитии и создании новых промышленных районов огромной территории России на Севере и на всем Дальнем Востоке, то это борьба с пространством, и чтобы выиграть эту борьбу, необходимо иметь развитую транспортную систему. С точки зрения стабилизации экономического развития и финансового положения регионов Севера самой трудной проблемой остается

обеспечение кредитными ресурсами. Хотя есть и ряд других объективных и субъективных факторов.

Для примера: всем известно, что Республика Саха (Якутия) обладает богатым природно-ресурсным потенциалом и сегодня она является одним из наиболее инвестиционно привлекательных российских регионов¹.

Особенно значительным потенциалом в этом отношении обладает Южная Якутия. К тому же в последнее время республика становится «локомотивом» социально-экономического развития всего Дальнего Востока России, а инвестиционный проект «Комплексное развитие Южной Якутии», утвержденный Правительством Российской Федерации в 2008 г., – одним из ключевых элементов обеспечения экономической безопасности Дальневосточного региона.

Согласно «Схеме комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Якутии до 2020 года» планируется создание многоотраслевого промышленного района на принципах государственно-частного партнерства, основанного на природно-ресурсном потенциале Южной Якутии. Здесь намечается создать кластер предприятий по глубокой переработке минерального сырья и ресурсов: гидроэнергетика, производство урана, газохимия (полиэфиры, моторные топлива и др.), минеральные удобрения, металлургия, коксовый концентрат, а также крупнейший на Дальнем Востоке инфраструктурный узел (нефте- и газопроводы, железные и автомобильные дороги, электросети).

Однако в настоящее время идет реализация только двух инвестиционных проектов: это строительство горно-обогатительного комплекса «Инаглинский» (ЗАО «Якутские угли – новые технологии» ООО «УК «Колмар») и строительство первой очереди Таёжного горно-обогатительного комбината в Южной Якутии (ЗАО «ГМК Тимир» (Евраз Груп)).

Южная Якутия всегда считалась средоточием квалифицированных кадров из представителей различных горнорудных профессий. Но в 90-е гг. отток населения лишил регион этого преимущества. Хотя и сегодня уровень образования местных жителей сравнительно высок, однако их квалификация, по мнению представителей компаний-инвесторов южно-якутского проекта, в настоящее время не в состоянии удовлетворить потребности новых производств. Потребуется создание в регионе надежной системы привлечения и подготовки кадров. Для обеспечения растущей экономики региона квалифицированными инженерами и рабочими необходима разработка и реализация региональными властями совместно с инвесторами специальных образовательных программ.

Появляется еще немаловажная проблема у местного самоуправления – это потеря ценных кадров и сокращение численности населения, особенно районов Сибири, Дальнего Востока и Севера в связи с переездом на постоянное место жительства в центральную часть Российской Федерации.

Как пример, население Нерюнгринского района на 01.01.16 составило 76,2 тыс. человек, а это на 1,4 тыс. человек меньше, чем ровно год назад. Миграционная убыль при этом составила 1 346 человек. За последний год в район приехали 2 567 человек и уехали 3 913 его бывших жителей. Если в 1990 г. население

¹ Бабун Р.В. Местное самоуправление и муниципальное управление: современные проблемы. Обнинск: Институт муниципального управления, 2010.

Нерюнгринского района составляло почти 125 тыс. человек, то в последние годы оно из года в год продолжает сокращаться.

Не будем принимать конкретных мер по решению данных проблем, то они могут привести к невыполнению намеченных проектов, сокращению объемов выпуска как промышленной, так и сельскохозяйственной продукции, потере обычаев и традиций, опустению малых городов, сел, а в конечном итоге – исчезновению поселения как такового. Все это вместе, естественно, требует дополнительного финансирования, которое положено согласно действующей методике межбюджетных отношений.

На сегодняшний день существует множество преград для эффективного функционирования органов местной власти. Компетенция органов местного управления значительно расширилась, появились новые полномочия и функции: формирование, утверждение местного бюджета, установление местных налоговых сборов, самостоятельное управление муниципальной собственностью, утверждение планов застройки подведомственных территорий и т.д.

Таким образом, можно выделить одну из основных задач местного самоуправления – это формирование такой системы управления, которая обеспечивала бы эффективное исполнение своих обязанностей служащими и реализацию через соответствующие органы деятельности населения по решению вопросов местного значения. Важнейшим направлением должно стать освоение современных информационных технологий, применение инновационных управленческих решений.

Финансовая стабильность была и остается одним из основных критериев должного функционирования органов муниципальной власти, поэтому необходимо пересмотр налоговой политики для муниципальных образований в первую очередь для поселений и распределения бюджетных поступлений.

Необходимо привлечение бизнеса к развитию местного самоуправления, на основе новых организационно-правовых форм взаимодействия: хозяйственных партнерств, инвестиционных товариществ, с помощью которых возможно расширение эффективного сотрудничества муниципального инвестирования. Целью реформы местного самоуправления в Российской Федерации на современном этапе должно стать обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства.

Petrantsov Valentin Timofeevich, Associate Professor of the Department of Economics and Management of the Tomsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Honored Economist of the Russian Federation (Tomsk, Russia), Candidate of Economic Sciences

This article deals with a few problems in the harmonious development of local government. The author pays particular attention to the problem of financing, the availability of qualified personnel, the formation of the modern management system. The paper proposes a number of solutions to the problems identified.

Key words: *local government, municipalities, public authorities.*

УДК 378.147

Попов Александр Владимирович, доцент кафедры управления социально-экономическими процессами факультета экономики и управления внешнеэкономической деятельности АНОО ВО «Алтайская академия экономики и права» (Барнаул, Россия), кандидат социологических наук

В статье приведены проблемы эффективности государственного и муниципального управления в регионе, обозначены основные направления его совершенствования в современных условиях.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, образовательный процесс, учебные планы, корпоративная культура.

Эффективность и основные направления совершенствования государственного и муниципального управления в современных условиях

Efficiency and basic directions of improvement of state and municipal administration in modern conditions

Реформирование местного самоуправления в Российской Федерации продолжается уже не так стремительно и не так однозначно, что сами руководители и представительных и исполнительных органов местного самоуправления просто растерялись и порой не знают, с чего начинать новый кризисный 2016 г. Имеют место проблемы формирования новых систем бюджетов и систем управления. Так часто меняются уставы и законы, что муниципальные служащие теряются в этом процессе реформирования. Требуется новое понимание роли и значения местного самоуправления в жизнеобеспечении населения муниципального образования. А готово ли само население воспринимать себя как единое местное сообщество?!

Всё это не простые и не праздные вопросы, которые требуют своего решения вчера, сегодня и завтра, а в долгий ящик их откладывать нельзя, может произойти новый социальный кризис доверия к местной власти. Тем более это в нашем регионе (думаю, не только в нашем) ещё и усугубляется громкими уголовными делами на глав и специалистов муниципалитетов.

Что можно с научной и практической точки зрения предложить сегодня органам местного самоуправления и муниципальным служащим? Исходя из личного опыта работы в органах местного самоуправления (1995–2000 гг. – заместитель Главы Администрации г. Рубцовска, член правления секции экономики и финансов АСДГ), а также из научных и практических наблюдений и анализа работы местной власти в городах Сибири и Дальнего Востока, других регионов России и зарубежного опыта городов США, Франции, Австрии, Китая, хотелось бы поделиться своими мыслями по трём важным позициям – это муниципальная власть и формирование корпоративной культуры местного сообщества, реализация на местах инновационных технологий управления, таких как СЭПИН (социально-экономическая поддержка интересов населения), и главное – формирование, подготовка и развитие компетентных, высококвалифицированных специалистов государственного и муниципального управления, а вернее – современных

конкурентоспособных менеджеров системы государственного и муниципального управления.

Право на самоуправление заложено в Конституции Российской Федерации давно, но также давно это право не реализовалось на практике. Сегодня в ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» заложены основные положения, которые создают для каждого из нас максимум возможностей для участия в управлении муниципальной территорией, на которой жить нам, нашим детям и внукам. В ситуации, когда муниципальная власть становится «за всё в ответе», когда иждивенческие настроения уходят в прошлое, когда большая часть вопросов жизнеобеспечения населения становится вопросами местного значения, сами жители этого муниципального образования просто не вправе оставаться в стороне. А что же делать?

В этой части хотелось бы высказать несколько личных суждений относительно понимания вопроса о муниципальном образовании как местном сообществе и её корпоративной культуре.

Любое муниципальное образование – это сложная система, естественная социальная организация. Здесь средствами социальной регуляции выступают собственно человеческие отношения, нормы морали, общения, добрососедства, формируется собственная социальная структура, подсистема взаимодействия различных социальных групп, статусов, социальных ролей. Главная цель самоуправления и самодетельности населения муниципального образования сегодня и завтра – это обустроить свою территорию, создать благоприятные условия жизни не только для себя, но и для будущих поколений. Решая совместно общие проблемы для более полного удовлетворения своих корпоративных интересов, все местные сообщества различны, имеют неодинаковый уровень социально-экономического развития, свою историю поселения, свой национальный, демографический состав. А осуществляют эти корпоративные интересы, прежде всего, за счёт местных ресурсов, инициативы и самодетельности населения. В этой ситуации должно возрасть осознание роли местного сообщества и его корпоративной культуры как важнейшего фактора самодетельности населения муниципального образования, воспроизводства и реализации их социальных ресурсов.

Однако становится всё более очевидным, что как раз недостаток корпоративной культуры местного сообщества – это одна из основных причин трудностей реформирования местного самоуправления в России. Это проявляется, прежде всего, в низком профессионализме, а иногда и в консерватизме местного руководства, отсутствии новых идей, выверенных стратегий развития, пассивности социального иждивенческого сознания населения. А если организационно-инновационный фактор игнорируется, то правовые, материальные меры вряд ли приведут к заметному улучшению местного самоуправления.

Какие же параметры корпоративной культуры и поведения муниципального образования будут являться залогом устойчивого социально-экономического саморазвития территории? Алгоритм этого процесса можно предложить следующий:

- во-первых, это определение корпоративной стратегии изменений, ориентированной на приоритетные социальные цели и задачи;

- во-вторых, это политика поддержки и поощрения творческой активности населения, депутатов, муниципальных служащих, хозяйственных руководителей, предпринимателей;

- в-третьих, необходима система гласности, поощрения, стимулирования творческой инициативы населения, обеспечивающая использование мотивационного, соревновательного, образовательного, инновационного, духовно-нравственного, социально-психологического и других видов социальных ресурсов. В совокупности это социальный интеллект – общее достояние муниципального образования;

- в-четвёртых, процесс формирования корпоративной культуры находит своё выражение в определении миссии муниципального образования – это качество жизни населения. Решение этих стратегических целей предполагает переход на метод корпоративного хозяйствования, новейшие формы муниципального менеджмента и внедрение концепции социальной и экономической поддержки интересов населения, осуществление конституционного права на местное самоуправление;

- в-пятых, корпоративная культура должна стать одним из важнейших факторов воспроизводства жизненных сил муниципального образования. Жизненные силы – это совокупный потенциал местного сообщества, способность населения создавать материальные и духовные ценности, изменять условия жизни в экодиалоге человека и природы. Речь в этой части идёт, прежде всего, о производительности труда, рациональности, эффективности деятельности в производственно-трудовой, потребительской, политической, социально-культурной, семейно-бытовой и других сферах жизни.

На современном этапе своего развития муниципальные сообщества, регулируя развитие рынка, на основе инкорпоративной (равного, долевого и совместного владения) собственности и в условиях прямого демократического устройства власти решают главную проблему – повышения уровня и качества жизни каждого человека. Они, принимая во внимание предложения хозяйствующих субъектов, тенденции экономики и общественные процессы по защите окружающей среды, финансовые, экономические, правовые, социальные и другие интересы своих членов, реализуют тем самым метод корпоративного хозяйствования на территории данного муниципального образования.

Актуализируя значение корпоративной культуры местного сообщества, попробуем определить технологию её формирования. Возможны следующие процедуры и операции:

- учёт новых ценностей и норм при определении миссии, целей и задач местного самоуправления в ходе реформирования;

- выработка, утверждение и пропаганда системы ценностей местного самоуправления;

- изменение устоявшихся социальных стереотипов;

- переориентация системы мотивации, стимулов, вознаграждений;

- предоставление возможностей обучения, переквалификации, получения информации, необходимой для поддержки новых культурных ценностей и норм;

– проведение всеобщего обучения участников муниципального управления (с учётом их резкого количественного увеличения), муниципального менеджмента, малого предпринимательства;

– укрепление партнёрских отношений между местной администрацией, работодателями и профсоюзами.

Как правило, в этом процессе обнаруживается, что местная власть может усилить свой организаторский потенциал, если:

– устранить бюрократизм, расширить участие населения в принятии решений и контроле над их исполнением (тем более, что новый Закон это сделать позволяет), по социальным инновациям проводить эксперименты, адаптировать их к местным условиям;

– выращивать и выдвигать руководителей стратегического типа – честных и трудолюбивых;

– активизировать стратегическое и системное мышление путём регулярного проведения инновационных семинаров по методу глубокого погружения в проблему.

К сожалению, могу констатировать, что даже новый государственный стандарт подготовки специалистов по программе бакалавров и магистратуры – «Государственное и муниципальное управление» не предусматривает таких, казалось бы, актуальных дисциплин, как «Муниципальный менеджмент».

Но вернёмся к проблематике местного сообщества и его корпоративной культуры. При корпоративном управлении каждому муниципальному образованию предстоит определиться, каким ему быть с точки зрения: качества жизни населения; социально-экономического состояния территории; компетентности муниципального менеджмента.

Одной из моделей достижения корпоративных интересов населения может быть концепция программы СЭПИН (социально-экономической поддержки интересов населения)¹.

Формирование и развитие такой программы или комплекса программ, как показывает практика (с такой практикой мне посчастливилось столкнуться ещё в 1993 году в г. Грантс-Пассе, штат Орегон, США), эффективно и полезно и с точки зрения социально-экономического саморазвития муниципальной территории, и причастности членов местного сообщества к этому процессу саморазвития. Но в этом опять же важную роль играет корпоративная культура и готовность местных муниципальных менеджеров к инновациям.

Вот здесь и проявляется третья позиция, в моём понимании, наиболее серьёзная и важная, так как это касается конкретных людей, которые управляют и властвуют сегодня, или которые должны прийти им на смену завтра.

Кто и как готовит сегодня специалистов государственного и муниципального управления? В крае достаточно и вузов, и специалистов в этой области! Надо отдать должное, что процесс подготовки и переподготовки специалистов регионального и муниципального уровней управления возведён в ранг кадровой политики, имеются планы и программы, формируется кадровый резерв. Вроде бы всё

¹ Иванов В.Н., Иванов А.В., Доронин А.О. Управленческая парадигма XXI века: учебное пособие для вузов. Т. 1. М.: МГИУ, 2002.

в полном порядке, но почему «кадровые» проблемы всё чаще возникают в системе местного самоуправления края (отзывы, суды, отставки и просто безответственность)? Почему вновь возникают элементы противостояния в работе законодателей и исполнителей? Почему ранее Алтайский край был «кузницей кадров», а сегодня мы всё чаще просим нам направить руководителей извне?

Очевидны два вопроса: как мы готовим специалистов государственного и муниципального управления? Насколько эффективно формируется и развивается в крае стратегическое мышление вообще и стратегическое управление человеческими ресурсами, в частности?

Хотелось бы высказать своё видение ответа на первый вопрос на примере Алтайской академии экономики и права, а по второму – только обозначить видение новой парадигмы Стратегического управления человеческими ресурсами.

Магистратура и бакалавриат по специальности «Государственное и муниципальное управление» достаточно востребована на рынке образовательных услуг. Инновационные технологии и научная работа, а также практическая направленность в учебном процессе обеспечивают студентов знаниями, навыками и умениями и теми компетенциями, которые сегодня востребованы на рынке труда.

Как показали итоги проведения круглого стола «Государственная гражданская и муниципальная службы: привлекательность, проблемы, перспективы», который проходил в апреле 2015 года в академии, целями которого были формирование положительного имиджа специальности «Государственное и муниципальное управление», развитие привлекательности профессии государственной и муниципальной службы, определение проблемных вопросов организации и прохождения, правовых, этических и социальных процессов, определение перспектив развития институтов государственной гражданской и муниципальной службы на современном этапе административной реформы в России, задача по подготовке муниципальных и государственных гражданских служащих сегодня становится стратегической, так как идёт смена поколений руководителей в регионе, да и в стране в целом. В работе круглого стола приняли участие студенты и выпускники академии, а также специалисты государственного и муниципального управления Алтайского края и города Барнаула – Штань С.И. – заместитель председателя комитета АКЗС по местному самоуправлению, Никулин В.И. – исполнительный директор Ассоциации муниципальных образований Алтайского края, Есипенко П.В. – председатель комитета по экономическому развитию и инвестиционной деятельности Администрации г. Барнаула, Синицина Г.В. – заместитель главы администрации ЦР г. Барнаула и др. В сформированных рекомендациях по итогам обсуждения вопросов и целей круглого стола были определены следующие направления развития:

1. Продолжать целенаправленную профориентационную работу с учащимися выпускных классов школ городов и районов края по формированию положительного имиджа специальности «Государственное и муниципальное управление», развитию привлекательности профессии государственной и муниципальной службы. С этой целью нужно привлекать выпускников академии, ныне муниципальных и государственных служащих, работников муниципалитетов городов и районов края, ветеранов государственной и муниципальной службы.

2. Продолжить работу по формированию и активной совместной деятельности базовых кафедр ААЭП в городе Барнауле по организации учебного и практикоориентированного процесса обучения студентов по специальности «Государственное муниципальное управление».

3. Сформировать учебные планы и программы обучения по специальности «Государственное муниципальное управление» прикладного бакалавриата по направлениям «Управление муниципальным хозяйством», «Антикризисное управление», «Управление инвестиционной деятельностью и инновационным развитием» с участием работодателей, представителей исполнительных органов местного самоуправления края и Ассоциации муниципальных образований Алтайского края.

4. Руководителям кадровых служб органов местного самоуправления края на конкурсной основе в соответствии с законодательством на основании рекомендаций включать студентов выпускных курсов по специальности «Государственное муниципальное управление» в резерв на должности муниципальной службы.

Мы искренне благодарны сотрудникам Управлений и ведомств Администрации Алтайского края, администрации г. Барнаула, администрациям Октябрьского, Центрального, Ленинского районов города, многим другим сотрудникам и руководителям городов и районов края за постоянную поддержку и помощь в предоставлении мест для практики и подготовки дипломных проектов наших студентов. Именно поэтому проекты наших дипломников имеют проблемно-целевой характер, практическую направленность и становятся востребованными в процессе реформирования системы местного самоуправления. Надеемся, что со временем и сами специалисты будут более востребованными и конкурентоспособными, когда процесс системной ротации и омоложения начнётся в структурах государственного и муниципального управления, как это происходит в секторе реальной экономики.

И в заключение, государство через формирование и реализацию национальных проектов и приоритетных программ побуждает нас, всех граждан России, а руководителей в первую очередь, мыслить на перспективу, стратегически, прогнозировать будущее и готовиться к нему. А наше будущее в контексте развития России как демократического, образованного и цивилизованного государства тесно взаимосвязано и взаимозависимо, как подчёркивает Президент России В.В. Путин, с повышением качества жизни россиян и уверенности в завтрашнем дне. Конечно, в условиях кризиса сложно говорить об уверенности в завтрашнем дне, но верить в будущее нам необходимо, как и стремиться к нему не только мыслями, но и делами.

А что же значит стратегически мыслить? Это многогранный, интеграционный и комплексный процесс, в сферу которого входят три взаимосвязанные составляющие: контекст, содержание стратегии и процесс стратегического изменения. Значит, и современный менеджер-специалист государственного и муниципального управления должен овладеть навыками стратегического мышления, такими как: релевантность и реализм мышления, строгость мышления, гибкий подход к обработке информации, использование теории для объяснения практики и использование практики для проверки правильности и уместности теории, критический подход к идеям и данным.

Конечно, хотелось бы, чтобы в процессе самоактуализации и самосовершенствования, а особенно в процессе формирования и адаптации новой стратегической парадигмы управления человеческими ресурсами, основой которой является понимание человека как наиболее ценного ресурса в совокупности ключевых факторов успеха и конкурентоспособности в целом государства, региона, города или предприятия, принимали активное участие как учёные, так и практические руководители и менеджеры всех уровней управления.

Popov Alexander Vladimirovich, Associate Professor of the Department of Social and Economic Management (Barnaul, Russia), Candidate of Sociological Sciences

The paper presents the problems of the efficiency of state and municipal administration in the region, identifies the main directions of its improvement in modern conditions.

Key words: *state and municipal management, educational process, curricula, corporate culture.*

УДК 378.016

Райкина Татьяна Анатольевна, доцент кафедры гуманитарных и естественно-научных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат педагогических наук

Пыриков Алексей Владимирович, доцент кафедры гуманитарных и естественно-научных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат филологических наук

В статье рассматривается роль самостоятельной работы студентов в формировании способности использования иностранного языка в качестве инструмента общения и познания при реализации компетентностного подхода. Авторами анализируются специфические особенности процесса обучения иностранным языкам, предлагаются способы повышения эффективности самостоятельной работы студентов. Дается описание методических разработок, осуществляемых коллективом преподавателей Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Ключевые слова: самостоятельная работа студентов, компетентностный подход, иностранный язык, профессиональная подготовка, Moodle.

Особенности организации самостоятельной работы студентов вуза по изучению иностранного языка в ходе подготовки высококвалифицированных управленческих кадров Features of organization of university students' independent work in the study of a foreign language in preparation of highly qualified managerial personnel

Актуальность изучения иностранного языка обусловлена современными социально-экономическими условиями, которые характеризуются переходом к по-

стиндустриальному обществу, значительным расширением международных контактов, возникновением глобальных проблем, которые могут быть решены только в рамках международного сотрудничества. В связи с этим важными качествами будущих специалистов являются коммуникабельность, толерантность, информационно-технологическая культура, гибкость мышления, глобальное мировоззрение и мышление¹. Таким образом, дисциплина «Иностранный язык в профессиональной сфере» играет важную роль в формировании профессиональных компетенций будущих управленцев, а именно: (ОК-5) – способность к коммуникации в устной и письменной формах на русском и иностранном языках для решения задач межличностного и межкультурного взаимодействия и (ОК-6) – способность работать в коллективе, толерантно воспринимая социальные, этнические, конфессиональные и культурные различия.

Как отмечают Т.В. Кайгородова, Л.М. Лысенко, С.В. Шлегель, сегодня вузу необходимо не только обеспечить выпускников прочными, системными, глубокими теоретическими знаниями и практическими умениями и навыками, но и воспитать кадры, способные к самостоятельной научной, исследовательской и инновационной деятельности, обладающие организаторскими способностями². В соответствии с требованиями современных образовательных стандартов, где четко прослеживается сокращение количества аудиторных занятий, увеличение объема учебного материала, вызванного растущим потоком научной, практической и общественно-политической информации, одной из важнейших проблем подготовки студентов в условиях модернизации образования является формирование у них навыков самостоятельной работы.

Существует множество определений понятия самостоятельной работы студентов (СРС). В данной статье мы рассматриваем самостоятельную работу студентов как планируемую индивидуальную или коллективную учебную и научную работу, выполняемую в рамках образовательного процесса под методическим и научным руководством и контролем со стороны преподавателя³.

Самостоятельная работа студентов в зависимости от места и времени её проведения, характера руководства ею со стороны преподавателя и способа контроля за её результатами подразделяется на следующие виды:

- самостоятельная работа во время основных аудиторных занятий (лекций, семинаров, лабораторных работ);
- самостоятельная работа под контролем преподавателя в форме плановых консультаций, творческих контактов, зачетов и экзаменов;

¹ Дудаев Г.С-Х. Анализ теоретических подходов к формированию управленческой компетенции у будущего специалиста государственного управления / ФГБОУ ВПО «Чеченский государственный университет», Новые Атаги/ Pedagogical Sciences. Фундаментальные исследования, 2014, №9.

² Кайгородова Т.В., Лысенко Л.М., Шлегель С.В. Организация научно-исследовательской работы студентов как необходимое условие подготовки конкурентоспособного специалиста // Проблемы современного образования: материалы VI Международной научно-практической конференции 10–11 сентября 2015 г. Научно-издательский центр «Социосфера», 2015. С. 94–99.

³ Пичкова Л.С. Организация самостоятельной работы студентов как фактор формирования профессионально значимых компетенций // Пути повышения конкурентоспособности экономики России в условиях глобализации: Материалы конференции. МГИМО (У) МИД РФ. М.: МГИМО-Университет, 2008.

– внеаудиторная самостоятельная работа при выполнении студентом домашних заданий учебного и творческого характера.

Виды и формы самостоятельной работы, предлагаемой студентам по учебным дисциплинам гуманитарного, социального и экономического циклов, математического и естественно-научного, а также профессионального циклов (применительно к подготовке бакалавров по соответствующему направлению) разнообразны: рефераты, рецензии, спецвопросы и доклады, осуществление самоанализа, конспектирование, составление библиографий, планов, схем, заполнение таблиц, подбор и аннотирование литературы, выполнение контрольных работ, тестовых заданий, проектных заданий, подготовка докладов и выступлений на научно-реферативных и научно-практических конференциях.

Однако процесс обучения иностранным языкам, безусловно, обладает выраженными специфическими особенностями. Цель преподавания иностранного языка при реализации компетентностного подхода заключается в формировании способности использования иностранного языка в качестве инструмента общения и познания. Важной особенностью является то, что в ходе изучения дисциплины осуществляется не столько усвоение новой информации, сколько формирование языковой компетенции, основу которой составляют грамматические и лексические навыки и умения, являющиеся необходимыми для осуществления всех видов речевой деятельности на иностранном языке: понимания, говорения, чтения и письма.

В связи с этим особую значимость приобретает методически правильная организация работы студента в аудитории и, что не менее важно, вне ее для развития его познавательной деятельности от репродуктивного уровня до продуктивного и творческого. Хотя репродуктивные упражнения относятся к низкому уровню познавательной самостоятельности во многих дисциплинах, они имеют большое значение в обучении иностранному языку, поскольку обеспечивают определенный уровень корректности речи, прочность усвоения материала и нуждаются в непосредственном контроле и коррекции со стороны преподавателя. Для достижения более высокого уровня ведущая роль должна принадлежать продуктивным упражнениям, формирующим речемыслительную деятельность, что предполагает самостоятельный перенос умений и навыков в речевую ситуацию для решения задач проблемного характера и создания оригинальных продуктов мыслительной деятельности¹.

Соответственно, значительное место в структуре профессиональной подготовки бакалавра должна занимать правильная организация самостоятельной работы, её сочетание с аудиторной работой в течение всего периода обучения студента в вузе и осуществляться она должна последовательно и непрерывно.

Важная роль в оптимизации данного вида работы принадлежит педагогическому коллективу вуза, который должен следовать научно обоснованным нормам объема обязательных заданий, разработать рациональные графики самостоятельной учебной и исследовательской работы студентов, технически и методически

¹ Усачева О.В. Соотношение продуктивных и репродуктивных упражнений на начальном этапе обучения французскому языку: автореф. дисс. канд. пед. наук. Тамбов, 1999. 149 с.

обеспечить системы заданий, инструкций и методических указаний по выполнению предложенных заданий.

Таким образом, для достижения цели повышения эффективности самостоятельной работы студентов необходимо выполнять ряд условий:

- 1) обеспечение сочетания объема аудиторной и самостоятельной работы студента в соответствии с учебным планом по направлению подготовки;
- 2) методически правильная организация работы студента в аудитории и вне ее;
- 3) обеспечение студента необходимыми методическими материалами с целью превращения процесса самостоятельной работы в процесс творческий;
- 4) контроль за ходом самостоятельной работы и мер, поощряющих студента за ее качественное выполнение.

Поскольку дисциплина «Иностранный язык в профессиональной сфере» изучается на первых курсах, преподавателю принадлежит активная созидательная позиция, а студенты чаще всего ведомы. При этом важной педагогической задачей является формирование стремления и навыков активных методов овладения знаниями, что является необходимым условием для успешного обучения на старших курсах и самообразования в дальнейшем.

Т.В. Кайгородова, Л.М. Лысенко, С.В. Шлегель констатируют, что на первом и втором курсах студенты осваивают работу по реферированию литературы, выступают с докладами по теме реферата в рамках семинарских занятий, конференций, самостоятельной работы под руководством преподавателя², выполняют ряд других видов СРС. В ходе выполнения заданий самостоятельной работы он учится мыслить, анализировать задания, учитывать условия, ставить задачи, решать возникающие проблемы, т.е. процесс самостоятельной работы постепенно превращается в творческий, позволяющий в дальнейшем выполнить выпускное квалификационное исследование.

Следующее условие – это методическое обеспечение самостоятельной работы студентов. Увеличение доли самостоятельной работы в профессиональной подготовке бакалавра особенно остро ставит вопрос об обеспечении учебниками, учебными пособиями, методическими материалами.

В рамках данной задачи А.Ю. Тимошенко отмечает необходимость разработки и реализации на практике методических указаний, посвященных руководству и контролю самостоятельной аудиторной и внеаудиторной работы студентов. При разработке методических рекомендаций важно осуществлять дифференциацию заданий по самостоятельной работе в зависимости от уровня подготовки, индивидуальных особенностей и профессиональных интересов студентов, обеспечить оптимальное сочетание различных видов упражнений, активных и интерактивных форм СРС¹.

¹ Тимошенко А.Ю. Организация самостоятельной работы студентов в системе высшего профессионального образования на современном этапе // Модернизация современного российского общества и государства: состояние, проблемы и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию со дня основания Алтайского филиала ФГБОУ ВПО СибАГС в г. Барнауле. 26 ноября 2010 г. Барнаул: Азбука, 2010. С. 436–440.

Наиболее сложным в процессе организации СРС является проблема её контроля. При организации контроля СРС следует проверять не только конкретные задания, но и сформированные при этом навыки и умения обучаемого.

В настоящее время коллективом преподавателей Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ ведется разработка программ в системе управления обучением Moodle в соответствии с одним из требований к условиям реализации основных образовательных программ бакалавриата на базе ФГОС, предусматривающих обширное внедрение в учебный процесс активных и интерактивных форм проведения занятий с целью формирования и развития профессиональных способностей обучающихся. Применение данной системы предоставляет возможности для оптимизации учебного процесса. В частности, при изучении иностранного языка можно выносить на самостоятельную работу во внеаудиторное время упражнения, затратные по времени, тем самым освобождая аудиторное время для осуществления коммуникативной деятельности, направленной на развитие продуктивных умений в области говорения. Кроме того, у преподавателя появляется возможность модерировать учебный процесс и регулярно отслеживать и контролировать СРС.

Таким образом, в современных условиях организация самостоятельной работы студентов при изучении иностранного языка имеет определяющее значение для формирования способности использования иностранного языка в качестве инструмента общения и познания при реализации компетентностного подхода.

Raikina Tatiana Anatoljevna, Associate Professor of the Department of Humanities and Natural Sciences of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Pedagogical Sciences

Pyrikov Aleksey Vladimirovich, Associate Professor of the Department of Humanities and Natural Sciences of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological Sciences

The article discusses the role of independent work of students in the formation of the ability to use a foreign language as a tool for communication and knowledge in the implementation of the competence-based approach. The authors analyze the specific features of the process of learning foreign languages, suggest ways to improve the efficiency of independent work of students. A description of teaching materials, carried out by a team of teachers of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration is given.

Key words: *independent work of students, competence-based approach, foreign language training, Moodle.*

УДК 332.145

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

В статье автор приводит часть эмпирического исследования текущего состояния социально-экономического развития г. Барнаула, а именно то, как оценивают жители города его сильные и слабые стороны.

Ключевые слова: сильные стороны, слабые стороны, эмпирическое исследование, оценка, горожане.

Сильные и слабые стороны Барнаула по мнению горожан Strengths and weaknesses of Barnaul in the opinion of citizens

Задаваясь вопросами форсайт-проектирования перспективного развития города, необходимо оценить его текущее состояние, в котором, во-первых, выявить точки опоры его будущего развития – сильные стороны, а во-вторых, то, что является насущными проблемами и в то же время может стать ограничителем этого развития – слабые стороны.

Каким же образом можно выявить эти факторы?

Традиционно разработчики стратегических планов территориального развития, выясняя сильные и слабые стороны территорий, опираются на вторичную информацию, которая фиксируется в документах (статистические данные, отчеты структурных подразделений и т.п.). Это необходимая информация, однако ее недостаточно, поскольку реальная информационная картина, как правило, отличается. Существенное дополнение к имеющимся данным (их уточнение, а иногда и опровержение) может дать первичная информация, полученная посредством проведения полевых исследований, а именно специальных экспертных опросов, лиц, заинтересованных в развитии города, и это не только представители органов власти.

Социальную структуру города составляют различные субъекты социального взаимодействия (жители, предприниматели, общественные организации и т.д.), у которых в зависимости от позиционирования себя относительно города и сферы их деятельности могут быть разными: оценки текущего состояния города, потребности относительно первостепенности решения проблем и видения будущего развития. Поэтому в целях формирования жизнеспособного, реализуемого и эффективного форсайт-проекта развития города необходимо выяснить мнение относительно отправной точки территориального развития у всех групп субъектов социального взаимодействия. При этом горожане, представляющие все социальные группы города, являются одной из самых значимых для исследования. Именно они являются источником жизненной силы города¹ и их мнение относительно его текущего состояния следует выявить в первую очередь.

¹ Кейт Динни. Брендинг территорий. Лучшие мировые практики. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 380 с.

В данной статье мы приведем результаты опроса жителей города Барнаула, в части их ответов на открытые прямые вопросы относительно сильных и слабых сторон города.

Опрос проводился в июне-августе 2015 г. Выборочная совокупность составила 500 человек, включая пять социальных групп, выделенных по экономическому критерию с дополнительным квотированием по полу и возрасту.

Представленная структура выборки в целом отражает ее репрезентативность относительно средних показателей исследуемых факторов.

Обобщенные результаты ответов на вопрос относительно сильных сторон города Барнаула представлены на рисунке 1.

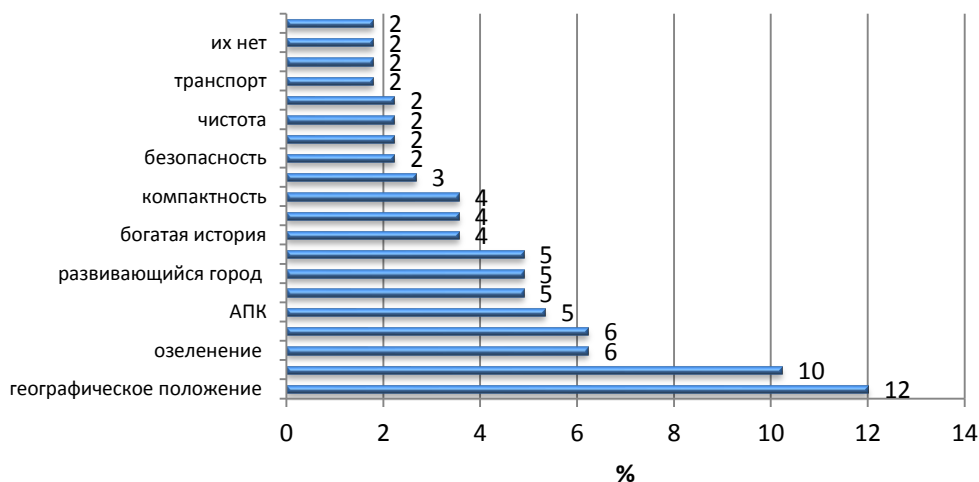


Рис. 1. Сильные стороны города Барнаула в оценках его жителей¹

Анализируя результаты, важно отметить, что 54% респондентов затруднились ответить на этот вопрос.

Как видно на диаграмме, сильными сторонами Барнаула жители называют географическое положение (12%) и оптимизм людей, его населяющих (10%). В два раза меньше упоминаний было об озеленении, широком выборе высших учебных заведений, агропромышленном комплексе, уюте, о том, что город является развивающимся, о том, что в городе много торговых центров, о богатой истории и т.д. Наряду с выделенными жителями сильными сторонами и анализом их использования существенное внимание необходимо обратить на то, что большинство респондентов (54%) не смогли назвать сильные стороны города. Из чего следует вывод о том, что возможно город и не обладает существенными сильными сторонами или они есть, но используются неэффективно, иначе были бы заметны для жителей. Это подтверждают и ответы на два других вопроса, цель которых также указать сильные стороны города: «Чем могут гордиться барнауль-

¹ На этой и последующих диаграммах указаны только ответы респондентов, повторяющиеся более 1–2%.

цы?» и «О чем Вы, прежде всего, вспоминаете, когда думаете о Барнауле?». Результаты ответов представлены на рисунках 2 и 3.

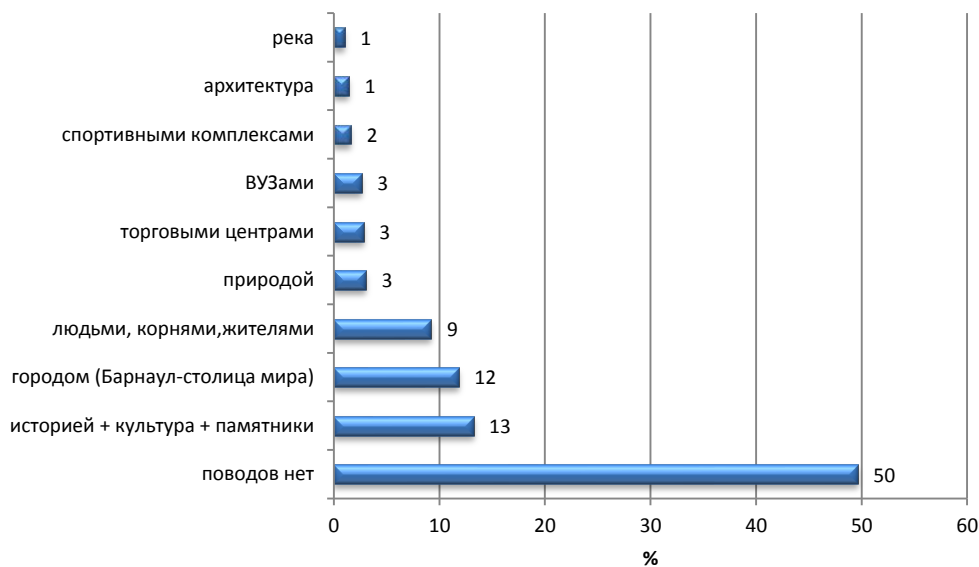


Рис. 2. Результаты ответов на вопрос «Чем могут гордиться барнаульцы?»

На диаграмме видно, что из всех опрошенных около 50% заявили, что поводов для гордости нет. Только 13% респондентов называют историю, культуру, памятники; 12% отметили бытующий в городе лозунг «Барнаул – столица мира», причем ничем не обосновывая это; 9% – считают, что барнаульцы могут гордиться людьми – выходцами из города и населяющими его ныне. Много меньше отмечали объектами гордости природу, торговые центры, высшие учебные заведения (по 3%), спортивные комплексы (2%), архитектуру, наличие реки (по 1%).

Результаты ответов на вопрос «О чем Вы, прежде всего, вспоминаете, когда думаете о Барнауле?», представленные на рисунке 3, подтверждают уже сложившуюся картину.

Также существенная часть респондентов – 44% затруднились ответить на вопрос, на втором месте ответ – родители, дом, семья (23%). Барнаул в основном ассоциируется с домом, семьей, родными – это хорошо, однако на остальные объекты привлекательности города, указанные респондентами, приходится незначительный процент ответов (до 5%).

По нашему мнению, подобная оценка сильных сторон и объектов гордости горожан должна вызывать серьезные опасения городских властей. Потому что, во-первых, это может негативно сказываться на реализации возможностей перспективного развития в силу недоверия людей к реальности их осуществления. Во-вторых, это негативно сказывается на продвижении города, поскольку сами барнаульцы не могут презентовать город потенциальным потребителям (гостям, туристам, жителям, инвесторам и т.п.), им нечего сказать о городе относительно его привлекательности. Здесь хочется отметить и то, что подобная ситуация сохраняется на протяжении длительного времени, несмотря на усилия

городских властей относительно развития города. Проводя исследования имиджа Барнаула в 2008 г., мы столкнулись с тем, что многие жители и эксперты считают город уникальным, но в чем его уникальность, никто не смог пояснить и сейчас не могут.

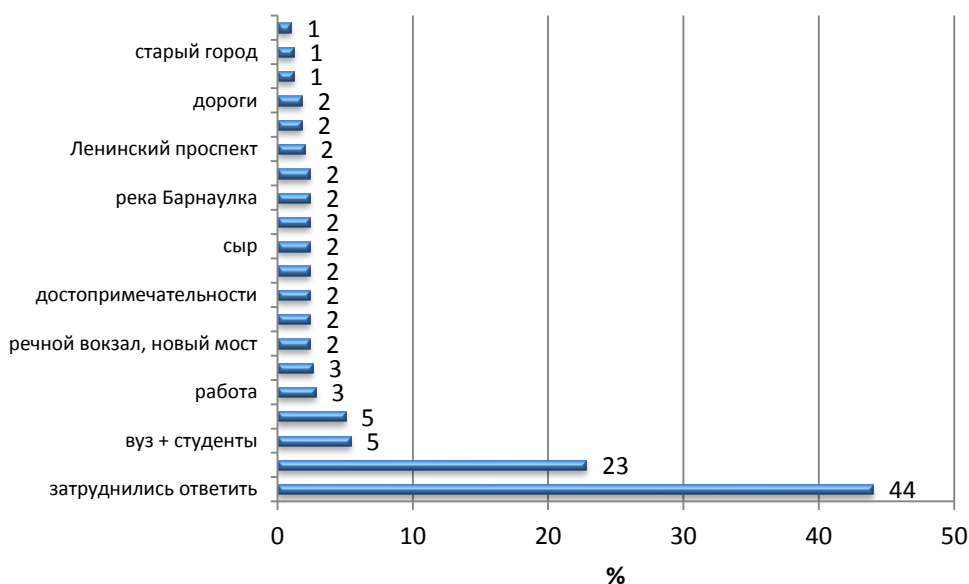


Рис. 3. Результаты ответов на вопрос «О чем Вы, прежде всего, вспоминаете, когда думаете о Барнауле?»

Что касается оценки барнаульцами слабых сторон, то и в этом случае большое количество респондентов (42%) затруднились их выделить, хотя в этом вопросе затруднившихся с ответом было меньше. Обобщенные результаты ответов представлены на рисунке 4.

К слабым сторонам города жители относят, прежде всего, то, что их больше всего волнует (не устраивает). На первом месте – плохие дороги (22%), на втором – руководство города (12%), далее идут низкая заработная плата (9%), безработица (8%), а также упадок промышленного производства, грязь, цены, пробки, коррупция и т.д.

Как уже было отмечено, у разных групп субъектов социального взаимодействия будут различаться оценки сильных и слабых сторон города, это зависит от ракурса их восприятия. Жители в целом оценивают город, прежде всего, с точки зрения качества жизни в нем и, исходя из этого, выделяют сильные и слабые стороны. Это однобокая оценка, поэтому также необходимо выяснить, каковы сильные и слабые стороны города с точки зрения предпринимателей, представителей общественных организаций, представителей науки, культуры и других групп субъектов социального взаимодействия.

Итак, представленная нами в данной статье эмпирическая оценка сильных и слабых сторон города не дает полной картины, но даже в таком ограниченном варианте она позволяет:

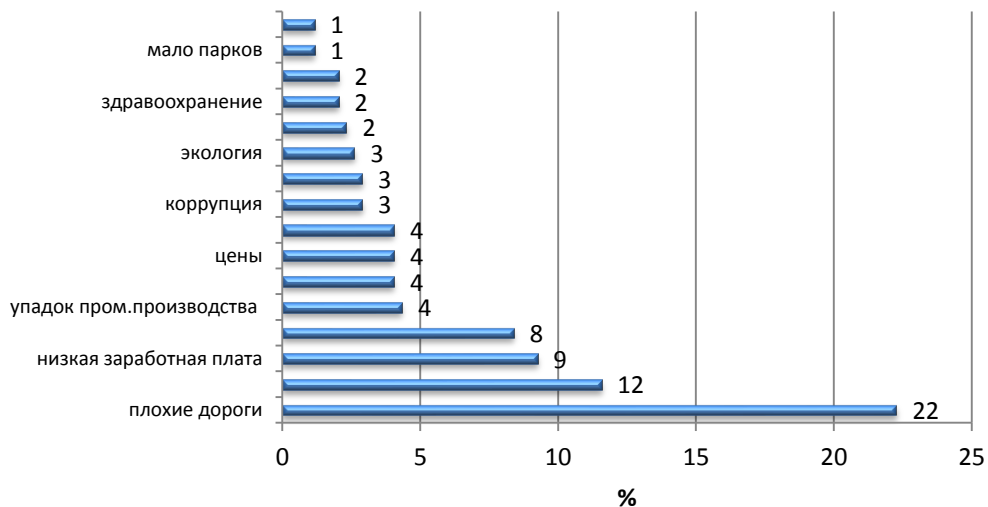


Рис. 4. Слабые стороны города Барнаула в оценках его жителей

во-первых, выделить приоритетность решения проблем с точки зрения жителей (в нашем случае, сделать хорошие дороги);

во-вторых, внести коррективы в оценку сильных и слабых сторон на основе вторичной информации. Городские власти к сильным сторонам относят низкий уровень безработицы¹, однако жители так не считают (безработицу называют слабой стороной);

в-третьих, выявить проблемы, требующие решения, с точки зрения перспектив развития города. В данном исследовании мы выяснили, что жители не могут участвовать в продвижении города – положительно его презентовать.

Таким образом, в статье мы представили часть эмпирического исследования текущего состояния города Барнаула – прямую оценку сильных и слабых сторон его жителями. В целом же, эмпирические исследования позволяют получить дополнительную (к официальным источникам) информацию, позволяющую сформировать более полную картину относительно текущего состояния города, необходимую для целей форсайт-проектирования его развития.

Retivykh Inga Viktorovna, Assistant Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In the article the author gives the results of the empirical research of the current state of socio-economic development of the city of Barnaul, namely, how the residents assess the city's strengths and weaknesses.

Key words: strengths, weaknesses, empirical research, assessment, citizens.

¹ Стратегия социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года. Решение №234 от 19.12.2013 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Барнаула до 2025 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org/vlast/duma/decisions/2013/reshenie-234-ot-19-12-2013-ob-utverzhenii-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-goroda-barn/>

УДК 331.108.2

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

В статье рассматриваются проблемы и направления совершенствования процессов документирования и организации работы с документами в кадровых службах органов государственной и муниципальной власти.

Ключевые слова: документирование, управление кадрами, электронный документооборот, органы государственной и муниципальной власти, электронная подпись, перечень электронных документов.

Проблемы документационного обеспечения работы с кадрами в органах государственной и муниципальной власти Issues of documentary maintenance of work with the personnel in the state and municipal authorities

Упорядоченность процессов документирования и организации работы с документами по личному составу является одним из факторов, определяющих своевременность и качество управленческих решений в сфере кадровой политики органов государственной и муниципальной власти. Важнейшими принципами документационного обеспечения управленческой деятельности являются: законность, ответственность, системность, унификация, эффективность, применение современных информационных технологий и обеспечение сохранности документов. Создание условий для соблюдения упомянутых принципов при документационном обеспечении работы с кадрами в органах государственной и муниципальной власти играет немаловажную роль в ее развитии и совершенствовании.

Анализ состава действующей нормативной правовой базы, регламентирующей процессы делопроизводства в кадровых службах органов власти, показал, что она представлена множеством документов разной юридической силы – законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, а также инструкциями и правилами, исходящими из Минтруда, Росстата России и т.д. Для деятельности кадровых служб в нашей стране правовым ориентиром служит Трудовой кодекс РФ. Правовые основы ведения кадрового делопроизводства в органах государственной и муниципальной власти также определяются нормами Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федерального закона от 02 марта 2007 г. № 25-ФЗ. «О муниципальной службе в Российской Федерации». Тем не менее не все обязательные кадровые процедуры получили отражение в нормативных документах. Например, не установлен порядок документирования при формировании кадрового резерва. Несмотря на это, до сих пор не разработано единого нормативного документа, определяющего правила документирования прохождения государственной и муниципальной службы, как основы для унификации ведения кадрового делопроизводства в органах власти. Для системы местного самоуправления в условиях повышающейся текучести кадров и крайней экономии штатного состава подобный документ остро необходим с целью ис-

ключения юридически значимых ошибок при документировании кадровых управленческих решений. В настоящее время крайне не хватает Альбома унифицированных форм документов по учету труда государственных и муниципальных служащих. Постановление Госкомстата России от 5 января 2004 г. № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» постепенно теряет свою актуальность. Например, перестало быть обязательным оформление командировочного удостоверения (форма Т-10). Поскольку Альбом унифицированных форм документов не отражает специфику кадровых процедур на государственной и муниципальной службе, широкого применения в органах власти он не получил. В то же время Федеральная служба государственной статистики (Росстат) в настоящее время не имеет полномочий на переутверждение или отмену действия Альбома унифицированных форм.

Следует констатировать тот факт, что в настоящее время в России отсутствует федеральный орган или центр, координирующий создание и применение нормативно-методической базы ведения кадрового делопроизводства. В этих условиях органы власти по своей инициативе разрабатывают инструктивный и рекомендательный материал, формуляры, образцы документов, правила их заполнения. Соответственно, возрастают трудозатраты, а принцип унификации не соблюдается в полной мере. Учитывая то, что в случае перевода на новое место работы в системе органов власти личное дело государственного и муниципального служащего передается по месту нового назначения, актуальность соблюдения единых требований в оформлении документов только повышается.

Современная кадровая политика в сфере государственной гражданской службы, направленная на тщательный отбор и скрупулезную работу с кадрами, привела к многократному увеличению количества и форм кадровых документов. Повышаются трудозатраты, а вот штатный состав кадровых служб при этом не увеличивается и задачи сокращения документооборота не рассматриваются в качестве первостепенных.

Каким образом можно оптимизировать процессы документирования в деятельности кадровых служб органов власти и ответственных за ведение кадрового делопроизводства? Остановимся на отдельных проблемах, актуальных для реализации важнейших принципов ведения кадрового делопроизводства в органах государственной и муниципальной власти.

Прежде всего, в современной России требуется обеспечение возможности реализации на федеральном уровне принципа ответственности в области делопроизводства и архивного дела. Для этого необходимо наделение одного из федеральных органов исполнительной власти полномочиями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области делопроизводства, а также осуществления государственного контроля и надзора в установленной сфере деятельности. До 2004 г. таким органом власти был Росархив, имевший полномочия продвигать и оперативно решать актуальные проблемы документационного обеспечения управленческой деятельности. В настоящее время Росархив является агентством при Министерстве культуры, и поэтому очень медленно продвигаются вопросы разработки необходимых в сфере делопроизводства нормативных документов. Например, только раз в 10

лет обновляются перечни документов с указанием сроков хранения, а проект правил делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти так изменился в процессе длительной процедуры согласования, что авторы проекта не узнали составленный ими документ.

Постановлением Правительства № 477 от 15 августа 2009 г. введены в действие правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти, которые также предназначены для упорядочения системы делопроизводства в органах местного самоуправления. Данные правила были подготовлены Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹.

По аналогии требуется проработка вопроса о подготовке правил ведения кадрового делопроизводства для обеспечения соблюдения принципа унификации работы с кадровыми документами в органах государственной и муниципальной власти.

В условиях расширяющихся возможностей применения информационных технологий в кадровом делопроизводстве назрела необходимость разработки программы, адаптированной для документирования кадровых процедур в органах власти. Для сокращения финансовых затрат эта работа должна быть максимально централизована.

Для разработки программного продукта потребуется альбом унифицированных форм документов, актуальный для документирования прохождения государственной гражданской и муниципальной службы, с учетом всех обязательных кадровых процедур. В качестве примера можно привести унифицированную форму Т-2ГС. Наличие унифицированных форм и установленный порядок их заполнения являются страховкой от ошибок. Такой альбом также крайне необходим для составления и оформления документов по личному составу в органах местного самоуправления.

Концепция развития архивного дела до 2020 г., разработанная Росархивом, определяет в качестве первоочередной задачи своей деятельности формирование, совместно с заинтересованными федеральными органами государственной власти, полноценной нормативной правовой базы по созданию и хранению электронных документов в делопроизводстве, в архивах органов государственной власти и органов местного самоуправления. Что можно ожидать полезного для кадровых служб в случае реализации данной программы?

В соответствии с правилами делопроизводства в настоящее время каждому федеральному ведомству дано право, по согласованию с Росархивом, устанавливать сроки хранения документов собственного информационного фонда, а также определять вид носителя (электронный или бумажный), на котором этот документ будет создаваться и храниться. Рекомендации по составлению перечней электронных документов (далее – Перечень ЭД), утверждены приказом Росархива от 29 апреля 2011 г. № 32.

¹ Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

Ведомствам предлагается включать в Перечень ЭД документы, которым установлен в основном временный срок хранения. Для составителей Перечней ЭД в рекомендациях также указаны порядковые номера статей (всего 156 статей) из перечня типовых документов, в которых упоминаются виды документов, пригодных для включения в систему электронного документооборота. Обратим внимание на то, что среди них упоминаются документы по трудовым отношениям и кадровому обеспечению. В настоящее время независимо от того, установлена или нет на предприятии система электронного документооборота, все кадровые документы хранятся на бумажном носителе, с подписями уполномоченных лиц и работников. Следовательно, для активизации процесса перехода на безбумажный документооборот необходимы нормативные документы, определяющие однозначно состав электронного документооборота.

Требуется межведомственное решение, согласованное с Росархивом, по разработке перечня документов кадровой службы, создание и хранение которых может осуществляться на электронных носителях. Из всего массива документов по личному составу могут быть определены документы, для которых не требуется длительное хранение на бумажном носителе. Например, это могут быть графики отпусков работников, журналы учёта приказов о командировании сотрудников, переписка о замещении вакантных должностей, подготовке кадрового резерва рабочих и служащих, документы (отчеты, акты, сведения) об учете трудовых книжек и вкладышей к ним и другие документы, подлежащие краткосрочному хранению. Как один из вариантов такого предписания может быть указание в графе примечаний перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения на конкретный вид носителя информации.

Для обеспечения реализации принципа применения информационных технологий в сфере ведения общего и кадрового делопроизводства необходима централизованная проработка порядка применения электронных подписей (простой, усиленной неквалифицированной, усиленной квалифицированной) при подготовке электронных документов в кадровой службе. В настоящее время в нормативных документах на уровне постановлений и распоряжений Правительства РФ речь идет о правилах использования одного вида электронной подписи – усиленной квалифицированной электронной подписи.

Для обеспечения сохранности кадровых документов необходимо централизованно решать задачи создания нормативных основ проведения экспертизы ценности документов по личному составу. Объем личного дела государственного гражданского служащего разрастается с каждым годом. Необходима разработка рекомендаций по проведению экспертизы ценности личного дела государственного и муниципального служащего при передаче его на хранение в архив организации. Росархив в 2014 г. подготовил методические рекомендации по проведению экспертизы ценности и отбору в состав Архивного фонда Российской Федерации документов по личному составу¹.

¹ Методические рекомендации «Экспертиза ценности и отбор в состав Архивного фонда Российской Федерации документов по личному составу» / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 29.

Методические рекомендации отражают нормативно-методическую базу экспертизы ценности и отбора в состав Архивного фонда Российской Федерации документов по личному составу; состав видов документов по личному составу; принципы и критерии экспертизы ценности документов по личному составу; методику проведения отбора документов по личному составу в государственные, муниципальные архивы. Методические рекомендации предназначены для работников государственных, муниципальных архивов и специалистов организаций. Однако в данном документе упоминаются далеко не все документы, входящие в состав личного дела государственного и муниципального служащего, и он не может быть взят за основу для экспертизы ценности личных дел в органах государственной власти и местного самоуправления при подготовке их передачи на архивное хранение. Необходим конкретный перечень документов, которые можно изъять из личного дела государственного и муниципального служащего, и состав документов, остающихся в нем, для создания гарантии в обеспечении социальных прав данной категории работников в будущем. Это позволит сократить объемы дел, подлежащих длительному хранению, а соответственно, сократить затраты на организацию хранения документов по личному составу.

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

The article considers problems and the directions of improvement of processes of documenting and the organization of work with documents in HR departments of bodies of the public and municipal authority.

Key words: *documenting, personnel management, electronic document flow, bodies of the public and municipal authority, digital signature, list of electronic documents.*

УДК 331.108

Сокольникова Марина Валентиновна, начальник отдела формирования кадрового состава государственной гражданской службы управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по государственной гражданской службе, кадрам и государственным наградам (Иркутск, Россия)

Административная реформа и реформа государственной службы предполагает оптимизацию и обновление кадрового ресурса в сфере подбора и расстановки управленческих кадров. В статье рассмотрены основные этапы и применяемые технологии, используемые при формировании резерва управленческих кадров в Иркутской области. В частности рассмотрены новые кадровые технологии, применяемые в государственных органах при формировании кадрового резерва, на примере процедуры психофизиологического обследования кандидатов.

Ключевые слова: государственная служба, кадровые технологии, кадровый резерв.

Роль психофизиологического обследования при формировании резерва управленческих кадров Иркутской области **The role of psychophysiological examination in the formation of the reserve of administrative staff of the Irkutsk Region**

В условиях формирования новой политической и экономической модели государственного управления Правительством Российской Федерации задан курс на масштабное реформирование как административной системы в целом, так и системы государственной службы в частности. Со всей очевидностью современной России требуется оптимизация и обновление кадрового ресурса, определение основополагающих направлений кадровой политики, в том числе в сфере подбора и расстановки управленческих кадров.

Решение этой задачи обозначено в качестве приоритетной в концепции административной реформы, реформы государственной службы. Указанной цели можно достичь при наличии оптимальной и эффективной системы отбора, профессионального обучения и рационального использования высококвалифицированных, инициативных и перспективных кадров, прежде всего государственного управленческого уровня.

Ожидаемые перемены невозможны без внедрения новых кадровых технологий, применяемых в государственных органах.

По итогам совещания по формированию резерва управленческих кадров, проведённого 23 июля 2008 г., Президент Российской Федерации утвердил перечень поручений № Пр-1573 от 1 августа 2008 г. Задачей, поставленной в ходе совещания, явилась совместная (Правительства Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления муниципальных образований и Общественной палатой Российской Федерации) разработка и внедрение Программы формирования резерва управленческих кадров, создание Комиссии при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров, разработка нормативной правовой

базы. Конечной целью является создание федерального резерва управленческих кадров, резерва управленческих кадров субъекта Российской Федерации, их эффективное использование.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации и их реализации к настоящему времени в Иркутской области сложился свой уникальный опыт по формированию резерва управленческих кадров. Прежде всего, это связано с достаточно осмысленным подходом к процедуре формирования резерва управленческих кадров Иркутской области, к требованиям, предъявляемым к кандидатам в резерв управленческих кадров.

На региональном уровне разработана нормативная правовая база: Постановление Губернатора Иркутской области от 18.12.2008 № 462-п «О Положении о резерве управленческих кадров Иркутской области» (в редакциях постановления Губернатора Иркутской области от 27.03.2009 № 66-п, указа Губернатора Иркутской области от 02.07.2013 № 216-уг, указа Губернатора Иркутской области от 23.07.2014 № 222-уг); распоряжение Губернатора Иркутской области от 18.12.2008 № 824-р «Об утверждении Плана мероприятий по формированию резерва управленческих кадров Иркутской области»; постановление Губернатора Иркутской области от 16.01.2009 № 4-п «Об утверждении Программы «Формирование и подготовка резерва управленческих кадров Иркутской области на 2009–2011 гг.», распоряжение Губернатора Иркутской области от 12.09.2012 № 105-р «Об утверждении состава Комиссии при Губернаторе Иркутской области по формированию и подготовке резерва управленческих кадров»; Методика отбора кандидатов для включения в резерв управленческих кадров, утвержденная решением Комиссии при Губернаторе Иркутской области по формированию и подготовке резерва управленческих кадров от 17.11.2008 (в редакции решений от 12.02.2009 № 6, от 22.09.2009 № 12).

Учитывая позицию Президента Российской Федерации, согласно которой резерв управленческих кадров должен охватить разные уровни власти, а также приоритетные сферы экономики, резерв управленческих кадров Иркутской области формируется для замещения должностей:

- должностных лиц, входящих в Правительство Иркутской области, и руководителей исполнительных органов государственной власти Иркутской области, не входящих в Правительство Иркутской области;
- глав муниципальных образований Иркутской области и глав местных администраций, назначаемых на указанную должность по контракту;
- руководителей организаций приоритетных сфер экономики Иркутской области.

В соответствии с Планом мероприятий по формированию резерва управленческих кадров Иркутской области, утверждённым распоряжением Губернатора Иркутской области от 18.12.2008 № 824-р, резерв управленческих кадров Иркутской области сформирован к 2010 г. С 2011 г. осуществляется плановое пополнение резерва.

Для того чтобы выстроить целостную жизнеспособную систему отбора кадров, проводилась работа по анализу действующего законодательства, отечественного и зарубежного опыта подбора управленческих кадров, выявлялись параллели с другими действующими правовыми институтами, регулирующими схожие

общественные отношения. Учреждение института резерва управленческих кадров в Иркутской области осуществлялось в условиях отсутствия механизма правового регулирования на федеральном уровне, так как для выполнения поставленной задачи по созданию резерва управленческих кадров субъекта Российской Федерации на федеральном уровне не были разработаны правовые основы, не предложены критерии формирования резерва. Стоит отметить, что до настоящего времени данные вопросы не урегулированы на федеральном уровне.

Безусловно, каждый аспект проведенной работы заслуживает отдельного внимания, однако хотелось бы отметить одно из направлений по обеспечению работы по отбору кандидатур для формирования резерва управленческих кадров Иркутской области, разработанную новую кадровую технологию – психофизиологическое обследование кандидатов в резерв управленческих кадров.

При разработке механизма отбора, оценки кандидатов особое значение придавалось высокому статусу должностей, на которые формируется резерв управленческих кадров.

Оценка управленческого потенциала кандидатов в резерв управленческих кадров необходима для решения различных задач, стоящих перед руководителем – как тактических, так и стратегических. Прежде всего, она необходима для объективного представления об имеющихся управленческих ресурсах.

Важной особенностью при проведении оценки кандидатов в резерв управленческих кадров является то, что резерв формируется на должности высокого уровня. Прежде всего, это касается критериальных оснований оценки.

Профиль требований к кандидатам в резерв управленческих кадров Иркутской области сформирован с помощью следующих критериев отбора:

- профессиональные (образование и опыт);
- психофизические (состояние здоровья кандидата, способность концентрироваться и т.д.);
- социально-психологические (требования к «межлическому поведению» и социальному взаимодействию на рабочем месте и т.д.).

Было принято решение об установлении в качестве *обязательного* требования прохождения психофизиологического обследования кандидатами в резерв управленческих кадров Иркутской области.

Психофизиологическое обследование кандидатов, представленных для включения в резерв управленческих кадров Иркутской области, проводится в целях качественного комплектования резерва, психологического изучения личности кандидата, объективной оценки его индивидуальных особенностей с применением обязательных методик: стандартизированного многофакторного метода исследования личности (СМИЛ), краткого отборочного теста (КОТ), метода цветных выборов Люшера, метода портретных выборов Сонди; дополнительных методик: прогрессивных матриц Равена, индивидуального типологического опросника, методики исследования уровня невротизации и психопатизации (при необходимости применение других методик); индивидуального собеседования с психологом. Конечно же, такое обследование должно проводиться в первую очередь в медицинской организации, имеющей лицензию на оказание данного вида услуг.

С начала работы по формированию резерва управленческих кадров Иркутской области взаимодействие осуществляется с Центром психофизиологической диагностики Федерального государственного учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть Главного управления внутренних дел по Иркутской области» (далее – Центр психофизиологической диагностики МСЧ ГУВД по Иркутской области), с которым заключаются государственные контракты в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Немаловажными факторами, определившими сотрудничество с ГУВД, явились их опыт в данном направлении и способность обеспечить соблюдение конфиденциальности получаемой информации, в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Психофизиологическое обследование кандидатов в резерв управленческих кадров проводится на основании письменного согласия кандидата в соответствии с направлением, которое выдается после приёма документов от кандидата секретарем Комиссии при Губернаторе Иркутской области по формированию и подготовке резерва управленческих кадров (далее – Комиссия).

Процедура проведения психофизиологического обследования состоит из трёх обязательных этапов:

- 1) собственно обследование;
- 2) написание заключения обследования;
- 3) пояснения специалиста по результатам обследования.

Центр психофизиологической диагностики после проведения обследования предоставляет в управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по государственной гражданской службе, кадрам и государственным наградам в запечатанном конверте протокол комплексного психофизиологического обследования и заключение индивидуально на каждого обследуемого. Кандидат приглашается для ознакомления с результатами заключения и пописывает заявление о согласии (несогласии) на использование выводов психологов на заседании комиссии.

После проведения на заседании Комиссии индивидуального собеседования с кандидатом начальник Центра – врач-эксперт Центра психофизиологической диагностики, являющийся членом Комиссии, зачитывает заключение и при наличии вопросов у членов Комиссии дает пояснения по заключению.

Комиссия оценивает кандидата в резерв управленческих кадров по результатам индивидуального собеседования с кандидатом с учетом заключения.

Современные методики, используемые в ходе обследования, решают широкий круг задач, среди которых – оценки структуры личности, уровень интеллектуальной продуктивности, коммуникативных качеств, эмоционально-волевой сферы, тип реагирования в стрессовой ситуации, условия оптимальной эффективной деятельности. Кроме того, возможности методик позволяют с высокой вероятностью прогнозировать возникновение состояний дезадаптации, приводящих к снижению профессиональной деятельности и к возникновению нервно-психических и психосоматических заболеваний.

Таким образом, психофизиологическое исследование кандидата способствует более объективной оценке его личности, позволяет выявить наиболее эффек-

тивных претендентов на должности руководящего уровня. Это способствует, с одной стороны – предупреждению негативных тенденций в служебных (трудовых) отношениях, с другой – эффективности исполнения должностных (трудовых) обязанностей, результативности профессиональной служебной (трудовой) деятельности, должностному росту кандидата и развитию коллектива в целом.

В период с 2008 г. по 2015 г. психофизиологическое обследование кандидатов в резерв управленческих кадров прошли 297 кандидатов, которые затем были рассмотрены на заседании Комиссии. Использование психофизиологического обследования позволяет избегать несознательных субъективных влияний на отбор кандидатов, таких как предубеждение. Результаты психофизиологического обследования кандидатов в резерв управленческих кадров помогают членам Комиссии объективно оценить кандидата как потенциального руководителя, учитывая особенности личности, и, соответственно, играют существенную роль для принятия правильного решения.

Sokolnikova Marina Valentinovna, Head of the Department of Formation of the Personnel of the Civil Service Management of the Governor of the Irkutsk Region and the Irkutsk Regional Government on the State Civil Service Personnel and State Awards (Irkutsk, Russia).

Administrative reform and civil service reform involve the optimization and renewal of personnel reserve in the field of selection and placement of managerial personnel. The article describes the main stages and the technologies used in the formation of personnel reserve of managerial staff in Irkutsk Oblast. In particular new HR technologies applied in state bodies for the formation of personnel reserve are considered on the example of the procedure of psychophysiological examination of applicants.

Key words: *civil service, HR technologies, personnel reserve.*

УДК 352

Тимченко Людмила Леонидовна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат философских наук

В статье рассматриваются основные проблемы организации муниципальной службы, проводится анализ качественного состава муниципальных служащих, используется системный подход к выявлению причин снижения престижа муниципальной службы, исследуется один из механизмов кадровой политики – организационный – в управлении муниципальной службой.

Ключевые слова: муниципальная служба, престиж муниципальной службы, управление муниципальной службой, кадровые технологии, местное самоуправление, системный подход.

О некоторых проблемах организации муниципальной службы Some problems of municipal service organization

За 20 лет своего существования муниципальная служба стала самостоятельным институтом в системе социального управления, имея при этом свою специфику. Она дистанцирована от собственно государственного управления, но призвана выполнять, в том числе, и его функции. Как никакая другая деятельность муниципальная служба регламентируется федеральным, региональным законодательством и в значительной степени – муниципальными правовыми актами.

Ее основное предназначение – обеспечение реализации целей и функций государства по всем вопросам социального и экономического управления на местном уровне, где удовлетворяются основные жизненно важные интересы человека.

Анализ статистических данных показывает, что к 2014 г. критической ситуации в стране с кадровым составом муниципальной службы не было. Практически все его показатели по сравнению с 2009 г. имели положительную динамику, некоторые были лучше определенных показателей государственной гражданской службы. 322,6 тыс. муниципальных служащих РФ в большинстве своем (почти 79%) имели женское лицо, хороший (42 года) работоспособный возраст, необходимое для качественного исполнения обязанностей образование (с высшим – 85,3%), выросший процент кадров, получивших дополнительное профессиональное образование, зарплату в среднем по стране, равную зарплате гражданских служащих¹.

Этому способствовала большая работа органов местного самоуправления по подбору и воспитанию муниципальных служащих. В Барнауле, например, сформирована система правового регулирования муниципальной службы, нормативно урегулированы вопросы организации дополнительного профессионально-

¹ Бюллетень Федеральной службы государственной статистики «Состав работников, замещавших государственные (муниципальные) должности и должности государственной гражданской (муниципальной) службы, по полу, возрасту, стажу работы, образованию» на 1 октября 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gks.ru/>

го образования, награждения и поощрения муниципальных служащих; усовершенствован порядок проведения аттестации, конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и формирования кадрового резерва; создана правовая база в сфере противодействия коррупции на муниципальной службе; сформированы кадровые резервы на замещение вакантных должностей муниципальной службы; утвержден муниципальный резерв управленческих кадров города Барнаула; с целью привлечения на муниципальную службу молодых специалистов организовано взаимодействие с высшими учебными заведениями; предусмотрена возможность включения в кадровый резерв выпускников вузов; совершенствуется организация практики студентов по специальности ГМУ; внедрена система наставничества, что позволяет ускорить процесс профессионального становления, усвоения требований к служебному поведению; разработан механизм оценки профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих и формирования оптимальной системы стимулирования труда; организуются конкурсы профессионального мастерства, учрежден знак «Лучший муниципальный служащий»; информация о муниципальной службе города Барнаула является открытой: на официальном интернет-сайте города созданы рубрики «Муниципальная служба», «Противодействие коррупции», «Резерв управленческих кадров»; в газете «Вечерний Барнаул» регулярно публикуются материалы о деятельности органов местного самоуправления, муниципальных органов и муниципальных служащих, привлечение независимых экспертов к работе в коллегиальных органах способствует повышению прозрачности решения вопросов подбора, аттестации муниципальных служащих, оценки соблюдения ими требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Новый импульс этой работе придали недавние меры федерального центра: создание единого портала управленческих кадров, целевое обучение студентов, конкурс «Лучшие кадровые практики!», детализированные квалификационные требования к муниципальным служащим и претендентам на замещение вакантных должностей муниципальной службы.

Вместе с тем необходимость повышения престижа муниципальной службы, недостаточная привлекательность муниципальной службы на рынке труда звучит как очевидная проблема с разных, в том числе, самых высоких трибун. В 2009 г. в докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики» констатировано, что необходимо повышать престиж муниципальной службы, продолжать практику подготовки муниципальных кадров в качестве общегосударственной задачи¹. 31 января 2013 г. В.В. Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления сказал: «... подготовке квалифицированных муниципальных служащих необходимо уделить самое пристальное внимание». Подчеркнул, что это забота всех уровней власти: и федеральных,

¹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2010. 508 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d44f244098908a7989.pdf>

и региональных, особое внимание – формированию кадрового резерва сельских поселений»¹.

В ноябре 2013 г. на Всероссийском съезде муниципальных образований в докладе Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления было отмечено: именно на местном, особенно поселенческом, уровне по объективным причинам наиболее остро ощущается недостаток профессиональных кадров. Муниципальная служба не является достаточно привлекательной на рынке труда для высококвалифицированных специалистов².

В декабре 2013 г. Послание Федеральному Собранию Президент РФ фактически начал с темы местного самоуправления, подчеркнул: «Уверен, и сейчас сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны»³.

По вопросам повышения престижа муниципальной службы в 2013 г. В.В. Путин подписал два поручения (Пр-332, пп.5а,16), в 2014 г. – еще три поручения (Пр-412, пп. 1, 2, 3)⁴. С одной стороны, это говорит о важности, которую Президент РФ придает муниципальной службе, а с другой, – послы от первого лица государства указывают на необходимость более эффективной ее организации.

Это подтверждают причины недостаточной привлекательности муниципальной службы на рынке труда, названные в вышеупомянутом докладе Комитета Государственной Думы. Первая группа причин, по мнению депутатов, лежит в сфере организации и прохождения муниципальной службы. Вторая группа причин – в недостаточно высоком профессиональном уровне муниципальных кадров, особенно в малых муниципалитетах. Причин достаточно много. Они требуют внимания к муниципальным служащим как особой социально-профессиональной группе людей, качество деятельности которых равнозначно уровню жизнеобеспечения местного сообщества. В то же время управление муниципальной службой на сегодняшний день является малоисследованной областью научного знания. А ведь особенности правоприменения встречают нас здесь на каждом шагу. Каково это, например, быть в сельском поселении в одном лице: главой муниципального образования, председателем представительного органа, главой местной администрации, какова роль заместителей главы администрации, являющихся по сути той самой известной свитой, как обеспечить качественный состав руководящего звена городских округов, требующего особого теоретического уровня подготовки.

Кадры органов местного самоуправления – действительно ключевой фактор, определяющий эффективность жизнеобеспечения локального социума. Но,

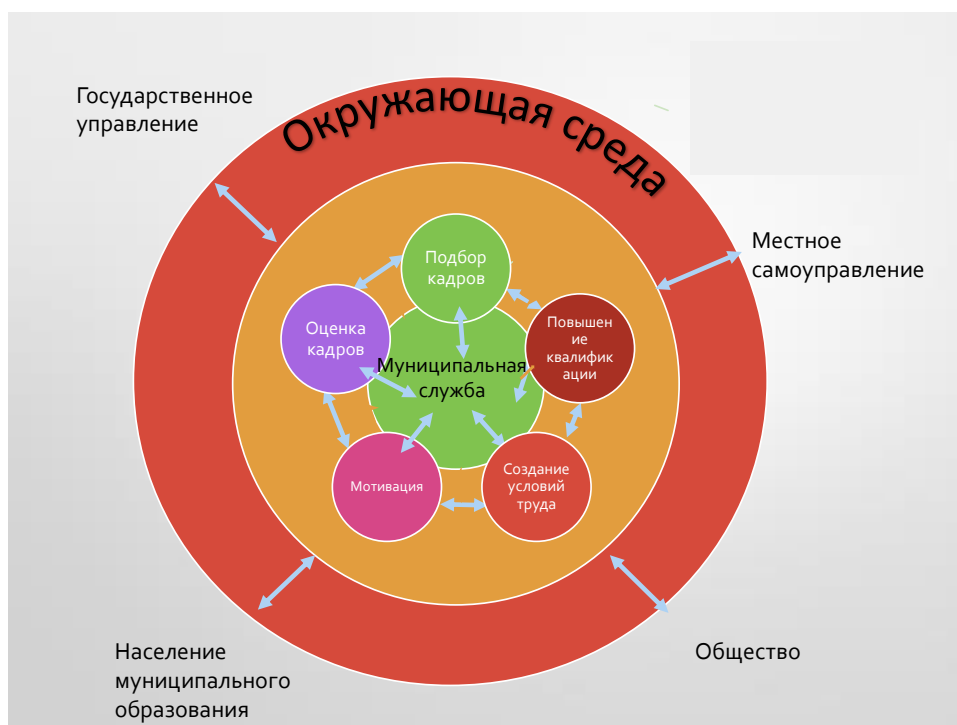
¹ Выступление В.В. Путина на заседании Совета по развитию местного самоуправления 01.01.2013 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/17397>

² Доклад Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления «Основные направления развития механизмов местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/>

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>

⁴ Сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/20390>

на наш взгляд, не единственный. Именно такой вывод напрашивается при исследовании проблемы с помощью системного подхода. Не вдаваясь в теорию методологии системного подхода, скажем, что муниципальную службу нельзя рассматривать как самодостаточный, существующий сам по себе изолированный феномен. Будучи открытой социальной системой, состоящей из элементов, она как система входит частью в другие системы, связана с окружающей средой, представляет собой единство и целостность и своих элементов, и систем более высокого порядка, находящихся во взаимодействующих отношениях друг с другом, и зависит от этих связей. Поэтому и проблемы муниципальной службы надо рассматривать с учетом этих связей¹.



Муниципальная служба как система

Прежде всего, со специфическим двойственным положением местного самоуправления в системе государственного управления, механизмом которого является муниципальная служба. С одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единый государственный механизм управления страной, с другой – они не входят в систему органов государственной власти. Имеет место неопределенность государственной концепции дальнейшего развития местного самоуправления. Эксперты все чаще заявляют о выстраиваемой государственной «вертикальности» местной власти, о тенденции к снижению участия граждан в жизнеобеспечении, о нарушении принципа субсидиарности. И, конечно, продолжающий быть под номером 1 в этой повестке вопрос финансового обеспечения полномо-

¹ Тимченко Л.Л. Отчуждение в современном обществе (социально-философский анализ проблемы): дисс. ... канд. филос. наук. – Барнаул, 2010. С. 33–49.

чий местного самоуправления. Ситуация, когда самая близкая власть к населению, особенно в малых муниципалитетах, не способна решать запросы людей, не способствует повышению авторитета не только местной, но власти вообще, а значит, людей, в ней работающих. И никакие кадровые технологии сами по себе престиж этой службы не поднимут. Свою лепту на чашу весов доверие-недоверие к местному самоуправлению как институту, а следовательно, и муниципальной службе как его инструменту вносит ситуация с бесконечным внесением в основной закон о местном самоуправлении новых поправок. Изменения в Федеральный закон № 131-ФЗ внесены в общей сложности 98 федеральными законами, что влечет не только проблемы в правоприменительной практике, но и, конечно, в регулировании служебных отношений.

Кроме того, в 2009 г. утратило силу постановление Правительства Российской Федерации от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления», призванной способствовать осуществлению государственной политики в отношении местного самоуправления со сроком реализации до 2014 г. К сожалению, заменившую ее подпрограмму государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» на 2013–2020 гг. достаточно трудно назвать программой государственной поддержки развития местного самоуправления. Во-вторых, удовлетворенность населения местной властью не может быть объектом точного прогнозирования и планирования, поскольку общество постоянно развивается и изменяется, а градус настроения местного населения зависит не только от действий местных властей. По данным Левада-Центра, например, в настоящее время основной стратегией населения во взаимоотношениях с властью можно назвать избегание и уклонение от лишних контактов с властью, притом что около половины населения ощущают сильную зависимость от господдержки, а значит, и от власти. Неуважительное отношение к властям, подспудное представление о несправедливости сложившихся взаимоотношений ведет одновременно к цинизму и неприязни в отношениях общества и власти¹. Неслучайно, несмотря на принимаемые меры по улучшению социально-экономического развития в Алтайском крае, в 2014 г. только 43,6% его жителей были удовлетворены работой органов местного самоуправления². Таким образом, именно местная власть ставится населением в ответственное положение. В-третьих, в последнее время наблюдается усиление законодательных требований в отношении муниципальных служащих в ущерб материальных и моральных стимулированиям. Не формируется общественное мнение о сложности и многогранности этого труда. Мало пропагандируется опыт работы³. В краевой газете «Алтайская правда» в 2014 г., например, было опубликовано две позитивные статьи о главе сельского

¹ Волков Д., Гончаров С. Демократия в России: установки населения. Сводный аналитический отчет [Электронный ресурс]. URL: http://www.levada.ru/old/sites/default/files/report_fin.pdf

² Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления Алтайского края по итогам 2014 года [Электронный ресурс]. URL: http://www.econom22.ru/municipal/Ukaz/SvDoklady/svod_doklad_2014.pdf

³ Шугрина Е.С. Основные направления повышения престижа муниципальной службы // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 82–91.

поселения, в 2015 г. – тоже две. По ТВ показываются в основном негативные сюжеты. Не сказали своего слова окружные и региональные конкурсы профессионального мастерства, в том числе по новым технологиям работы. Нет электронной базы муниципальных кадровых технологий. В Ассоциации сибирских и дальневосточных городов нет секции руководителей кадровых служб муниципалитетов, где можно было бы обмениваться опытом работы. Пересмотра требует подход к оплате труда.

В условиях информационной открытости не должно быть ситуации, когда разница в оплате труда как по регионам, так и с гражданскими служащими в субъектах составляет разы. Например, за январь-сентябрь 2015 г. разница в оплате труда гражданских и муниципальных служащих в Ивановской области составила 3 тыс. руб., а в Хабаровском крае – 37 тыс. руб. В соседних субъектах: Астраханской – 2, в Калмыкии – 5, а в Волгоградской области разница – в два раза, 26 тыс. руб. И такой разброс во всех округах. Разница в оплате труда и по субъектам: от самой низкой (не берем Севастополь, где 12 тыс. руб.) в Псковской области – 16 тыс. руб. до 136 тыс. руб. в Ямало-Ненецком автономном округе, или возьмем субъекты в европейской части РФ: в Воронежской области средняя зарплата муниципальных служащих (35 тыс. руб.) в два раза больше, чем в Псковской области (17 тыс. руб.). В Барнауле, например, ведущий специалист администрации района со стажем до года получает на руки 12 тыс. 760 рублей в месяц. А это самая массовая замещаемая должность в органах местного самоуправления. И как результат, несмотря на многообразие кадровых технологий, текучесть муниципальных кадров в г. Барнауле в 2015 г. составила 25,6%, что на 5% больше, чем в 2014 г.¹ В-четвертых, в отличие от саморегулирующихся природных систем обязательным атрибутом социальных систем является управление. Это объективный закон социального развития. Управление кадрами местных органов власти является сложной и многогранной по своему содержанию деятельностью, осуществляемой на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. И, конечно, выходит за рамки просто «кадровой работы».

К механизмам кадровой политики ученые относят нормативно-правовой, организационный, научно-информационный, учебно-методический². Исследуем исходный, на наш взгляд, механизм, запускающий гармоничное движение кадровых процессов в заданном направлении – организационный. Федеральным органом исполнительной власти, ответственным за выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере муниципальной службы является Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. В структуре министерства есть Департамент государственной политики в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции. Координирует и контролирует его деятельность один из заместителей министра. В структуре Департамента есть отдел **политики в сфере государственной служ-**

¹ Справка Федеральной службы государственной статистики «О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне в январе-сентябре 2015 года» [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d06/252.htm

² Музафарова Р.М. Управление кадрами муниципальной службы в регионе: автореф. дис. канд. социол. наук. Уфа, 2007. С. 12.

бы и методологии развития муниципальной службы. В соответствии с Положением о департаменте к его компетенции относится методическое обеспечение мер, направленных на развитие муниципальной службы. Но в задачах департамента нет ни слова о муниципальной службе. А в функционале значится только два направления: осуществляет подготовку и организацию экспериментов в рамках соответствующих программ развития гражданской службы и пилотных проектов по внедрению новых подходов к организации гражданской службы и обеспечению профессиональной служебной деятельности гражданских служащих и муниципальных служащих; организует и осуществляет мероприятия по методическому обеспечению мер, направленных на развитие муниципальной службы. **А теперь сравним функции департамента по заявленной государственной политике в отношении государственной гражданской (их 68) и муниципальной службы (их две)¹.**

В то же время подведомственное Минтруду управление по труду и соцзащите Алтайского края имеет отношение к муниципальной службе только по разработке предельных нормативов расходов на оплату труда определенной группы муниципальных служащих. Структурным подразделением Администрации края, обеспечивающим реализацию ее полномочий в области муниципальной службы, является департамент Администрации края по вопросам государственной службы и кадров. Ни в названии, ни в структуре этого департамента «муниципальная служба» не выделена. Хотя департамент имеет очень значимые по обсуждаемому вопросу полномочия². В структуре Администрации края есть также департамент внутренней политики, обеспечивающий взаимодействие с органами местного самоуправления, имеющий в структуре отдел по работе с органами местного самоуправления. Оценкой эффективности работы органов местного самоуправления занимается Главное управление экономики и инвестиций. Конечно, юридические формальности в этих случаях все соблюдены. Но, может быть, сегодняшние реалии требуют иные подходы к управлению муниципальной службой. **Вспомним Аристотеля: рука, отделенная от туловища, это уже не рука.**

Вывод: управление муниципальной службой не является управлением, сбалансированным по всем направлениям и на всех уровнях. Представляет собой разорванную цепь. Можно сказать, оно находится на стадии формирования.

Предложения. Необходимо принять единую комплексную долгосрочную программу развития муниципальной службы в Российской Федерации. Без принятия этой программы отсутствует основа для совместной работы федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Должен быть межведомственный федеральный орган, который бы координировал деятельности субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по развитию муниципальной службы. Определенная унификация требуется для региональных программ. Необходим мониторинг принятых субъектами Российской Федерации

¹ Сайт Министерства труда и социальной защиты РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/structure/dep/employment>

² Официальный сайт Алтайского края [Электронный ресурс]. URL: <http://www.altaregion22.ru/gov/administration/isp/uprgosslu/upr-suorra/>

программ развития муниципальной службы. Требуется на законодательном уровне обеспечить принцип соотношения оплаты труда и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих. Нужна методическая помощь со стороны органов госвласти органам местного самоуправления в проведении административной реформы, сравнительной оценки качества предоставляемых муниципальных услуг и оценки эффективности деятельности муниципальных служащих.

Кстати, все эти и другие предложения обсуждались Общероссийским советом муниципальной службы в 2008 г., новой информации о нем с тех пор на сайте Общероссийского конгресса муниципальных образований, на площадке которого он был создан, не появилось¹.

Доказано, субъект управления может воздействовать на управляемую систему только тогда, когда непрерывно получает информацию о ее состоянии, состоянии окружающей среды, об отклонениях в движении системы к заданной цели, оперативно реагирует на них. Только гармоничное сбалансированное управление способно обеспечить достижение поставленной цели.

Timchenko Ludmila Leonidovna, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philosophical Sciences

The article focuses on the main problems of municipal service organization, analyses the quality composition of municipal employees, applies a systems approach to revealing the reasons of the decrease in the prestige of municipal service, studies one of the mechanisms of personnel management policy – organizational – in municipal service management.

Key words: *municipal service, prestige of the municipal service, municipal service management, personnel technologies, local self-government, a systems approach.*

¹ Сайт Общероссийского Конгресса муниципальных образований [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xn--j1aeec.xn--p1ai/?id=332>

УДК 331.108

Чернокутов Виктор Егорович, доцент кафедры управления персоналом Сибирского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Новосибирск, Россия), кандидат исторических наук

На сегодняшний день остается актуальной проблема трудоустройства молодых специалистов после окончания вуза. Слабое взаимодействие вуза и работодателя приводит к несоответствию молодого специалиста требованиям потенциального работодателя. В статье отмечаются основные проблемы трудоустройства выпускников вуза и предлагается вариант решения данной проблемы.

Ключевые слова: трудоустройство, молодые специалисты, рынок труда.

О проблемах трудоустройства молодых специалистов после окончания вуза On the employment problems of young professionals after graduation

В настоящее время очень остро стоит вопрос о трудоустройстве молодежи, особенно выпускников высших учебных заведений. Многие молодые люди после окончания обучения испытывают серьезные трудности в вопросах трудоустройства на работу по специальности, полученной в вузе, вынуждены проходить соответствующую переподготовку. По данным Росстата, лишь 40% россиян работают по специальности, полученной за время учебы. Ежегодно из числа выпускников вузов каждый четвертый становится потенциальным кандидатом на переобучение, получение второй профессии¹.

По мнению многих экспертов, исследующих трудовой потенциал современной России, основными причинами, сдерживающими эффективное трудоустройство выпускников учреждений профессионального образования, являются:

- отсутствие действенного механизма, обеспечивающего взаимосвязь между рынком труда и рынком образовательных услуг;
- слабая заинтересованность учреждений системы профессионального образования в трудоустройстве выпускников, организации профориентационной работы с абитуриентами и студентами;
- недостаточное внимание вузов на изменения требований к квалификации работников на рынке труда и емкости самого рынка по конкретным профессиям и специальностям;
- несовершенство кадровой политики большинства организаций, ориентированной в основном на достижение текущих результатов, а не на перспективное развитие;
- отсутствие у большинства выпускников навыков самоопределения на рынке труда, ведения переговоров с работодателями по вопросам трудоустройства.

Многие исследователи отмечают, что в настоящее время существует серьезный разрыв между теоретической подготовкой молодых специалистов и требова-

¹ Лотова И.П. Модель региональной системы трудоустройства выпускников ВУЗов. Нижний Новгород, 2009.

ниями работодателя к уровню их готовности решать реальные профессиональные задачи. Поэтому особое значение сегодня приобретает взаимодействие вуза и работодателя в организации практики студентов для формирования их профессиональной компетентности. Среди проблем, связанных с трудоустройством выпускников вузов, следует выделить и тот факт, что в настоящее время государство не координирует и не стимулирует работу предприятий и организаций в обеспечении рабочими местами выпускников учреждений профессионального образования, не уделяет этой проблеме должного внимания. Необходимо на федеральном и региональном уровне формировать современную систему оперативного информирования абитуриентов, студентов, выпускников вузов и работодателей о потребностях рынка труда, а работодателей – об образовательных услугах соответствующих вузов. Это поможет решать конкретные вопросы трудоустройства молодых специалистов¹.

Трудности с устройством на работу по специальности, полученной в вузе, связаны также и с тем, что на рынке труда на некоторые специальности существует незначительный спрос (экономисты, юристы, социологи, психологи и т.п.), а на другие – напротив, повышенный спрос (технические специальности). Данная проблема также носит общегосударственный характер. Проблемы трудоустройства выпускников вузов в настоящее время, по мнению ряда исследователей, обусловлены в том числе и переходом на европейскую систему образования. Многие работодатели отдают предпочтение специалистам, считают, что бакалавры обладают более низкой квалификацией.

Проблема трудоустройства выпускников особенно актуальной является при подготовке будущих управленцев – менеджеров государственного и муниципального управления (ГМУ). Сегодня, как никогда, органы власти нуждаются в высококвалифицированных кадрах, так как от их работы в первую очередь зависит эффективность управления территориями и в конечном счете – уровень жизни населения. При подготовке будущих управленцев необходимо применять методы, направленные не только на формирование у них профессиональных компетенций, но и ценностей, установок будущей профессиональной деятельности. Будущие менеджеры ГМУ должны:

- знать и понимать сущностные особенности профессиональной деятельности государственного и муниципального служащего;
- уметь ставить цели своего профессионального развития (в том числе карьерные цели);
- владеть технологиями саморазвития, самообучения;
- принимать участие в обучающих мероприятиях, развивающих программах.

При подготовке кадров для органов власти важно формировать у них не только профессиональные компетенции, но и развивать личностные качества.

¹ Аношин А.В. Интеллектуальный потенциал трудовых ресурсов современной России: формирование, сохранение, использование // Управление персоналом и интеллектуальными ресурсами в России. 2014. № 2. С. 14.

В процессе обучения ведущими должны быть активные и интерактивные формы и методы обучения, которые способствуют формированию умения действовать¹.

Решение проблемы трудоустройства выпускников вузов, по нашему мнению, требует не только совершенствования учебного процесса, усиления практической направленности в подготовке кадров, но и развития систематического взаимодействия вузов, работодателей и органов власти.

Определенный опыт успешного взаимодействия вуза, работодателей и органов власти в вопросах трудоустройства выпускников накоплен Сибирским институтом управления – филиалом РАНХиГС (ранее – Сибирская академия государственной службы). Это касается, прежде всего, целевой контрактной подготовки (ЦКП) молодых специалистов, поступающих в вуз по направлению органов власти. Основной формой работы в этом направлении является целевой прием студентов на обучение за счет федерального бюджета в рамках квот, выделяемых вузом органам власти Сибирского федерального округа (СФО).

В условиях отсутствия реального распределения выпускников вузов ЦКП может быть реальным и действенным механизмом адресной планомерной подготовки специалистов для органов государственной власти и органов местного самоуправления. За 15 лет работы СибАГС в рамках ЦКП подготовлено более 1000 молодых специалистов.

Вместе с тем наш опыт показывает, что направляющие организации не всегда проявляют должное внимание к вопросам трудоустройства выпускников ЦКП, не гарантируют им карьерного роста и получения социального пакета, не создают должной мотивации для возвращения молодого специалиста в организацию, направившую его на обучение. По этим и некоторым другим причинам определенная часть молодых специалистов, обучавшихся по целевому приему, не трудоустраиваются в организациях, направивших их на обучение.

Существующий в настоящее время механизм реализации ЦКП специалистов, введенный в РФ в 1995 г.², значительно устарел и является малоэффективным. В работе по ЦКП наиболее острыми проблемами являются:

- восприятие абитуриентами и их родителями поступления по целевому контракту как льготы без необходимости исполнения обязательства по отработке определенного количества лет;
- отсутствие механизма контроля исполнения выпускниками ЦКП обязательств по отработке в организации, которая направила их на обучение; предоставления выпускнику ЦКП места работы по специальности, полученной в вузе;
- отсутствие стимулов на муниципальном уровне и уровне самого образовательного учреждения для закрепления молодых специалистов на селе, в отдаленных районах РФ.

В настоящее время возникли новые возможности в развитии ЦКП специалистов, связанные с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ». В новом законе более

¹ Богдан Н.Н., Бушуева И.П. Управление непрерывным профессиональным развитием государственных гражданских служащих (региональный аспект): монография. Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2014. – 227 с.

² Постановление Правительства РФ от 19.09.1995 г. № 942 «О целевой контрактной подготовке специалистов с высшим и средним профессиональным образованием».

подробно «прописан» целевой прием, сказано, что существенными условиями договора о целевом обучении должны являться обязательства по трудоустройству выпускников вуза в организации, которая направила их на обучение¹.

Новые перспективы в развитии адресной целевой контрактной подготовки высококвалифицированных специалистов открываются и с принятием Федерального закона от 30.03.2015 № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма подготовки кадров для муниципальной службы». В данном законе указано, что органы местного самоуправления могут осуществлять организацию подготовки граждан для муниципальной службы на договорной основе. В договоре о целевом обучении необходимо предусмотреть обязательство выпускника о прохождении муниципальной службы в указанном органе в течение установленного срока после окончания обучения².

Одним из возможных путей решения исследуемой проблемы может явиться и введение на государственном и муниципальном уровне налоговых льгот для работодателей, принимающих на работу выпускников вузов;

Определяя пути решения исследуемой проблемы, необходимо также совершенствовать и систему оценки эффективности работы высшего учебного заведения. В ходе оценки вуза, на наш взгляд, необходимо учитывать, в первую очередь, следующие показатели:

- востребованность выпускников вуза на рынке труда;
- результаты трудоустройства выпускников вуза в соответствии с полученной специальностью;
- качество работы в аспекте практико-ориентированной подготовки будущих специалистов;
- результаты взаимодействия вуза и работодателей на всем протяжении подготовки специалистов, а также и после окончания института;
- уровень и качество сотрудничества вуза и работодателей в вопросах ЦКП специалистов, организации практики студентов, проведения научно-исследовательской и проектной работы;
- степень и формы участия работодателей в определении содержания программ подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров;
- наличие и уровень работы филиалов вузовских кафедр на базе крупных организации, учреждений;
- сотрудничество вуза, работодателей и органов управления образованием при анализе потребности рынка труда по конкретной специальности.

Сознавая важность и необходимость совершенствования оценки эффективности работы вуза, считаем, что, в первую очередь, нужно учитывать уровень взаимодействия высшего учебного заведения и работодателей в вопросах трудоустройства будущих специалистов.

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

² Федеральный закон от 30.03.2015 № 63-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием механизма подготовки кадров для муниципальной службы».

Chernoskutov Victor Yegorovich, Associate Professor of the Department of Staff Management of the Siberian Institute of Management - a Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public (Novosibirsk, Russia), Candidate of Historical Sciences

To date, employment of young professionals after graduation remains an urgent problem. A weak interaction of the university and the employer leads to a mismatch of the young specialist requirements for a potential employer. The article highlights the main problems of the employment of high school graduates and suggests a solution to this problem.

Key words: *employment, young professionals, labor market.*

УДК 35.088

Шмаков Артем Алексеевич, доцент кафедры гуманитарных и естественно-научных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат филологических наук

В статье рассмотрены основные проблемы, возникающие в процессе речевой коммуникации на государственной и муниципальной службе: уменьшение частоты и длительности непосредственной коммуникации, снижение общего уровня речевой культуры и иные. В качестве пути решения обозначенных проблем автор статьи предлагает повышение внимания к вопросам языковой культуры и прохождение специализированных коммуникативно-риторических курсов, организованных в специализированных вузах, государственными и муниципальными служащими.

Ключевые слова: эффективность коммуникации, речевое взаимодействие, государственная и муниципальная служба.

Повышение эффективности речевого взаимодействия на государственной и муниципальной службе Improvement of verbal interaction efficiency at the state and municipal service

Ни для кого не секрет, что государственный служащий – человек, олицетворяющий власть и выступающий от ее лица. Он защищает интересы государства, народа и выражает интересы каждого гражданина страны. Важность овладения культурой общения государственного служащего очевидна, поскольку «она повышает и укрепляет авторитет и профессионализм каждого участника общения»¹.

Однако в данной статье мы остановим свое внимание не на общих основах культуры речи и речевого этикета, качествах личности, требуемых для государственной и муниципальной службы, а на проблемах, с которыми сталкиваются

¹ Давыдова О.А. Формирование культуры делового общения у будущих государственных служащих: дис. канд. ... пед. наук. Волгоград, 2003. С. 16.

государственные и муниципальные служащие в процессе осуществления профессиональной коммуникации.

Вопросы межличностного, профессионального и делового общения находятся на стыке таких наук, как социология, теория коммуникации, психология, конфликтология, культура речи. Исследователи констатируют, что «характер деловых контактов оказывает решающее влияние на успешность проведения бесед, деловых совещаний, переговоров, дискуссий, презентаций, а также эффективность совместной профессиональной деятельности»¹.

Под «эффективной речевой коммуникацией» автор данной статьи вслед за Л.А. Введенской понимает «достижение адекватного смыслового восприятия и адекватной интерпретации передаваемого сообщения»². Правильная интерпретация сообщения или текста считается состоявшейся, если реципиент (слушатель или читатель) трактует основную идею текста в соответствии с замыслом коммуникатора (говорящего, пишущего). Неадекватное понимание сообщения у отправителя и получателя может привести к серьезным ошибкам во время выработки и принятия управленческого решения, стать причиной нежелательных конфликтов на службе.

Речевое общение в профессиональной деятельности государственного служащего протекает в разнообразии форм и видов. В данной статье кратко рассмотрим основные. Для этого представим процесс профессиональной коммуникации государственного и муниципального служащего с точки зрения модели акта речевой коммуникации Б.Ю. Городецкого³, которая состоит из следующих компонентов.

1. Коммуниканты – участники коммуникации: говорящий и слушающий / пишущий и читающий / оратор и аудитория.

2. Коммуникативный текст сообщения, которые имеет следующие формы:

– устная: публичное общение, соблюдение риторических норм, следование риторическим законам;

– письменная: нарушение различных норм русского языка. Это относится ко всем языковым уровням (фонетический, морфологический, лексический, синтаксический);

– электронная коммуникация: правила оформления электронных документов, использование систем электронного документооборота, бюрократизация и дублирование каналов коммуникации (одновременное использование бумажных и электронных носителей).

3. Обстоятельства коммуникативного акта – ситуация общения («ситуативная рамка»): официальная и неофициальная. Однако не всегда удается разграничить их, например, в процессе электронной коммуникации. Также отметим доминирование в русской лингвокультуре неформального общения там, где в запад-

¹ Давыдова О.А. Указ. соч. С. 22.

² Введенская Л.А., Павлова Л.Г., Катаева Е. Русский язык и культура речи: учебное пособие для вузов. 10-е изд. Ростов н/Д: Феникс, 2005. С. 69.

³ Городецкий Б.Ю. Компьютерная лингвистика: моделирование языкового общения // Новое в зарубежной лингвистике. Вып. XXIV. Компьютерная лингвистика / сост., ред. и вступ. ст. Б.Ю. Городецкого / пер с англ. М.: Прогресс, 1989. – С. 5–31.

ной традиции ситуация общения строго официальная: между начальником и подчиненным, между коллегами разных возрастов и проч.

4. Коммуникативные и прагматические цели участников коммуникации, которые часто не совпадают или даже являются диаметрально противоположными.

5. Процессы порождения и восприятия коммуникативного текста. В процессе профессиональной коммуникации государственным и муниципальным служащим следует учитывать код, на котором происходит создание текста.

Существует два типа кодов: вербальный (языковой) и невербальный (язык тела, жестов, мимика), причем последнему, согласно наблюдениям психологов, человек доверяет больше. Общаясь на родном языке, не следует забывать, что он состоит из территориальных (диалекты) и социальных (социолекты) подсистем, отличающихся друг от друга набором средств, главным образом, лексических.

Кроме того, при создании текста должна происходить адаптация сообщения под канал (аудиальный, визуальный и аудио-визуальный), при помощи которого коммуникация осуществляется, в противном случае возможно возникновение коммуникативных неудач.

В ходе порождения и восприятия текста нельзя забывать и про барьеры и шумы. Первые связаны с личностными особенностями коммуникантов (психологическими, языковыми, социальными), вторые – с особенностями среды, в которой протекает коммуникация, поскольку проблемы и помехи, снижающие эффективность речевого общения, могут возникнуть на любом этапе речевого взаимодействия: на этапе создания сообщения, в процессе его передачи по каналу, на этапе восприятия и интерпретации сообщения.

Далее от теории перейдем к реальной педагогической и производственной практике. В Алтайском филиале РАНХиГС в соответствии с ФГОС ВО по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация «Бакалавр») студенты осваивают дисциплину под названием «Риторика», в рамках которой готовится к коммуникативной деятельности на профессиональном уровне. Однако часто речевая компетенция студентов-первокурсников настолько не развита, что данный курс не решает проблемы и, приходя в реальный рабочий коллектив, выпускник испытывает сильнейший стресс, связанный с попаданием в новую коммуникативную среду. По-иному обстоит дело с повышением коммуникативной компетентности у действующих чиновников.

В рамках работы центра «Высшая школа государственного управления» при Алтайском филиале РАНХиГС в октябре – декабре 2015 г. был проведен опрос слушателей курсов, в котором приняли участие 250 респондентов – представителей различных государственных и муниципальных структур г. Барнаула, Алтайского края и Республики Алтай.

На вопрос о том, какие затруднения возникают при использовании русского языка в профессиональной деятельности, были получены следующие ответы: неиспользование некоторых слов из-за незнания правильного варианта; отсутствие изучения русского языка после школы, что приводит к забыванию правил; написание новых и заимствованных слов; расстановка знаков препинания в сложных предложениях, причастных и деепричастных оборотах; нехватка словарного запаса; формулировка фраз в профессиональной письменной речи; написание деловых писем; быстрое формулирование корректных предложений в устной речи.

Как видим, проблемы возникают при использовании русского языка во всех трех формах: устной, письменной и электронной.

Слушатели «Высшей школы государственного управления» в качестве угрозы коммуникативному процессу в профессиональной сфере называют уменьшение частоты и продолжительности общения; массовое снижение культуры общения; однобокость в использовании языка при малом чтении художественных книг; замену русских слов заимствованиями при наличии аналогов в русском языке; замену письма набором текста на компьютере и использование программ автоматической проверки грамотности. Таким образом, респонденты отмечают негативное влияние компьютеризации на процесс коммуникации в целом.

Одним из путей решения обозначенных проблем является проведение специализированных курсов повышения квалификации и коммуникативно-риторических тренингов для государственных и муниципальных служащих. Анализируя ФГОС¹, мы выделили следующие релевантные для описываемой аудитории цели:

- развитие установки на дальнейшее самовоспитание, самообразование и саморазвитие в области культуры общения;
- коррекция представлений о системе культуры общения общества, понимание сущности ее основных компонентов;
- развитие умения анализа коммуникативного поведения.

Таким образом, осознание проблем, существующих на речекommunikативном уровне, а также комплекс мероприятий по их решению позволят создать позитивный коммуникационный климат в любом учреждении, снижающий уровень конфликтности, помогающий установить контакт и взаимоотношение в процессе профессиональной коммуникации и способствующий принятию верных управленческих решений.

Shmakov Artem Alekseevich, Assistant Professor of the Department of Humanities and Natural Sciences of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological Sciences

The article considers the main problems occurring in the process of verbal communication at the state and municipal service: reduction of frequency and duration of direct communication, reduction of the overall level of speech culture, etc. As a way of solving the above mentioned problems the author proposes an increase of attention to the issues of language culture and attendance by state and municipal employees of specialized communicative and rhetorical courses, organized in specialized schools of higher education.

Key words: *efficiency of communication, verbal interaction, state and municipal service.*

¹ Приказ Министерства образования об утверждении и введении в действие Федерального государственного образовательного стандарта от 17 января 2011 г. № 41. Зарегистрировано в Минюсте РФ 6 апреля 2011 г. Регистрационный № 20437. С. 4.

СЕКЦИЯ 2 «НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ»

Подсекция 1 «Социально-экономическое развитие территорий в контексте межбюджетных отношений и инвестиций»

УДК 352.071

Грачева Елена Викторовна, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Тульского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Тула, Россия), кандидат экономических наук

В статье обозначены проблемы эффективного развития муниципальных образований Тульской области. На примере муниципального образования Шахтерское обозначены тенденции его развития, факторы дотационности бюджета, осуществлен прогноз основных характеристик бюджета на перспективу.

Ключевые слова: территориальная структура, местное самоуправление, муниципальные образования, инвестиции, бюджет, перспективы развития.

Оценка результатов оптимизации территориальной структуры местного самоуправления в муниципальном образовании Шахтерское Тульской области Evaluation of the results of optimization of the territorial structure of the local government in the municipality Shachterskoe of Tula Region

Следует отметить, что существующая в настоящее время структура территориальной организации местного самоуправления в нашей стране во многом основана на действовавшей ранее территориально-организационной структуре. И происходящее в настоящее время реформирование местного самоуправления направлено, в первую очередь, на оптимизацию территориального и социально-экономического баланса муниципальных образований.

Считается, что территориальное укрупнение муниципалитетов позволяет повысить их бюджетную самостоятельность, укрепить налоговую базу, сократить расходы местных бюджетов за счет оптимизации сетей бюджетных учреждений и сокращения расходов на управление. Укрупнение муниципальных образований также позволяет создать оптимальное муниципальное деление территории субъектов РФ с учетом сложившихся социально-экономических условий, исторических традиций и географических особенностей конкретных муниципальных образований.

В 2013 г. для оптимизации территориальной структуры местного самоуправления Тульской областной Думой в свете действующих положений муниципальной реформы было принято решение об укрупнении отдельных муниципальных образований Тульской области. В соответствии с этим законом Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1933-ЗТО муниципальное образование Партизанское, муниципальное образование Фёдоровское, муниципальное образование рабочий посёлок Брусянский и муниципальное образование рабочий посёлок Дубовка были преобразованы путём объединения в муниципальное образование (МО) Шахтёрское Узловского района Тульской области¹.

Основными предпосылками к укрупнению МО в Узловском районе стало соседнее месторасположение четырех муниципальных образований, разные уровни экономического развития МО, довольно неравномерное распределение населения и в целом немногочисленность населения МО (особенно МО Федоровское – 1618 человек). Укрупнение указанных муниципальных образований, по мнению администраций муниципалитетов, должно было привести к повышению эффективности местного самоуправления. Объединение было необходимо и с точки зрения инвестиционной привлекательности, так как МО Федоровское, МО р.п. Брусянский и МО Партизанское исчерпали свои возможности для привлечения инвесторов, а территориально и по численности населения МО р.п. Дубовка значительно превышает размеры каждого из них.

Кроме того, важным моментом явилось и то, что между указанными муниципальными образованиями к моменту объединения существовала общая транспортная сеть, единая система водоснабжения, а услуги ЖКХ предоставляла одна организация. Сыграло свою роль и географическое положение муниципалитетов, так как оно обуславливало некоторые общие площадки для отдыха, учреждения здравоохранения, наблюдалась значительная трудовая миграция между МО².

Не секрет, что для бюджетов небольших по численности муниципальных образований, особенно для городских и сельских поселений, характерна высокая (от 50 до 90%) доля расходов на содержание органов местного самоуправления (как в общей сумме доходов, так и приходящихся в расчете на одного жителя). Это является одной из причин, затрудняющих эффективное самостоятельное развитие муниципалитетов и осуществление ими своих обязанностей по выполнению вопросов местного значения.

Не стала исключением и ситуация в данной сфере в МО Шахтерское. Общая численность персонала местных администраций четырех муниципальных образований, вошедших в состав МО Шахтерское до проведения муниципальной реформы (МО Партизанское, МО р.п. Брусянский, МО р.п. Дубовка, МО Федоровское) составляла 55 человек. Численность персонала МО Шахтерское в настоящий момент – 22 человека. В целом средний показатель доли расходов на аппа-

¹ Закон Тульской области от 01.04.2013 № 1933-ЗТО «О преобразовании муниципальных образований на территории Узловского района Тульской области и о внесении изменений в Закон Тульской области «О переименовании муниципального образования «Город Узловая и Узловский район» Тульской области, установлении границ, наделении статусом и определении административных центров муниципальных образований на территории Узловского района Тульской области».

² Решение собрания депутатов муниципального образования Шахтерское Узловского района № 8–27 от 26.12.2013.

рат управления от общих расходов в четырех муниципалитетах до реформирования составлял около 35%. Совокупные расходы на оплату труда до проведения муниципальной реформы составляли 588533 руб. в месяц. В МО Шахтерское затраты на оплату труда в месяц составляют 319633 руб., что на 268900 руб. меньше, чем было до реформирования. Таким образом, экономия МО Шахтерское составляет на данный момент 3,23 млн рублей в год, которые входили в затраты местного бюджета на содержание административного аппарата.

Помимо этого, в результате реализации муниципальной реформы в МО Шахтерское местное самоуправление стало более прозрачным, так как были ликвидированы дублирующие друг друга бюрократические структуры. Кроме того, объединение четырех муниципальных образований в одно позволит в дальнейшем привлекать для работы в местной администрации квалифицированные управленческие кадры, что поможет решить имеющуюся сейчас проблему нехватки кадров¹.

Согласно методике определения эффективности муниципального управления одним из основных показателей этой эффективности являются расходы на содержание органов местного самоуправления в расчете на одного жителя². В таблице 1 представлены основные компоненты данной методики для четырех МО до муниципальной реформы и МО Шахтерское после реформирования.

Таблица 1

Оценка эффективности муниципального управления

Наименование МО	Расходы на з/пл, руб. в год	Численность населения	Эффективность (гр.2/гр.3)
МО Партизанское	2120520	5189	408,66
МО р.п. Дубовка	2168772	9308	233,00
МО р.п. Бруснянский	1924322	4185	459,81
МО Федоровское	844452	1618	521,91
МО Шахтерское	3835596	20300	188,95

Как следует из таблицы 1, после реформирования в МО Шахтерское на содержание местного самоуправления на 1 жителя приходится 188,95 руб. в год, что говорит о большей эффективности муниципального управления в МО Шахтерское и позволяет экономить значительные бюджетные средства.

Основные экономические преимущества муниципальной реформы РФ в целом и укрупнения муниципальных образований в частности заключаются в формировании единого бюджета муниципального образования, а следовательно, появлении больших возможностей для развития и проведения эффективной муниципальной экономической политики. Кроме того, положительным моментом муниципальной реформы является повышение инвестиционной привлекательности укрупненного муниципального образования, а следовательно, и увеличение количества рабочих мест и повышение возможностей территории.

¹ Устав МО Шахтерское Узловского района Тульской области.

² Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 сентября 2012 г. // Государственный комитет Российской Федерации по статистике. М., 2012.

Все муниципальные образования, ставшие базой для МО Шахтерское, в предыдущие годы являлись дотационными и получали различные субвенции и субсидии из бюджетов других уровней. Средний уровень дотационности муниципальных образований составлял от 46% (МО р.п. Дубовка) до 68% (МО Федоровское). Проанализировав расходы муниципальных бюджетов четырех МО, можно сделать вывод, что средства финансовой помощи, перечисляемые из областного и районных бюджетов, до муниципальной реформы часто направлялись органами местного самоуправления не на реализацию своих непосредственных полномочий и решение местных вопросов, а на собственное содержание.

Тщательная оценка инвестиционного потенциала новообразованного МО Шахтерское показала два перспективных направления наполняемости местного бюджета – возрождение угледобычи и активная сельскохозяйственная деятельность.

Во-первых, проведенные в последние годы исследования на территориях, на которых сейчас располагается МО Шахтерское, продемонстрировали возможность практически безотходного использования залежей имеющегося в указанном районе бурого угля с получением тепла, электроэнергии, ценных редких металлов (галлия, иттрия, лития, ванадия и др.), глиноземного концентрата для производства алюминия и высококачественного цемента. Комплексное использование бурых углей позволит значительно улучшить экономические показатели муниципального образования и делает привлекательным их применение в качестве основного энергетического сырья для производства электроэнергии.

А во-вторых, природно-климатические условия МО Шахтерское позволяют организовать на муниципальных землях интенсивную сельскохозяйственную деятельность, направленную на сохранение уже сложившейся на данной территории мясомолочной специализации, сочетающейся с развитием производства зерна и сахарной свеклы.

Согласно данным проведенного исследования, в новообразованном МО Шахтерское ожидается высокая отдача от налоговых поступлений, связанная с созданием новых источников дохода, что позволит аккумулировать финансовые средства для решения масштабных задач на объединенной территории муниципального образования. Прогнозная величина бюджетной обеспеченности на одного жителя в объединенном МО Шахтерское выше, чем в каждом из четырех МО по отдельности до проведения муниципальной реформы (см. табл. 2).

Таблица 2

Прогноз основных характеристик бюджета МО Шахтерское Тульской области, тыс. руб.

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Доходы, всего	34314,843	35981,700	37107,229
Расходы, всего	34314,843	35981,700	37107,229
Дефицит	0,0	0,0	0,0

В основу формирования доходной базы бюджета муниципального образования Шахтерское Узловского района на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг. приняты:

- оценка исполнения плана по налогам 2014 г.;
- прогнозные показатели социально-экономического развития муниципального образования на предстоящие годы;
- оценка поступления неналоговых доходов в 2014 г. и прогноз на 2015–2017 гг. по расчетам комитета по земельным и имущественным отношениям.

Кроме того, анализ и оценка природно-ресурсного и историко-культурного потенциала территории муниципального образования Шахтерское позволяет сделать вывод о наличии благоприятных условий и возможностей для обеспечения интенсивного развития производственной и сельскохозяйственной деятельности, а также туристической отрасли. В частности, довольно перспективным представляется развитие так называемого «зеленого» и паломнического туризма.

Таким образом, по проведенному анализу основных экономических показателей в МО Шахтерское Тульской области можно в целом сделать вывод о положительных изменениях в ходе проведения реформирования территориальной структуры местного самоуправления. Была оптимизирована организационная структура управления, исключено дублирование управленческих функций, объединен учёт доходов, значительно сократилось количество предоставляемой отчетности и документооборота, повысилось качество управления территорией.

По произведенным подсчетам, в результате оптимизации расходов на содержание только органов управления МО получается экономия в сумме более 3 млн руб. в год, а с учетом всех расходов, которые несут муниципальные образования, она составляет более 5 млн руб. Кроме этих средств возникают дополнительные источники доходов от рационального использования муниципального имущества. Эта экономия сопоставима с общими собственными доходами всех объединенных муниципальных образований.

На основании проведенного исследования МО Шахтерское Тульской области можно сделать вывод о том, что изменения в системе местного самоуправления и укрупнение МО можно считать удачным, так как от интеграции указанных муниципалитетов выиграли все: и население, и органы власти.

Gracheva Elena Viktorovna, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of Tula Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Tula, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article outlines the problems of the effective community development of Tula Region. On the example of the municipal formation «Shachterskoe», tendencies of its development, factors of subsidized budget are identified, the forecast of the main features of the budget performance for the future has been carried out.

Key words: *territorial structure, local government, municipalities, investment, budget, development prospects.*

УДК 332.142

Куприянов Юрий Валерьевич, директор бюджетного учреждения Омской области «Аналитический центр Омской области» (Омск, Россия)

В статье автор описывает Омскую модель оценки эффективности органов исполнительной власти, сформированную на основе изучения лучших международных и отечественных практик применения системы КРІ в оценке эффективности руководителей органов исполнительной власти в качестве инструмента оценки, корректировки и реализации Стратегии социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: ключевые показатели эффективности, стратегические карты показателей, стратегия социально-экономического развития региона.

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти как инструмент реализации Стратегии социально-экономического развития региона **Assessment of efficiency of executive authorities' activity as an instrument of implementation of the socio-economic development strategy of the region**

Классический тезис «управлять можно только тем, что измеряешь» в середине прошлого века нашел свое воплощение в технологии ключевых показателей эффективности (англ. Key Performance Indicators, КРІ), которая за прошедшие полвека зарекомендовала себя как эффективный инструмент управления и достижения поставленных целей и задач. Система КРІ в настоящее время является действенным инструментом измерения поставленных управленческих целей. Если показатель не связан с целью, он является неисполнимым, согласно концепции SMART. В этом отношении КРІ как технология постановки, пересмотра и контроля целей и задач полностью определяет содержание ведущей технологии управленческой деятельности – «Управление по целям» (для справки: Управление по целям – метод управленческой деятельности, предусматривающий предвидение возможных результатов деятельности, планирование путей их достижения).

Если в крупных зарубежных компаниях КРІ как инструмент стратегического управления был внедрен еще в 1960-х гг. прошлого века, то активно он начал использоваться органами государственной власти развитых зарубежных стран, таких как США, Великобритания, Австралия, Канада лишь с начала 1980-х гг. Сегодня КРІ широко применяется для оценки эффективности деятельности органов государственной власти на национальном, региональном, штатном и местном уровнях в большинстве развитых странах мира. Эффективность использования КРІ в госуправлении наиболее ярко демонстрирует опыт Малайзии, которая с 2004 г. начала внедрять систему показателей при оценке эффективности работы госслужащих для каждого госучреждения и в результате с 21-го места в рейтинге

Международного банка «DoingBusiness» в 2009 г. поднялась до 6-го места к 2014 г.¹

Переход на мировые стандарты в управлении госсектором экономики в России получил свою актуальность в начале текущего десятилетия. Так, выступая на заседании Агентства стратегических инициатив 3 февраля 2012 г., В.В. Путин подчеркнул: «Есть система KPI, которая внедряется во многих странах, она должна быть внедрена и у нас, нужно эту систему разрабатывать. Кроме оценки эффективности регионов мы все время говорим о том, что нужно разработать систему оценки эффективности работы министерства и ведомств, причем нужно разработать именно систему персональной эффективности»².

В результате реализации государственной политики по внедрению системы KPI в госуправление были разработаны и выпущены следующие правовые нормативные акты: Указ Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации»; от 21 августа 2012 г. № 199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента Российской Федерации от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»; распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 2096-р «О показателях оценки эффективности деятельности должностных лиц по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 г.)». В соответствии с данными нормативными правовыми актами была создана система обязательной ежегодной отчетности субъектов Российской Федерации по 54 показателям. На основе полученных данных формируется рейтинг субъектов РФ, по итогам которого 20 субъектам-лидерам предоставляется федеральный грант в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Стоит отметить, что большая часть субъектов РФ, получивших гранты по итогам 2013 г., и без того являлись инвестиционными реципиентами из федерального бюджета.

Наряду с обязательной отчетностью по установленным показателям часть российских регионов разработала собственные региональные системы KPI, направленные на повышение эффективности работы регионального управления.

Анализ нормативной правовой базы 85 субъектов РФ показал следующие направления оценки эффективности действующих в них органов исполнительной власти (табл. 1).

¹ Галкин А.И., Аляутдинов Н.Ф. Зарубежная практика применения KPI в государственном управлении // Экономика и предпринимательство. 2015. № 8 (ч. 1). С. 407.

² Газета.RU [Электронный ресурс]. URL: http://www.gazeta.ru/news/lenta/2012/02/03/n_2190645.shtml (Дата обращения – 25.01.2016).

Таблица 1

Аналитическая таблица применяемых направлений оценки эффективности органов исполнительной власти в субъектах РФ

	Направления оценки эффективности	Количество субъектов РФ	Примечание
I. Оценка эффективности органов исполнительной власти в соответствии с выполнением требований федерального законодательства			
1.	Система обязательных отчетов субъектов РФ по утвержденным показателям федеральных нормативных актов	85	Анализ рейтинга регионов за 2013 г. показал, что средства в форме гранта выделяются субъектам-лидерам по уровню экономического потенциала и качеству жизни населения. Представленные в рейтинге субъекты РФ являются постоянными реципиентами инвестиций, в т.ч. поступающих из федерального бюджета.
II. Операционный уровень оценки эффективности (с использованием локальных нормативных актов)			
2.	Повышение качества предоставления гос. услуг	8	Татарстан, Башкортостан, Хакасия, Сахалинская область, Вологодская область, Калининградская область, Ярославская область, Хабаровский край
3.	Повышение качества менеджмента	14	Татарстан, Удмуртия, Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Саратовская область, Вологодская область, Калининградская область, Иркутская область, Ярославская область, Хабаровский край и др.
III. Стратегический уровень оценки (с использованием локальных нормативных актов)			
4.	Исполнение региональных гос. программ	8	Татарстан, Удмуртия, Хакасия, Вологодская область, Иркутская область, Пензенская область, Смоленская область и др.
5.	Обеспечение роста качества жизни населения и повышения экономического потенциала	4	Татарстан, Тюменская область, Белгородская область, Вологодская область
6.	Стратегическое развитие региональной экономики	11	Татарстан, Башкортостан, Удмуртская Республика, Кабардино-Балкарская республика, Мордовия, Хакасия, Московская область, Сахалинская область, Тюменская область, Вологодская область, Волгоградская область

В соответствии с данными таблицы выделяются два основных уровня оценки эффективности – операционный и стратегический, что находит свое отражение в «миссии» системы КРІ как управленческого инструмента, направленного, прежде всего, на оценку и обеспечение реализации стратегии организации. Исходя

из этого смысл системы КРІ в госуправлении – в обеспечении социально-экономического развития территории в соответствии с намеченными стратегическими планами. Достаточно симптоматична в подтверждение этого и западная практика применения синонимичных определений понятию «ключевые показатели эффективности» в госуправлении – «показатели развития» (Лонг-Айленд, Нью-Йорк, Силиконовая долина, штат Аризона, США), «показатели роста» (штат Мэн, США), «ориентиры развития» (штат Орегон, США), «индикаторы устойчивого развития» (Великобритания), «оценка прогресса и развития» (Австралия), «показатели стратегического плана развития Южной Австралии» (Австралия).

Стратегическое значение ключевых показателей эффективности состоит в трансляции установок Стратегии до самого низшего уровня управленческой иерархии и координации между собой различных функциональных процессов. С этой точки зрения региональная система ключевых показателей эффективности органов исполнительной власти должна корреспондироваться со Стратегией региона, что находит свое выражение в принципе соответствия показателей оценки эффективности целям социально-экономического развития, установленном Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» – «Принцип соответствия стратегических показателей целям стратегии означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования и дополнительно вводимые при их корректировке, а также при оценке эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹.

В настоящее время оценку эффективности деятельности ОИВ в качестве инструмента стратегического планирования используют порядка 55 субъектов РФ. В ряде российских регионов показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти тождественны показателям оценки эффективности реализации региональной стратегии.

Стратегическая направленность показателей оценки эффективности органов исполнительной власти зафиксирована и в региональных нормативных правовых актах Омской области. Так, в Указе Губернатора Омской области от 24 июня 2013 г. № 93 «О стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года» определено: «Основными механизмами реализации Стратегии социально-экономического развития Омской области являются управление стратегическими проектами, межведомственная координация, **система ключевых показателей эффективности для руководителей органов исполнительной власти Омской области**, повышение квалификации государственных гражданских служащих Омской области и управленческих кадров для организаций народного хозяйства в Омской области, создание институтов инвестиционного развития

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Омской области, обеспечение обратной связи с населением Омской области и профессиональным сообществом»¹.

Понимание тесной связи между ключевыми показателями оценки эффективности органов исполнительной власти региона и его стратегией нашло свое выражение в разработанной в 2015 г. и внедряемой в настоящее время Омской модели оценки эффективности органов исполнительной власти (далее – Омская модель).

Отличительными особенностями Омской модели являются:

1. Проектный принцип ее реализации, зафиксированный в соответствующем Паспорте проекта. Учитывая то, что внедрением системы КРІ будет охвачено 12 Министерств Правительства Омской области, внедрение КРІ в каждом Министерстве представляет собой самостоятельный проект, что создает необходимость координации внедрения и реализации 12 проектов и создания специализированного проектного офиса.

2. Сбалансированный принцип формирования системы показателей, который выражается в том, что структура показателей, формирующих систему оценки эффективности руководителей органов исполнительной власти формируется на основе как требований федерального законодательства, так и региональной специфики. Ниже представлена структура системы показателей, применяемых в оценке.

Таблица 2

Структура показателей, применяемых в оценке эффективности руководителей органов исполнительной власти Омской области

№ п/п	Виды показателей, формирующие систему оценки эффективности руководителей органов исполнительной власти
1	Показатели распоряжения № 570-р «О перечнях показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 г.) и методиках определения целевых значений показателей оценки эффективности их деятельности»
2	Показатели «майских» Указов Президента РФ
3	Показатели Национального рейтинга состояния инвестиционного климата
4	Показатели госпрограмм Омской области
5	Показатели, используемые в региональной практике субъектов РФ

3. Принцип оптимальности количества показателей. В соответствии с международной практикой количество показателей оценки не превышает 10. Ниже приводится таблица количественного набора показателей по органам исполнительной власти – участникам Проекта реализации системы оценки эффективности руководителей органов исполнительной власти (табл. 3).

¹ Указ Губернатора Омской области от 24 июня 2013 г. № 93 «О стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 года».

Таблица 3

Количественный состав показателей оценки эффективности
в разрезе министерств Омской области

№ п/п	Наименование министерства	Кол-во показателей оценки
1	Министерство промышленности, транспорта и инновационных технологий Омской области	6
2	Министерство сельского хозяйства и продовольствия Омской области	4
3	Министерство строительства и жилищно-коммунального комплекса Омской области	8
4	Министерство природных ресурсов и экологии Омской области	5
5	Министерство экономики Омской области	8
6	Министерство финансов Омской области	3
7	Министерство труда и социального развития Омской области	6
8	Министерство здравоохранения Омской области	5
9	Министерство образования Омской области	5
10	Министерство культуры Омской области	4
11	Министерство по делам молодежи, физической культуры и спорта Омской области	4
12	Министерство имущественных отношений Омской области	4

4. Картирование отраслевых стратегий. С учетом того, что органы исполнительной власти региона несут ответственность за выполнение показателей отраслевых и функциональных направлений Стратегии социально-экономического развития Омской области, в рамках Омской модели для каждого профильного Министерства была разработана своя карта стратегических показателей, которая имеет следующую структуру (табл. 4):

Таблица 4

Типовая стратегическая карта показателей эффективности органа
исполнительной власти Омской области

Цель	№ КПЭ, обеспечивающий решение задачи
Задача 1	
Задача 2	
Задача 3	
Задача 4	
Задача 4	
Задача 5	
Задача 6	
Задача 7	
Задача 8	

Группа показателей		№	Показатели	Единица измерения	Источник информации
Стратегические показатели	Стратегические показатели развития отрасли				
	Показатели качества жизни населения				
Показатели личной эффективности					
Приоритетные проекты руководителя ОИВ					
Удовлетворенность населения работой руководителя ОИВ					

Алгоритм оценки эффективности руководителей органов исполнительной власти выражается в последовательности следующих действий:

1. Производится оценка эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти с определением уровня достигнутых ими результатов работы. Оценка эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти осуществляется по итогам первого квартала, полугодия, девяти месяцев, года.

2. По результатам оценки эффективности формируется рейтинг эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти Омской области, исходя из значения сводного индекса.

3. На основании результатов оценки эффективности, рейтинга, определения рейтингового места руководителю органа исполнительной власти Омской области может быть выплачена квартальная/годовая премия.

Сводный индекс рассчитывается на основе пяти групп показателей, две группы из которых напрямую ориентированы на степень выполнения целей Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 г. Кроме того, в отдельные группы выделены показатели, отражающие управленческие качества руководителя, качества инициативности и инновационности в работе, а также показатели операционной деятельности (уровень исполнительской дисциплины) руководителя органа исполнительной власти.

Омская модель сформирована на основе продолжительного изучения лучших международных и отечественных практик применения системы КРІ в оценке эффективности руководителей органов исполнительной власти. Она базируется

ся на соответствующем федеральном и региональном законодательстве, а главное – реализует механизм технологии «Управления по целям» в качестве инструмента оценки, корректировки и реализации Стратегии социально-экономического развития Омской области до 2025 г.

Kupriyanov Yuri Valerievich, Director of budgetary establishment of the Omsk region «Analytical Center of Omsk Oblast» (Omsk, Russia).

In the article the author describes the Omsk region model for assessment of efficiency of executive authorities formed on the study of the best international and national practices of the KPI system application to assess the efficiency of the heads of executive authorities as a tool for evaluation, adjustment and implementation of the Strategy for socio-economic development of the region.

Key words: *key performance indicators, strategy maps of the balanced scorecard, strategy for socio-economic development of the region.*

УДК 332.142.2

Меркулов Дмитрий Николаевич, глава города Минусинска (Минусинск, Россия)

В статье обозначены этапы государственного регулирования социально-экономического развития города Минусинска Красноярского края, выполняемые в городе мероприятия по наращиванию доходной базы бюджета.

Ключевые слова: государственное регулирование, социально-экономическое развитие, муниципальные образования, промышленность, конкурентоспособность, перспективы развития.

О новых механизмах государственного регулирования социально-экономического развития муниципального образования город Минусинск (Красноярский край) On new mechanisms of state regulation of socio-economic development of a municipal formation town of Minusinsk (Krasnoyarsk Krai)

Социально-экономическое развитие муниципального образования город Минусинск определяется ориентирами и приоритетами федеральной и краевой социально-экономической политики, тенденциями развития экономики, сценарными условиями функционирования экономики Красноярского края.

В части производства основной задачей является поддержание объемов производства за счет сохранения, расширения и создания рынков сбыта продукции.

Пищевая промышленность традиционно остается отраслью, которая определяет итоговые показатели развития промышленного комплекса муниципального образования. Удельный вес пищевой промышленности в общем объеме производства составляет 86,3%.

Пищевые предприятия города продолжают работу над повышением конкурентоспособности и улучшением качества выпускаемой продукции, внедрением современных технологий.

Основным фактором развития по-прежнему останется реализация инвестиционных проектов. Их вклад в темпы развития был и будет оставаться определяющим.

Инвестиционный проект по открытию консервного комбината «Минусинская долина» в настоящее время уже реализуется. Внешние работы закончены, инвестор приступил к внутренней отделке, впоследствии будет установлено новое оборудование по глубокой переработке. Работу комбината планируется запустить во втором полугодии 2016 г.

На базе Минусинской долины планируется создать оптово-распределительный центр «Южный» по переработке сельхозпродукции. Реализация проекта станет оптимальной моделью производственной цепочки доставки экологически чистой продукции «с поля на прилавок».

Стоимость двух проектов – более 350 млн рублей, с численностью работающих более 70 человек. Таким образом, на законсервированной площадке вновь начнется производство.

Открытое акционерное общество «Молоко» с 2012 г. реализовало четыре инвестиционных проекта, направленных на расширение ассортимента, реконструкцию и модернизацию производств. На эти цели предприятие направило 216 млн рублей.

Более того, предприятием разработан и согласован с администрацией города проект по благоустройству прилегающей территории. Предприятие уже частично приступило к реализации данного проекта. Здесь планируется новое кафе, тротуары и места для парковки автомобилей.

Данное предприятие сотрудничает с Минусинским сельскохозяйственным колледжем по подготовке ребят по новой специальности «технология производства молока и молочной продукции». Предприятие предоставило базу для прохождения практики, а также обеспечило преподавательский состав из числа своих специалистов. Программа обучения рассчитана на 4 года, на данный момент по этой специальности обучается 25 студентов.

Муниципальные унитарные предприятия являются значимыми для муниципального образования город Минусинск и вносят существенный вклад в его развитие.

В 2013 г. муниципальное образование силами муниципального унитарного предприятия «Горводоканал» осуществило реализацию проекта по строительству водопровода в поселок Зеленый Бор, что позволило обеспечить бесперебойную подачу воды и снизить стоимость 1 куб. метра воды со 130 до 22 рублей.

Муниципальное унитарное предприятие «Горводоканал» передало безвозмездно в социальную сферу здание, построенное им в 80-е годы, площадью 900 кв. метров для размещения в нем Дома детского творчества, высвободив тем самым площади под детский сад на 170 мест.

В числе важных направлений – создание сети муниципальных магазинов, в которых первоочередное право аренды будет предоставляться местным товаропроизводителям, которые выпускают качественную, экологически чистую продукцию.

Администрация города считает, что создание такой сети муниципальных магазинов поможет нашим товаропроизводителям не только в реализации их про-

дукции, но и урегулирует вопрос строительства зданий для размещения торговых точек. Реализация данного проекта предусматривает предоставление льгот местным товаропроизводителям в рамках арендной платы. Администрация заинтересована в реализации данного проекта, так как арендная плата является одним из доходных источников городского бюджета.

В январе 2015 г. муниципальным предприятием «Рынок Заречный» были построены муниципальные торговые павильоны, за счет чего предприятие повысило свою доходную базу с 1 млн 800 тыс. рублей в 2013 г. до 9 млн рублей к 2015 г. Это позволило приобрести здание площадью 2 386 кв. метров для молодежного центра «Защитник» и Библиотеки семейного чтения, тем самым повысив качество предоставляемых муниципальных услуг.

В конце 2015 г. Минусинск приступил к реализации совместных с бизнесом проектов, а именно – созданию совместных предприятий, где контрольный пакет находится у администрации города, а у бизнеса появляется уверенность в завтрашнем дне.

Таким образом, создано предприятие - общество с ограниченной ответственностью «Эко-Сервис», которое в 2016 г. приступит к реализации инвестиционного проекта «Создание комплексной системы санитарной очистки и обращения с твердыми коммунальными отходами на территории города Минусинска». В дальнейшем данное предприятие станет региональным оператором по сбору, вывозу, сортировке, переработке и утилизации бытовых отходов на юге Красноярского края.

После успешной реализации данного проекта в 2017 г. мы намерены использовать эту практику в других сферах деятельности, таких как строительство, выращивание и переработка сельхозпродукции.

В рамках бюджетной политики задачи повышения эффективности бюджетных расходов были и остаются одним из главных направлений работы муниципалитета.

В период с 2013 г. Минусинск успешно выполнил планы по наращиванию доходной базы городского бюджета за счет:

- предоставления земельных участков путем проведения аукционов;
- предоставления муниципального имущества, находящегося в безвозмездном пользовании у государственных учреждений путем заключения договоров аренды;
- установления рыночной оценки арендной платы за муниципальное имущество;
- предоставления права заключения договоров на право установки и размещения рекламных конструкций путем проведения аукционов.

Сейчас администрация, видя, что данные источники по наращиванию доходной базы исчерпаны, считает главным направлением развития экономического потенциала создание новых рабочих мест путем открытия новых производственных предприятий.

В рамках повышения эффективности бюджетных расходов начиная с 2014 г. муниципалитетом велась планомерная работа по передаче функций по ведению бухгалтерского учета централизованным бухгалтериям и централизации закупок. Именно поэтому уже сейчас встал вопрос о создании с 2016 г. межведомствен-

ной централизованной бухгалтерии. Кроме того, в целях повышения эффективности размещения заказов и полной централизации закупок в 2016 г. создан единый уполномоченный орган по осуществлению закупок.

Merkulov Dmitry Nikolaevich, Head of the Town of Minusinsk (Minusinsk, Russia).

The article marked the stages of state regulation of social and economic development of the town of Minusinsk of Krasnoyarsk Krai, activities to strengthen the revenue base of the budget.

Key words: *government regulation, social and economic development, municipalities, industry, competitiveness, development prospects.*

УДК 332.145

Молотков Юрий Иванович, профессор кафедры менеджмента, Сибирский институт управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы (Новосибирск, Россия), доктор технических наук

В статье приведены этапы стратегического планирования территориального развития муниципальных образований, предложен механизм согласования и утверждения плановых документов. Проведен детальный анализ нормативно-правовой базы планирования территориального развития муниципальных образований.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальные образования, Республика Бурятия, социально-экономическое развитие, механизм согласования.

Стратегическое планирование и управление территориальным развитием муниципальных районов (на примере Северо-Байкальского района Республики Бурятия) Strategic planning and management of territorial development of municipal districts (on the example of the North-Baikal district of the Republic of Buryatia)

Формирование документов стратегического планирования муниципального района

В соответствии с ФЗ РФ за № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации» статьей 2¹ разрабатываются:

1. Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований.

2. Координация разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении.

¹ Федеральный закон РФ за № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

3. На уровне муниципального образования, в частности Северо-Байкальского района, до 1.01.2016 необходимо разработать документы стратегического планирования с учетом преемственности документов, разрабатываемых на уровне РФ и субъекта РФ.

На основании муниципального контракта с Северо-Байкальским муниципальным районом за № 22/н от 29.12.2014 и технического задания проведено научно-практическое исследование на тему: «Система стратегического планирования и программно-целевого управления развитием муниципального образования «Северо-Байкальский район» и подготовлен отчет НИР. Поэтому объектом исследования принято: муниципальное образование «Северо-Байкальский район» Республики Бурятия.

В соответствии с законом к документам стратегического планирования на уровне муниципальных образований в ФЗ 172 отнесены:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа.

При изучении Северо-Байкальского муниципального района принята основная цель исследования: рассмотреть процесс формирования и систему документов стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом РФ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Предметом исследования стала «Система стратегического планирования и программно-целевого управления развитием муниципального образования «Северо-Байкальский район», а также состояние и уровень социально-экономического развития муниципального района за счет реализации программы социально-экономического развития муниципального образования «Северо-Байкальский район» за 2011–2015 гг.

В ходе изучения состояния и уровня развития Северо-Байкальского муниципального района сформированы задачи исследования и практической реализации ФЗ 172, а именно:

- проанализировать Федеральный закон РФ за № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в части порядка формирования документов на региональном и местном уровнях;
- сформировать краткую характеристику муниципального образования «Северо-Байкальский район»;
- проанализировать состояние и уровень социально-экономического развития Северо-Байкальского района;
- смоделировать систему управления стратегическим развитием муниципального образования «Северо-Байкальский район»;

- проанализировать действующие целевые программы, направленные на социально-экономическое развитие муниципального образования «Северо-Байкальский район»;
- выделить ключевые проблемы, создающие помехи социально-экономическому развитию муниципального образования «Северо-Байкальский район»;
- сформировать и описать приоритетные стратегические направления в виде комплексов и кластеров, обеспечивающих социально-экономическое развитие Северо-Байкальского района.

Основными инструментами реализации стратегических направлений развития муниципального района являются: разработка и реализация муниципальных целевых программ, а также инновационно-инвестиционных проектов по приоритетным направлениям стратегического развития Северо-Байкальского района, а также формирование системы мониторинга реализации программно-целевых мероприятий, запланированных в муниципальных целевых программах и проектах по направлениям стратегического развития района.

Органам МСУ на своем законодательном уровне необходимо принять нормативно-правовые акты (НПА), в которых определить необходимый перечень целевых муниципальных программ под Стратегию развития района и состав участников, разрабатывающих программы. Кроме того, сформировать предложения по включению программных мероприятий по точкам роста и развития – комплексам и кластерам, входящим в более крупные экономические образования на уровне субъекта федерации Республики Бурятия или Российской Федерации.

В статье 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации органам МСУ отнесены следующие компетенции:

- определение перечня муниципальных программ к стратегии развития;
- определение порядка формирования и реализации муниципальных программ;
- определение порядка рассмотрения и утверждения муниципальных программ;
- установление сроков реализации муниципальных программ.

При формировании документов стратегического планирования необходимо учитывать ранее принятые НПА, которые касаются конкретного муниципального образования.

К таким преемственным документам стратегического планирования Северо-Байкальского района отнесены:

- Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;
- Бюджетный кодекс Российской Федерации;
- Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588);
- Методические рекомендации Министерства финансов Российской Федерации по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ;

– Постановление Правительства Республики Бурятия от 27.09.2011 № 500 (ред. от 27.10.2013) «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Бурятия»;

– Распоряжение Правительства РБ от 17.09.2014 № 564-р «Об Основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Бурятия на 2015–2017 годы», Приказ Минэкономки РБ от 26.09.2013 № 67 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Республики Бурятия» (Зарегистрировано в реестре нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Бурятия 17.10.2013 № 032013346).

Однако разработка документов стратегического планирования в законе о стратегическом планировании до конца не урегулирована. Так, в ст. 39 ФЗ 172 предусмотрено разработка документов, которая осуществляется по решению органов МСУ, но только для муниципальных районов и городских округов, а для других муниципальных образований не является обязательным, но остается правом на разработку и принятие таких документов.

Нормативно-правовой особенностью реализации Федерального закона № 172 ФЗ от 28.06.2014 г. на территории Северо-Байкальского района является то, что на его территории имеется городской округ с 24-тысячным населением, который должен разрабатывать свои документы стратегического планирования и развития, которые не должны противоречить социально-экономическому развитию территории муниципального района. В свою очередь, принимаемые документы стратегического развития Северо-Байкальского района должны быть предметными по направлениям развития с направлениями стратегического развития Республики Бурятия. Стратегия дальнейшего развития этого субъекта Российской Федерации разрабатывается в настоящее время до 2030 г.

Основные сроки реализации документов стратегического планирования муниципальных районов:

В Федеральном законе № 172 ФЗ от 28.06.2014 установлены различные сроки реализации документов стратегического планирования, а именно:

– стратегия социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается на срок не более 6 лет;

– план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования на срок действия стратегии не более 6 лет;

– прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период от 3 до 6 лет и может быть более 6 лет;

– бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период на каждые 3 года и на срок более 6 лет;

– муниципальная программа, сроки в ФЗ 172 не установлены, решение о сроках принимают органы МСУ.

При разработке и формировании документов стратегического планирования органам МСУ Северо-Байкальского района следует обратить внимание на то, что следует:

- сформировать перечень, порядок, содержание и сроки разработки и принятия документов стратегического планирования, которые определяются органами МСУ и закрепляются в муниципальных нормативно-правовых актах;
- закрепить полномочия нормативно-правовым актом и определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на уровне муниципального района;
- выстроить иерархию целеполагания и преемственности стратегического планирования от Стратегии РФ, субъекта РФ и муниципального района;
- сбалансировать и согласовать документы стратегического планирования (в соответствии со ст. 7) всех уровней по приоритетам, целям, задачам, показателям, программным мероприятиям, финансовым ресурсам, срокам реализации и материально-трудовому обеспечению развития территории и населения.

Особенности обсуждения и принятия документов стратегического планирования муниципального района.

Федеральный закон за № 172 ФЗ от 28.06.2014 г. предусматривает широкое общественное обсуждение. Разработанные и обсужденные на уровне органов МСУ в виде проектов документов стратегического планирования муниципального района выносятся на общественное обсуждение. Целесообразно организовать следующий порядок поэтапного обсуждения документов:

- определить формы, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования на муниципальном уровне согласно полномочиям исполнительного органа местного самоуправления;
- разместить проекты документов для обсуждения на официальном сайте органа местного самоуправления;
- закрепить ответственного за разработку документов стратегического планирования;
- разместить на общедоступном информационном ресурсе в сети Интернет информацию о документах стратегического планирования;
- обеспечить соблюдение требований законодательства РФ, в том числе законодательства РФ о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне при обсуждении проектов документов стратегического планирования;
- организовать рассмотрение замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения проекта документа, органом местного самоуправления, ответственным за разработку документа стратегического планирования;
- разработать муниципальные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования;
- сформировать систему мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в соответствии со ст. 42 Порядок осуществления контроля реализации документов стратегического планирования;
- в соответствии со ст. 47 разработать документы стратегического планирования муниципальных образований в соответствии с планом подготовки документов стратегического планирования, который должен был быть подготовлен до 1 января 2015 г.;

– привести в соответствие с Федеральным законом № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования, принятые до дня вступления закона в силу, следует до 1 января 2017 г.

Особенность формирования стратегических направлений – комплексов и кластеров, обеспечивающих программно-целевое развитие Северо-Байкальского района

Особенностью формирования стратегических направлений – комплексов и кластеров, обеспечивающих программно-целевое развитие Северо-Байкальского района в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ от 28.06.2014 г., предопределяется выбранными стратегиями развития субъекта РФ Республики Бурятия.

Действующая Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 г. принята Постановлением Правительства Республики Бурятия № 410 от 15.12.2007 г. в ней сформулированы основные направления территориального регионального развития, а именно:

Стратегия социально-экономического развития Республики Бурятия на долгосрочную перспективу, определяя в качестве главной цели рост конкурентоспособности территории, существенное внимание уделяет оптимизации и повышению эффективности управления имеющимися промышленными активами.

Важнейшим условием эффективной промышленной политики, работающей на рост конкурентоспособности региона, становится создание межрегиональных кластеров.

Реализация кластерной политики Республики Бурятия предусматривает три основных этапа. Первый этап примерно соответствует периоду 2007–2010 гг., второй этап – периоду 2011–2015 гг., третий этап – периоду 2016–2020 гг.

Задачи первого этапа сформулированы с учетом реальной ситуации в экономике Республики Бурятия. Так как текущий уровень экономического развития региона невысок и инструментов для стимулирования экономического развития на региональном уровне практически нет, основной миссией данного этапа является: научиться использовать по максимуму те возможности, которые являются наиболее доступными, реальными и «близкими» для реализации и позволяют добиться быстрых результатов.

Поскольку для большинства кластеров центры принятия решений и центры прибыли находятся за пределами региона, но потребности и проблемы этих кластеров превосходят уровень возможностей и навыков региональной власти, поэтому в качестве приоритетных выбраны кластеры, которые сконцентрированы в основном на территории Республики Бурятия и для развития которых у региона есть инструменты, полномочия и ресурсы:

1. Агропищевой кластер.
2. Туристический кластер.
3. Кластер строительства и строительных материалов.

Задачи второго этапа сформулированы с тем предположением, что первый этап реализован хотя бы наполовину (т.е. хотя бы один из приоритетных кластеров успешно активирован и хотя бы 50% приоритетных задач реализовано). Учитывая, что в этом случае уровень возможностей и навыков региональных властей должен существенно возрасти, основной миссией второго этапа становится сле-

дующее: не останавливаясь на достигнутых успехах, за счет развития новых секторов и кластеров обеспечить необходимые и достаточные условия для устойчивого развития экономики Республики Бурятия.

На втором этапе целесообразно начать активацию более «сложных» для региональной власти кластеров, но которые могут обеспечить более высокие темпы экономического развития:

1. Транспортно-логистический кластер.
2. Горнодобывающий кластер.
3. Лесопромышленный кластер.
4. Кластер альтернативной и малой энергетики.

Кроме того, если на первом этапе не удастся активировать один из кластеров, это необходимо будет сделать на втором этапе.

Задачи на третий этап сформулированы с предположением, что задачи второго этапа выполнены хотя бы наполовину, т.е. как минимум два из приоритетных кластеров второго этапа успешно активированы и как минимум три из приоритетных задач второго этапа успешно реализованы. В этом случае основной миссией кластерной политики третьего этапа станет:

с учетом возросшего экономического потенциала Республики Бурятия и управленческих возможностей Правительства Республики Бурятия использовать наиболее сложные, труднореализуемые, «далекие» возможности, имеющиеся у региона, для создания конкурентоспособной экономики в Забайкалье.

Соответственно, на третьем этапе необходимо попытаться активировать наиболее сложные, с трудом поддающиеся воздействию на региональном уровне кластеры, в том числе диверсифицированный машиностроительный кластер на базе предприятий железнодорожного, авиационного машиностроения и металлообработки.

Кроме того, на третьем этапе необходимо завершить формирование в Республике Бурятия интегрированного транспортно-логистического кластера. Также если на втором этапе какие-либо кластеры не будут активированы, эту активацию необходимо завершить на третьем этапе.

Президентом Российской Федерации поставлена задача по уходу от отраслевого принципа управления экономикой, поэтому формирование кластеров на региональном уровне полностью согласуется с федеральной политикой (с мировыми тенденциями).

При этом приоритетные для Республики Бурятия кластеры станут ядрами, которые обеспечат развитие других кластеров. Таким образом, в долгосрочной перспективе структуру экономики Республики Бурятия можно представить как систему взаимодействия нескольких кластеров»¹.

Исходя из приведенной выдержки из документа принятого Постановлением Правительства Республики Бурятия за № 410 от 15.12.2007 г. «О стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 г.», можно сделать вывод, что основными направлениями социально-экономического развития были приняты формирование комплексов и кластеров последующим отраслевым на-

¹ Постановление Правительства Республики Бурятия № 410 от 15.12.2007 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 года».

правлениям территориального регионального экономического развития Республики Бурятия:

- электроэнергетика;
- топливная промышленность;
- цветная металлургия;
- лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность;
- промышленность строительных материалов;
- легкая промышленность;
- пищевая промышленность.

Анализ состояния и уровень развития сформулированных направлений в стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2025 г. показал, что требуется существенная коррекция стратегических направлений развития территории.

Следовательно, во вновь формирующейся Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 года», которая разрабатывается в настоящее время в соответствии со ст. 32, необходимо подготовить документы стратегического планирования муниципальных образований.

Такой план подготовки документов стратегического планирования на уровне муниципальных районов разрабатывается в соответствии со ст. 47 ФЗ 172 до 1 января 2015 г. Кроме того, надо привести в соответствие с Федеральным законом № 172-ФЗ действующие документы стратегического планирования субъекта РФ, которые были приняты до дня вступления закона в силу. Эти документы стратегического планирования на уровне субъекта РФ следует привести в соответствие со ст. 47 п 3. до 1 января 2017 г.

Исходя из законодательных требований ФЗ №172, формирование новой стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия до 2030 г. должно опираться на консолидированное мнение населения и органов МСУ. Стратегия субъекта РФ должна иметь преимущество интересов территориального развития муниципальных районов, особенно по направлениям стратегического развития, принятым в муниципальных районах Республики Бурятии.

В ходе проведенного исследования социально-экономического и территориального развития Северо-Байкальского района совместно со специалистами были изучены возможные пути приоритетных направлений развития района. К таким стратегическим приоритетам социально-экономического развития Северо-Байкальского района до 2030 г. были отнесены стратегические направления промышленного и социокультурного развития в виде:

- минерально-сырьевого комплекса (кластера);
- туристическо-рекреационного кластера (комплекса);
- лесопромышленного комплекса (кластера);
- агропромышленного комплекса (кластера).

В соответствии с Федеральным законом ФЗ № 172 все муниципальные районы должны разработать документы стратегического планирования и обосновать приоритеты своего развития района. По вышеприведенным направлениям развития исследуемого района необходимо организационно создать кластеры и комплексы, которые станут локомотивом социально-экономического и территори-

ального развития не только Северо-Байкальского района, но и Республики Бурятия.

Кроме того, для обеспечения развития стратегических направлений необходимо доформировать обеспечивающие комплексы и кластеры, которые создадут предпосылки для социально-экономического развития Северо-Байкальского района. К таким кластерам и комплексам можно отнести:

- жилищно-строительный комплекс (кластер);
- жилищно-коммунальный комплекс;
- дорожно-транспортный комплекс;
- информационно-коммуникативный комплекс.

Количество стратегических направлений кластеров и комплексов должно быть обсуждено с общественностью и принято органами МСУ в виде стратегических документов, определенных в ФЗ №172. Одной из важнейших задач стратегического планирования – это гармонично вписаться всем муниципальным районам в формирование общей стратегии развития Республики Бурятия до 2030 г. и, соответственно, преемственно в Стратегию развития страны.

Основные результаты проведенного исследования по стратегическому планированию Северо-Байкальского района.

В отчете НИР за 2015 г. по теме «Система стратегического планирования и программно-целевого управления развитием муниципального образования «Северо-Байкальский район» сформулированы следующие основные результаты и выводы:

1. Дана краткая характеристика и сформулированы особенности Северо-Байкальского района.

2. Проанализированы нормативно-правовые акты РФ, субъекта РФ РБ и Северо-Байкальского района и выделены основные проблемы.

3. Сформирована кибернетическая модель системного управления развитием Северо-Байкальского района.

4. Проведен мониторинг состояния и уровня развития Северо-Байкальского района.

5. Проведен анализ ФЗ РФ № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

6. Выделен на основании ФЗ № 172-ФЗ от 28.06.2014 перечень документов стратегического планирования применительно к Северо-Байкальскому району.

7. Сформированы и описаны приоритетные направления стратегического развития Северо-Байкальского района.

8. Предложена структура Стратегии развития Северо-Байкальского района.

Основные выводы:

1. Анализ состояния и уровня социально-экономического развития Северо-Байкальского района, приведенный в отчете НИР, показал, что муниципальный район успешно развивается и имеет положительную динамику развития экономической и социальной сферы района.

2. Мониторинг Программы социально-экономического развития муниципального образования «Северо-Байкальский район» на 2011–2015 гг. и проанализированный потенциал возможностей для развития исследуемого муниципально-

го района позволил выделить приоритетные направления стратегического развития, а именно: минерально-сырьевого; туристско-рекреационного; агропромышленного; лесопромышленного а также человеческого потенциала.

3. Кроме того, выделены обеспечивающие кластеры и комплексы, а именно: жилищно-строительный комплекс (кластер); жилищно-коммунальный комплекс; дорожно-транспортный комплекс; информационно-коммуникативный комплекс.

4. Формирование документов стратегического планирования в соответствии с ФЗ № 172 от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и их реализация позволит динамично и более эффективно развивать «Северо-Байкальский район».

Molotkov Yuriy Ivanovich, Professor of the Department of Management of Siberian Institute of Management of the Russian Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russia), Doctor of Technical Sciences

The article presents the stages of the strategic planning of territorial development of municipalities, a mechanism of coordination and approval of planning documents is suggested. A detailed analysis of the legal framework of territorial planning of municipal development has been carried out.

Key words: *strategic planning, municipalities, the Republic of Buryatia, the socio-economic development, coordination mechanism.*

УДК 336.2

Пухарев Игорь Валериевич, глава муниципального образования «Северо-Байкальский район» (Республика Бурятия, Северо-Байкальский район, п. Нижнеангарск)

В статье приведены этапы стратегического планирования территориального развития муниципальных образований, дана характеристика факторов, препятствующих развитию Северо-Байкальского района.

Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальные образования, социально-экономическое развитие территории.

Проблемы формирования стратегии и управление стратегическим развитием Северо-Байкальского муниципального района **Problems of strategy formation and administration of strategic development of Severo-Baykalsky municipal district**

Северо-Байкальский муниципальный район Республики Бурятия расположен в северной части озера Байкал и занимает площадь 53,9 кв. км. В состав Северо-Байкальского района входят десять муниципальных образований, из них: городских поселений – 4; сельских поселений – 6, а именно:

городские поселения: поселок Кичера; поселок Нижнеангарск; поселок Новый Уоян – городское поселение; поселок Янчукан – городское поселение;

сельские поселения: Ангоянское, Байкальское эвенкийское, Верхнезаимское, Куморское эвенкийское, Уоянское эвенкийское, Холодное эвенкийское, Душкачан, Давша.

Природные ресурсы. Площадь района составляет 53990 кв. км. В структуре земельного фонда основная доля приходится на земли лесного фонда – 81,5%, земли водного фонда – 10,27%, земли особо охраняемых природных территорий – 6,9%. Северо-Байкальский район дугообразно огибает северную часть озера Байкал на протяжении 500 км. В границах района находится около четверти площади акватории (7000 кв. км) озера Байкал.

Территория района обладает высоким природно-ресурсным потенциалом, имеются значительные запасы минерально-сырьевых ресурсов, это, в первую очередь, крупные месторождения государственного и мирового значения, а именно:

- ✓ Холоднинское колчеданно-полиметаллическое.
- ✓ Сынырское калийно-глиноземное.
- ✓ Чулбонское кварцевое.
- ✓ Чайское медно-никелевое.
- ✓ Неруднинское золоторудное.

Эти месторождения имеют статус мирового и республиканского значения, есть и другие месторождения, которые требуют дополнительной оценки их значения в развитии муниципального образования «Северо-Байкальский район».

Большая часть (79,4%) территории района занимают леса. Основными породами являются: лиственница, сосна, береза, осина, ель, кедр. В лесном фонде района (44,0 тыс. кв. км) преобладают хвойные древостои – 61,9%, из них лиственница – 39,2%, сосна – 9,6%, ель и пихта – 7,5%. Мяголиственные древостои составляют 8,3%, из них береза – 5,8%, осина – 2,3%. Древостои, произрастающие на склонах с крутизной 15 градусов, составляют 65,3%, на склонах 16–25 градусов – 24,8%. Общая расчетная лесосека составляет 590,4 тыс. куб. м, в том числе по Ангоянскому лесхозу – 314,6 тыс. куб. м, по Уоянскому лесхозу – 275,8 тыс. куб. м.

На территории района находится большая часть акватории крупнейшего в мире и уникального по возрасту, площади, глубине, объему чистой пресной воды, флоре и фауне озера Байкал. Озеро Байкал и Байкальская природная территория (БПТ) имеют особый статус, закрепленный не только на федеральном, но и на мировом уровне как участок мирового природного наследия ЮНЕСКО.

Животный мир Байкала необычайно богат. В настоящее время известно 1550 видов и разновидностей животных, 1085 растительных организмов. Из водорослей наиболее многочисленны диатомовые, из животных – голомянко-бычковые рыбы, бокоплавы.

В озере насчитывается 52 вида рыб, из них 27 эндемичны. Основные виды: сибирский осетр – очень редко встречается; таймень – к 10 годам достигает массы 10 кг; ленок – как и таймень, прекрасный объект для спортивного рыболовства; даватчан (красная рыба) – живет в горных озерах Северного Байкала, занесен в Красную книгу РФ; сиг – распространен по всему Байкалу, растет быстрее омуля; хариус – черный и белый, последний занесен в Красную книгу РФ; в реках,

озерах, сорах обитает сорога (сибирская плотва), окунь, щука, елец, язь, налим; омуль – к пяти годам достигает массы 400–500 г.

Кроме того, имеется единственный представитель млекопитающих Байкала – тюлень, или нерпа байкальская, имеющая общего предка с северным тюленем. Средний вес нерпы – 50 кг, максимальный – до 110 кг. Длина – 1,3–1,7 м. Также район обладает богатой флорой и фауной, уникальными и редкими видами растений и животных.

Для развития туристско-рекреационной зоны в Республике Бурятия создана особая экономическая зона развития туризма и отдыха на основании постановления Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 68.

Создание туристско-рекреационной особой экономической зоны «Байкальская гавань» в Республике Бурятия предоставляет прекрасную возможность для развития туризма на всем побережье озера Байкал, в том числе и в Северо-Байкальском районе в его северной части.

Главной целью является создание хорошо сбалансированного комплекса сооружений и инфраструктуры для предоставления широкого спектра всевозможных рекреационных услуг высокого качества.

Перспективные участки для включения в ОЭЗ ТРТ расположены на Северном побережье озера Байкал в Северо-Байкальском районе республики и включают в себя: Хакусы, Дзелинда, Слюдянские озера, Талая.

Территория Северо-Байкальского района входит в состав Байкальской природной территории, где в пределах водосборной площади озера Байкал установлена центральная экологическая зона с особыми условиями природопользования, что ограничивает использование сырьевых ресурсов.

1. Основные проблемы, препятствующие развитию Северо-Байкальского района.

В ходе проведенного SWOT и PEST-анализа выделены проблемы и болевые точки, которые должны быть учтены при формировании муниципальных целевых программ по направлениям развития, прописанным в Стратегии социально-экономического развития Северо-Байкальского района до 2030 г. К таким проблемам отнесены:

Проблемы, обусловленные внешними факторами:

1. Низкая инфраструктурная обеспеченность территории района инженерной, транспортной и коммуникационной инфраструктурой из-за сложности ландшафтно-географического рельефа территории, что значительно повышает инвестиционные издержки на реализацию инновационно-инвестиционных проектов.

2. Большая удаленность от экономических центров страны и от восточного морского побережья, что создаёт изолированность Северо-Байкальского района от Республики, от остальной части страны, что ведет к высокими транспортными издержками и создает дополнительные барьеры для развития района.

3. Низкий потребительский потенциал из-за невысокой емкости рынка внутреннего потребления, из-за небольшой численности населения и невысоким уровнем доходов.

4. Дотационность муниципального и регионального бюджета, что ведет к сильной зависимости финансовой поддержки из регионального бюджета, формирует недостаток бюджетных ресурсов на инвестиционный процесс.

5. Экологические ограничения, связанные с жесткими законодательными требованиями выполнения природоохранных мер в сфере экологической безопасности Байкальской природной территории, что ведет к росту дополнительных затрат и себестоимости на продукцию, производимую предприятиями.

6. Неразвитость логистической инфраструктуры из-за отсутствия логистических центров, которые позволяют эффективно использовать транзитные возможности.

Проблемы, обусловленные внутренними факторами:

Основными проблемами и ограничениями муниципального образования «Северо-Байкальский район» являются следующие проблемы и ограничения дальнейшего развития муниципального образования «Северо-Байкальский район», обусловленные факторами экономико-географического характера и малочисленным населением, что осложняет и ограничивает хозяйственную деятельность на территории района:

1. Периферийное положение муниципального района в системе макроэкономического районирования Республики Бурятия обуславливает значительную удаленность от столицы г. Улан-Удэ, других районов республики и отсутствие тесных связей с внутренним национальным рынком. Сложное транспортное сообщение с г. Улан-Удэ. Район относится к местностям, приравненным к районам Крайнего Севера.

2. Территория района входит в состав Байкальской природной территории, где в пределах водосборной площади озера Байкал установлена Центральная экологическая зона с особыми условиями природопользования. «Байкальский фактор» определяет и повышенные капитальные затраты на реализацию перспективных инвестиционных проектов, обуславливая их низкую конкурентоспособность и привлекательность для инвесторов.

3. Моральный и физический износ основных фондов не позволяет выпускать конкурентоспособную продукцию, т.е. производства изначально работают в условиях пониженного спроса.

4. Низкий уровень капиталовооруженности труда на предприятиях района обуславливает сравнительно низкую производительность труда и рентабельность производства.

5. Конкурентность с муниципальным образованием г. Северобайкальск делает п. Нижнеангарск неконкурентоспособным в качестве логистического терминала финансовых и торговых потоков.

6. Низкое качество предоставляемых услуг не соответствует современным условиям, снижает инвестиционную привлекательность муниципального образования.

7. Недостаточное развитие инфраструктуры, в том числе сети дорог, инженерной, транспортной и коммуникационной инфраструктуры, ведет к значительному повышению издержек для потенциальных инвесторов.

8. Высокий рост тарифов на энергию, транспортные услуги отрицательно влияет на развитие экономики и социальной сферы:

1. Сокращение и старение трудовых ресурсов, высокие темпы роста физического износа оборудования, цен, увеличение технологического отставания, недостаточный уровень инвестиций в создание новых рабочих мест ведет к спаду

производства в реальном секторе экономики с последующей ликвидацией большей части предприятий.

2. Высокий уровень износа ЖКХ, систем жизнеобеспечения (тепло-, энерго-, водопроводных сетей) и ухудшение состояния жилищного фонда.

Кроме того, согласно МЦП Северо-Байкальского района «Информационное общество» (на 2014–2020 гг.) в районе имеются проблемы, относящиеся к информационно-телекоммуникационной сфере, а именно:

3. Отставание в доступе к сети через высокоскоростное подключение (не развитая инфраструктура доступа) и достаточная удаленность поселений от административного центра. Для решения данной проблемы можно использовать «свежее» решение, которое разработала компания «УАРТ», резидент Красноярского регионального инновационно-технологического бизнес-инкубатора (КРИТБИ). Она создала программно-аппаратный комплекс, позволяющий организовать высокоскоростную передачу данных по электрическим проводам (технология PLC-power line communications – коммуникации по силовым линиям)¹. Данная разработка поможет провести Интернет к удаленным населенным пунктам. PLC-технология позволяет проводить Интернет по уже имеющимся электропроводам, что может быть экономически оправдано, если проведение интернета другим способом невозможно, ограничено или предполагает более высокие затраты. Прогнозируемая скорость интернет-соединения при этом может достигать до 500 Мб/с.

4. Отсутствие актуальной информации на официальном сайте МР «Северо-Байкальский район», удобного пользовательского интерфейса при поиске информации (ограничение на количество знаков ввода), а также ряда документации о том или ином подразделении. Для решения подобных проблем следует дальше развивать функциональные возможности сайта и вести постоянный мониторинг за размещением информации, а также разработать унифицированные стандарты сайтостроения ОГВ и ОМСУ на уровне РФ, субъектов РФ и МО.

Вышеприведенная особенность Северо-Байкальского района накладывает отпечаток на формирование стратегических направлений развития. Одной из главных проблем развития стратегических направлений – как сохранить уникальные природные условия Байкальского региона и в то же время обеспечить социально-экономическое развитие населения Северо-Байкальского муниципального района в частности. В таком же положении и муниципальные районы Республики Бурятия, прилегающие к озеру Байкал. Разрешение этого противоречия лежит в правильном формировании Стратегии развития Северо-Байкальского района, направлений развития и экологически чистой технологии, заложенной в деятельность предприятий формирующихся в рамках стратегических направлений.

5. Формирование Стратегии социально-экономического развития Северо-Байкальского района.

Принятый Федеральный закон РФ № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает разработку

¹ Наваров А.В. Особенности PLC-технологии // Информатика. 2014. №2. С. 55.

структуры и состава документов и утверждение их решением совета депутатов муниципального образования, а именно:

- 1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- 5) муниципальная программа инновационно-инвестиционного развития.

В ходе проведенного исследования были выбраны и обоснованы следующие стратегические направления социально-экономического развития Северо-Байкальского района:

Реализация стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, а также муниципальной целевой программы и формирование кластерных зон опережающего развития экономики муниципального образования по приоритетным направлениям развития, предполагает создание следующих кластеров и комплексов:

1. Минерально-сырьевой кластер.
2. Лесопромышленный кластер.
3. Туристско-рекреационный кластер.
4. Агропромышленный комплекс.

Реализация стратегии социально-экономического развития на инновационно-инвестиционной основе предусматривает обеспечение кадрами во всех кластерах и комплексах, которые являются локомотивами экономики Северо-Байкальского района.

Для решения этой задачи в настоящее время разрабатывается муниципальная программа «Стратегическое развитие персонала Северо-Байкальского района», которая обеспечит подготовку, переподготовку и привлечения кадров в зоны опережающего развития экономики муниципального образования по приоритетным направлениям экономического развития. Оценку состояния и уровня развития кадрового потенциала можно осуществить по приведенным ниже показателям.

Учитывая, что Стратегия социально-экономического развития муниципального образования Северо-Байкальского района будет обеспечиваться привлечением серьезных инвестиций, необходимо создать институциональные условия ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности и принять меры к сокращению административных барьеров и повышению информационной открытости органов власти.

6. Создание институциональных условий для развития инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Индикативные показатели оценки кадрового потенциала персонала органов МСУ
Северо-Байкальского района

Показатель	Обозначение	Расчет показателя	Примечание
Коэффициент стратегического развития персонала	$K_{срп}$	$K_{срп} = \text{Мфр} / \text{Мпл}$ $K_{срп} \leq 1$	Мфр – Фактически реализованные меры по развитию персонала. Мпл – Плановые меры по развитию персонала.
Коэффициент повышения квалификации персонала	$K_{пк}$	$K_{пк} = \text{ПКф} / \text{ПКпл}$ При $K_{пк} \leq 1$	ПКф – Персонал, прошедший повышение квалификации по факту. ПКпл – Персонал, прошедший повышение квалификации по плану.
Коэффициент аттестации персонала	$K_{ап}$	$K_{ап} = \text{ЧАф} / \text{ЧАпл}$ При $K_{ап} \leq 1$	ЧАф – Число аттестованных по факту. ЧАпл – Число аттестованных по плану.
Коэффициент мотивации труда персонала	$K_{мт}$	$K_{мт} = \text{ФСф} / \text{ФСпл}$ $K_{мт} \leq 1$	ФСф – Объем финансирования материального стимулирования по факту. ФСпл – Объем финансирования материального стимулирования по плану.
Коэффициент информационной технологии управления персоналом	Кит	$K_{оу} = \text{F}'(\text{T}') / \text{F}(\text{T})$ При $K_{оу} \leq 1$	$\text{F}'(\text{T}')$ – Фактическое время прохождения управленческого решения по линейным и функциональным связям на выходе ИУС. $\text{F}(\text{T})$ – Нормативное время прохождения управленческого решения по линейным и функциональным связям на выходе ИУС.
Коэффициент соответствия персонала рабочему месту	$K_{сп}$	$K_{сп} = \text{ФУ'ПК} / \text{НУПК}$ При $K_{сп} \geq 1$	НУПК – нормативный уровень (индикативных показателей) профессионализма и компетентности, требуемый для конкретного управленческого или рабочего места в структуре организации. ФУПК – фактический уровень (индикативных показателей) профессионализма и компетентности, исследуемого состава персонала на конкретных управленческих и рабочих местах в структуре организации.

Реализация Стратегии социально-экономического развития Северо-Байкальского района во многом зависит от институциональных условий ведения инве-

стиционной и предпринимательской деятельности и принятых мер администрацией района к сокращению административных барьеров, а также информационной открытости инвестиционной политики, проводимой органами МСУ района. Для решения этой проблемы формируется специальная муниципальная целевая программа «Создание благоприятного инвестиционного климата для привлечения инвестиций в социально-экономическое развитие Северо-Байкальского района», которая учитывает требование стандарта АСИ на региональном и муниципальном уровне.

Оценка показателей развития институциональных условий ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности, сокращение административных барьеров, повышение информационной открытости органов власти этого процесса предполагает формирование мониторинга программы по нижеприведенной группе показателей.

Показатели развития институциональных условий ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности, сокращение административных барьеров, повышение информационной открытости органов власти:

1. Доля граждан, их доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, %.

2. Количество реализованных основных положений Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата.

3. Доля сведений о деятельности органов государственной власти РБ и ОМСУ, размещенных в открытых информационных системах в соответствии с федеральным законодательством и законодательством РБ, %.

4. Предельное количество процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства производственного назначения, ед.

5. Предельный срок прохождения всех процедур, необходимых для получения разрешения на строительство эталонного объекта капитального строительства производственного назначения, дней.

6. Количество малых предприятий, тыс. ед.

7. Количество этапов, необходимых для получения доступа к энергосети, ед.

8. Срок подключения к энергосети, дней.

9. Доля государственных и муниципальных услуг, оказываемых в электронном виде, в общем количестве государственных и муниципальных услуг, подлежащих переводу в электронный вид, %.

Перечень показателей необходимо уточнить при формировании программных мероприятий, обеспечивающих улучшение институциональных условий ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности и разработать меры по сокращению административных барьеров.

Сформированная кибернетическая модель управления Стратегическими направлениями опережающего развития для исследуемого Северо-Байкальского

района¹ позволяет смоделировать процесс управления объектом в целом и его отдельными компонентами.

Процесс управления осуществляется за счет принятия управленческих решений в целевых программах, с помощью которых осуществляется процесс воздействия на компоненты или на объект в целом.

Для осуществления такого процесса необходимо точно определить все компоненты, входящие в модель, выбрать и обосновать систему индикативных показателей, для оценки состояния объекта и сформировать механизмы разработки управленческих решений, позволяющих получить более высокие целевые конечные результаты и спрогнозировать будущее состояние исследуемого объекта.

Процесс управления Стратегическими направлениями развития Северо-Байкальского района во многом зависит от бюджетной обеспеченности конкретного направления развития и привлечения инвестиций в это направление, а также от системы государственных и муниципальных льгот под инновационно-инвестиционные проекты.

Анализ состояния сформированного бюджета за счет собственных ресурсов и других финансовых источников позволяет, соответственно, управлять бюджетным процессом и процессом привлечения инвестиций под принятые цели и задачи, которые сформулированы в Стратегии развития Северо-Байкальского района и комплексной программе социально-экономического развития района. Прогнозный Бюджет должен быть сбалансирован по доходам и расходам на плановый период и обеспечить решение главной цели экономического развития по приоритетным направлениям, принятым в Стратегии Северо-Байкальского района.

В конечном итоге реализация Стратегии социально-экономического развития Северо-Байкальского района должна обеспечить реализацию стратегической цели – «Повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования «Северо-Байкальский район», принятой в комплексной программе социально-экономического развития муниципального образования «Северо-Байкальский район». Это можно осуществить за счет формирования приоритетных направлений – комплексов и кластеров, принятых в Стратегии развития района.

Выводы. Преодолеть проблемы, мешающие стратегическому развитию Северо-Байкальского района возможно, если в разрабатываемой Стратегии социально-экономического развития района решить следующие задачи:

1. Сформировать документы стратегического планирования в соответствии с ФЗ №172 от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

2. Сформировать комплексы и кластеры опережающего развития экономики по приоритетным направлениям и точкам роста и развития Северо-Байкальского района.

3. Обеспечить доступность инвесторам к энергетической, транспортной, коммуникационной и социальной инфраструктуре.

4. Сформировать достаточные институциональные условия для ведения инвестиционной и предпринимательской деятельности.

¹ Отчет НИР «Моделирование программно-целевого управления социально-экономическим развитием муниципального образования «Северо-Байкальский район». Новосибирск: СИУ 2014 г. С. 124. Госрегистрация: РК 114101040014, ИК 215012340018.

5. Сократить административные барьеры и повысить информационную открытость органов местного самоуправления.

6. Сформировать стратегический план профессиональной подготовки и переподготовки кадров в соответствии с потребностями экономики.

7. Сформировать программу маркетинга территории Северо-Байкальского района.

8. Сформировать раздел сайта для открытого доступа к инновационно-инвестиционным проектам по точкам роста и развития.

9. Предусмотреть в целевых программах разработку и конкурсный отбор инновационно-инвестиционных проектов по точкам роста и развития в комплексах и кластерах опережающего развития экономики Северо-Байкальского района.

Pukharev Igor Valerievich, Head of the Municipality «Severo-Baykalsky District» (the Republic of Buryatia, Severo-Baykalsky District, village Nizhneangarsk)

The article presents the stages of the strategic planning of territorial development of municipalities, and the characteristics of the factors hindering the development of Severo-Baykalsky District.

Key words: *strategic planning, municipality, social and economic development of the territory.*

УДК 334.752

Рычков Сергей Юрьевич, доцент Института экономики, управления и права (Казань, Россия), кандидат исторических наук

В статье характеризуется методика SERVQUAL как инструмент анализа удовлетворенности населения качеством услуг органов государственного и муниципального управления. Рассматриваются вопросы актуальности, процедура применения, включая подготовку опросных листов используемых оценочных шкал. Дается сравнительная характеристика моделей SERVQUAL и CAF. Делается вывод о возможности применения модели SERVQUAL в качестве интегрированного локального инструмента при использовании модели CAF.

Ключевые слова: качество государственных (муниципальных) услуг, удовлетворенность населения, методика SERVQUAL, модель CAF.

Методы анализа качества государственных и муниципальных услуг: сравнительный анализ моделей CAF и SERVQUAL **Methods of analysis of the quality of public and municipal services: comparative analysis of the CAF and SERVQUAL models**

Российское законодательство рассматривает опрос граждан как важнейший механизм учёта мнения населения при принятии государственных и муниципальных решений¹. В Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 601 содержится требование добиться к 2018 г. уровня удовлетворённости граждан качеством предостав-

¹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/186367/>, проверено 10 октября 2014 г.

ления государственных и муниципальных услуг не менее 90%¹. Выполнение данного требования предполагает применение той или иной методики массового опроса граждан-потребителей услуг, дающей возможность замера количественных показателей удовлетворенности.

Одним из методических инструментов, с помощью которого возможно измерить уровень удовлетворённости населения качеством услуг органа государственного или муниципального управления, является модель SERVQUAL (servicequality, качество сервиса). Это один из распространенных в мире инструментов исследования качества услуг, оказываемых коммерческими фирмами.

Качество услуги исследуется через количественный результат сравнения потребительских ожиданий и восприятий по определенному числу критериев, сформированных в несколько групп показателей качества, например: материальность, надежность, отзывчивость, убежденность, сочувствие. Лица, ответственные за проведение исследования, готовят в качестве инструментов сбора необходимой информации два опросных листа, представляющих по формату фактически единое целое. Оба они опираются на выделенные критерии качества государственной (муниципальной) услуги. Ответы на вопросы-утверждения первого опросного листа должны помочь установить степень ожидания потребителями услуги уровня качества по каждому показателю – балл ожидания. Формулировки утверждений выглядят примерно так: «Персонал таких фирм должен быть приятной наружности и опрятен», «Руководство в этих фирмах должно оказывать полную поддержку сотрудникам для эффективного обслуживания клиентов» и т.д. Вопросы-утверждения второго опросного листа формулируются так: «Персонал (наименование оцениваемой фирмы) приятной наружности и опрятен», «Руководство (наименование фирмы) оказывает полную поддержку сотрудникам для эффективного обслуживания клиентов» с целью выявления балла восприятия.

Респонденты – опытные потребители услуг органа публичной власти - оценивают по пятибалльной (естественно, возможны и другие варианты) шкале степень своего согласия либо несогласия с утверждениями, каждое из которых содержит один из критериев качества государственной (муниципальной) услуги. Оценка «1» соответствует ответу «абсолютно не согласен», оценка «5» – «абсолютно согласен». В процессе опроса респондент сначала выражает степень своего ожидания, или некоего «идеального» представления о качестве услуги. Источником такого представления может выступать не какой-то определенный орган власти, а опыт, мировоззренческая позиция респондента. Вторая оценка выставляется по отношению к оказываемым услугам конкретного органа власти (колонка «восприятие»). Обычно она бывает ниже первой. Затем обработчик анкет подсчитывает индивидуальные коэффициенты (индексы) качества, представляющие собой разность между баллами восприятия и ожидания. Индексы усредняются по всей выборочной совокупности респондентов, затем подсчитываются общий и групповые индексы качества.

Наиболее вероятна ситуация, при которой индексы качества будут иметь отрицательное значение. Интерпретация показателей индексов качества:

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. URL: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;1610860>, проверено 10 октября 2014 г.

- нулевое значение показателя свидетельствует о точном подтверждении ожиданий потребителей;
- отрицательное значение (негативное неподтверждение) говорит о превышении уровня ожидания над уровнем восприятия; при использовании пятибалльной оценочной шкалы о наличии серьезных организационных проблем свидетельствует значение индекса качества ниже «-1»;
- положительное значение индекса качества (позитивное неподтверждение) говорит о том, что уровень восприятия целевого потребителя превышает уровень ожидания. В отдельных случаях такое положение может быть интерпретировано как отсутствие необходимости улучшать деятельность организации в соответствующей сфере; в других – о наличии серьезного дисбаланса в качестве услуг, оказываемых различными подразделениями;
- приближение индекса качества к нулевому или небольшому положительному уровню свидетельствует о высоком качестве услуги по рассматриваемому критерию, удовлетворяющее потребителя, а удаление в негативную сторону – о низком качестве.

В чем специфика использования данной методики при оценке качества услуги органов государственного (муниципального) управления? Основная разница, безусловно, связана в перечне конкретных показателей качества услуги, определяемых в зависимости от предметной области анализа. Содержание утверждений может быть, допустим, следующим: «В органах муниципальной власти, занимающихся вопросами внешнего благоустройства, должно быть современное оборудование» (первый опросный лист, определяющий балл ожидания); «Управляющая компания «Х» сконцентрирована на текущих и потенциальных потребностях своих потребителей» (второй опросный лист, по которому исчисляется балл восприятия).

Другая проблема связана с количеством критериев качества услуги органа государственной (муниципальной) власти. От числа показателей, выраженных в вопросах-утверждениях, зависит степень детализации получаемых результатов и, соответственно, основанных на их анализе рекомендаций. Поэтому вопрос о числе исследуемых критериев качества услуги решается для конкретной ситуации и зависит также от ресурсной обеспеченности исследования, уровня квалификации менеджеров, ответственных за его проведение, и целого ряда других факторов.

Что касается привлекаемых к опросу респондентов, то в публичном секторе их выборочная совокупность определяется существующими правилами проведения массовых опросов. В случае, когда основным потребителем являются юридические лица, в опрашиваемую группу экспертов войдут их представители. Таким образом, подходы к составу респондентов будут носить ситуационный характер.

Мы привели краткую характеристику методики анализа качества услуги (модели) SERVQUAL применительно к оценке деятельности органов государственного (муниципального) управления. Эта методика является приемлемым для российских условий инструментом анализа качества услуг, уровня удовлетворённости граждан деятельностью органов государственной и муниципальной власти. Она может быть также интегрирована в модель CAF (Common Assessment Framework) и сочетаться с некоторыми другими известными управленческой науке аналитическими инструментами.

Так в какой степени методика SERVQUAL сочетается с распространенной в странах ЕС моделью CAF? Отвечая на поставленный вопрос, мы будем основываться на утверждении разработчиков этой модели, согласно которому именно граждане являются не просто потребителями, а главной заинтересованной в качестве услуги публичной власти стороной¹.

В модели CAF, подразумевающей сбор экспертной информации по девяти группам показателей, шестая группа предполагает измерение степени удовлетворенности населения качеством государственных (муниципальных) услуг²³. Для реализации данной задачи подходит методика SERVQUAL. Ее корректное применение, предполагающее последовательный анализ удовлетворенности опытных потребителей всех (либо наиболее значимых) услуг органа власти, позволяет сделать необходимые выводы об оценке населением качества этих услуг. Обычно в методике SERVQUAL используется пятиуровневая шкала оценок. Она может быть легко преобразована в стобалльную шкалу, применяемую в модели CAF. Краткая сравнительная характеристика двух аналитических инструментов приведена в таблице 1.

Сравнение основных характеристик моделей CAF и SERVQUAL

Характеристика	Модель CAF	Модель SERVQUAL
Цель применения	Комплексная самооценка деятельности органа государственного (муниципального) управления	Оценка удовлетворенности населения качеством государственной (муниципальной) услуги
Источник информации	Мнение внутренних и внешних экспертов	Мнение опытных потребителей услуг
Оценочная шкала	Стобалльная	Пятибалльная
Степень вариативности	Относительно низкая	Относительно высокая
Периодичность применения	По мере необходимости	По мере необходимости
Формализация итога	Отчет по результатам самооценки	Рекомендации по совершенствованию качества услуги (услуг)

Важно подчеркнуть, что, в отличие от модели CAF, имеющей достаточно жесткую структуру, методику SERVQUAL можно легко адаптировать к конкретной исследовательской ситуации по основным параметрам – числу показателей качества услуги, задающему степень детализации анализа, группам этих показателей. Однако интегрирование адаптивной частной модели в более общую влияет и на степень адаптивности последней.

¹ The Common Assessment Framework (CAF). Общая схема оценки. Совершенствование организаций публичного сектора через самооценку. CAF 2013. Высшая школа государственного и муниципального управления. Казанский (Приволжский) федеральный университет. Казань: Казанский университет, 2013. С. 7.

² Там же. С. 42.

³ Маслов Д.В. Модель CAF – «результаты» // Менеджмент качества. №3. 2015.

Таким образом, методика SERVQUAL свободно интегрируется в модель CAF в качестве локального инструмента сбора и обработки информации. Две рассматриваемые оценочные модели соотносятся между собой как часть и целое.

Rychkov Sergey Yurievich, Associate Professor of the Institute of Economics, Management and Law(Kazan, Russia), Candidate of Historical Sciences

The article characterizes SERVQUAL method as an analytic tool of the level of public satisfaction with the service quality of the public and municipal management. The issues of actuality, application procedure, including the preparation of interrogatories, using of rating scales are considered. A comparative characteristic of the SERVQUAL model and CAF is given. The conclusion on the possibility of using SERVQUAL model as an integrated local tool in using CAF Model is made.

Key words: *quality of public (municipal) services, public satisfaction, SERVQUAL, CAF model.*

УДК 336.225.673

Тарада Валерий Викторович, руководитель УФНС России по Алтайскому краю (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

В статье рассматриваются современные проблемы наполнения федерального и регионального бюджетов, особенности реализации контрольной функции налоговыми службами на современном этапе (точечный контроль).

Ключевые слова: налоговое администрирование, риск-анализ, налоговые проверки, бюджет, Алтайский край.

Новые методы налогового администрирования в современных условиях New methods of tax administration in modern conditions

Стабильное поступление налогов является гарантией устойчивого развития региона. Сегодня в Алтайском крае налоговые платежи обеспечивают 60% доходов регионального бюджета. По сбору налогов в бюджетную систему страны Алтайский край занимает 40-е место в России и 7-е – в Сибирском федеральном округе.

На территории края зарегистрировано порядка 55 тысяч юридических лиц и 52 тысячи индивидуальных предпринимателей. Это более 1% от общего количества налогоплательщиков Российской Федерации и свыше 10% – Сибирского федерального округа.

Наряду с реализацией основной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением налогового законодательства особую значимость приобретают вопросы повышения эффективности налогового администрирования. При этом задача по надежному обеспечению налоговых поступлений в бюджеты всех уровней является первостепенной для Федеральной налоговой службы.

Экономическая ситуация в 2015 г. складывалась под влиянием негативных внешнеэкономических условий, прежде всего снижения цен на нефть и действия экономических санкций со стороны Евросоюза и США. На этом фоне валовый внутренний продукт в стране снизился на 3,9% к уровню 2014 г., сократился по-

требительский и инвестиционный спрос, инфляция составила 12,9%. Из-за уменьшения реальных располагаемых денежных доходов населения, роста цен на товары сократился оборот в сфере торговли и предоставления услуг на 8,5%. При относительной стабильности на рынке труда, наличие высокого инфляционного фона привело к сокращению реальной заработной платы на 8,1%. Безработица достигла уровня 5,8% экономически активного населения.

Несмотря на отрицательную динамику макроэкономических показателей, Управление Федеральной налоговой службой по Алтайскому краю в 2015 г. обеспечило рост налоговых поступлений и выполнило показатели, предусмотренные бюджетным законодательством.

Так, по итогам 2015 г. в бюджетную систему страны мобилизовано 63,4 млрд руб. налоговых платежей и других доходов, что на 2,6 млрд руб., или на 4% больше, чем в 2014 г. Из этой суммы в федеральный бюджет поступило порядка 18 млрд руб., в консолидированный бюджет края – 45,4 млрд руб.

При этом все бюджетные показатели по сбору налогов, установленные на 2015 г., были выполнены. Дополнительно в федеральный бюджет мобилизовано 714 млн руб. В доходы регионального бюджета дополнительно привлечено 434 млн руб.

За последние годы налоговая служба достигла положительных результатов по всем направлениям деятельности и совершила качественный рывок в своем развитии, прежде всего в направлении технологического совершенствования налогового администрирования.

Налоговые органы целенаправленно ушли от тотального контроля налогоплательщиков как низкоэффективного метода и сегодня строят контрольную работу, основываясь на инструментах риск-анализа, точно выбирая объекты для налоговых проверок. Эффект от данного подхода – это снижение количества проверок и, следовательно, административной нагрузки на бизнес при одновременном повышении эффективности контрольной функции налоговых органов. В настоящее время только в отношении семи налогоплательщиков из тысячи проводится выездная налоговая проверка. Процессы автоматизации позволяют налоговым органам своевременно и в полном объеме проводить камеральную проверку налоговой отчетности, представленной плательщиками.

Об эффективности налогового контроля в результате применения современных аналитических инструментов свидетельствуют достигнутые в 2015 г. показатели.

За 2015 г. Управлением Федеральной налоговой службы России по Алтайскому краю в ходе контрольной работы с учетом аналитического направления доначислено 4,8 млрд руб. Количество выездных налоговых проверок сократилось к уровню 2014 г. на 5%, а к уровню 2012 г. – на 36%. Сумма доначислений на одну выездную проверку составила 4,4 млн руб., результативность выездных налоговых проверок достигла почти стопроцентного уровня.

Важным показателем, характеризующим эффективность контрольной работы, является уровень взыскания доначисленных сумм. При установленном службой значении 65%, Управление Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю за 2015 г. обеспечила 65,9% взыскания.

С целью пресечения действий недобросовестных налогоплательщиков и создания благоприятных условий для ведения бизнеса в последние годы принят ряд законодательных норм и реализуется риск-ориентированный подход при проведении контрольной работы.

Так, с 2014 г. введен обязательный порядок подачи налоговой декларации по налогу на добавленную стоимость в электронном виде. С 2015 г. налогоплательщики обязаны включать в декларации по налогу на добавленную стоимость сведения из книги покупок, книги продаж и журналов учета счетов-фактур.

Реализуя принципы риск-ориентированного подхода, налоговая служба с 2013 г. осуществляет контроль деклараций, в которых заявлено право на возмещение НДС. Все мероприятия проводились с использованием автоматизированной системы контроля НДС, что позволило распределять плательщиков, заявляющих налог к возмещению, по трем зонам риска: низкой, средней и высокой. Именно в отношении налогоплательщиков, входящих в зону высокого риска и заявляющих НДС к возмещению, проводится максимальный комплекс мероприятий налогового контроля.

В 2015 г. Федеральная налоговая служба внедрила второй этап риск-ориентированного подхода, что позволило контролировать не только возмещение налога, но и налоговые вычеты. В основе подхода лежит зеркальное отражение операций у продавца и покупателя.

На сегодняшний день применяется 84 критерия риска, которые являются закрытыми и постоянно совершенствуются на основе внутренней и внешней информации. Критерии оценки риска построены на анализе данных о налогоплательщике в целом, его налоговой истории, регистрационных и иных данных.

Налоговые органы в автоматизированном режиме сопоставляют данные, представленные контрагентами, и уделяют особое внимание налогоплательщикам, входящим в зону риска. Применение таких инструментов направлено на сокращение количества налоговых правонарушений, повышение качества налогового администрирования, оптимизацию деятельности налоговых органов, увеличение доходов бюджетов, а также снижение нагрузки на добросовестных налогоплательщиков.

Риск-ориентированный подход в работе по контролю за возмещением и уплатой НДС позволил значительно снизить количество налоговых проверок и сумму НДС, подлежащую возврату из бюджета. Так, в Алтайском крае по сравнению с 2013 г. количество проверок обоснованности возмещения НДС сократилось на 26% (или на 1 109 единиц). Сумма налога, заявленная налогоплательщиками к возмещению из бюджета, сократилась на 1,3 млрд руб., или на 28%. Сумма НДС, признанная к возмещению из бюджета, почти на 2 млрд руб., или на 41% меньше, чем за 2013 г.

Работа налоговой службы в этом направлении сконцентрирована на то, чтобы применение мошеннических схем стало невозможным и одновременно с этим обеспечило снижение административной нагрузки на добросовестных налогоплательщиков, которые подвергаются контролю в упрощенном порядке.

В рамках проводимой налоговой политики актуальным является совершенствование взаимодействия налогоплательщиков с налоговыми органами при осуществлении контроля. Решение этой задачи предполагает переход по максимуму на электронное взаимодействие, что сокращает время на камеральную проверку и снижает административную нагрузку, поскольку сокращается количество требуемой информации и время на ее подготовку и копирование.

Повышение эффективности работы института досудебного аудита способствует снижению количества жалоб налогоплательщиков, поступающих в налоговые органы. Положительная тенденция прослеживается с момента введения про-

цедуры обязательного досудебного обжалования налоговых споров. За последние годы число жалоб сократилось на 50% (с 1399 в 2009 г. до 696 в 2015 г.).

С 2014 г. с внесением изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части обязательного порядка досудебного обжалования актов налоговых органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц работа по урегулированию налоговых споров приобрела особую важность¹.

При этом профессиональное юридическое сопровождение налоговых проверок с учетом сложившейся судебной практики позволило существенно повысить эффективность представления интересов налоговых органов в судах. За 2015 г. 1,7 млрд рублей, или 83% оспариваемых сумм рассмотрены в пользу налоговых органов.

Поступательно снижается и количество дел в судах по искам налогоплательщиков, рассмотренных после процедуры досудебного рассмотрения жалоб вышестоящим налоговым органом. Сумма удовлетворенных судами требований, прошедших досудебное урегулирование, за 2015 г. составила 336 млн руб., это 19% от оспариваемой суммы.

Следующим важнейшим направлением работы как с точки зрения повышения эффективности налогового администрирования, так и с точки зрения оздоровления бизнес-климата в стране является оптимизация функции государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Для обеспечения единого методологического и правового подхода при выполнении регистрационных действий, повышения качества предоставления государственных услуг на всей территории Алтайского края в 2015 г. начал функционировать Единый регистрационный центр.

С этого года кардинально меняется порядок государственной регистрации юридических лиц, желающих изменить место своего нахождения.

Принятые законодательные изменения в соответствии с Федеральным законом от 30.03.2015 № 67-ФЗ предусматривают серьезное усиление контроля в сфере государственной регистрации².

С 1 января 2016 г. у налоговых органов появилась возможность максимально влиять на процесс миграции недобросовестных юридических лиц. Законодательные расширены полномочия налоговых органов³. Так, налоговый орган вправе:

- приостановить процедуру регистрации изменения места нахождения, проводить дополнительные мероприятия налогового контроля, если выявлены признаки недостоверности заявленного адреса местонахождения либо поступили возражения заинтересованных лиц;

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая. Новосибирск, 2015.

² Федеральный закон от 30.03.2015 № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

³ Приказ ФНС России от 13.02.2015 № ММВ-7-6/68@ «О проведении опытной и опытно-промышленной эксплуатации программных средств, обеспечивающих автоматизацию перекрестных проверок, реализующих функции камеральной налоговой проверки налоговых деклараций по НДС на основе сведений из книг покупок, книг продаж и журналов учета выставленных и полученных счетов-фактур» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

- отказать в ликвидации юридического лица, если в отношении него была начата выездная налоговая проверка;
- отказать в регистрации, если юридическое лицо нарушило законодательно установленную процедуру ликвидации или реорганизации.

Таким образом, налоговые органы получили дополнительные возможности для обеспечения достоверности данных о юридическом лице, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц, а добросовестные налогоплательщики – больше шансов пользоваться достоверной информацией о контрагенте и оптимизировать риски своего бизнеса.

Актуальным направлением работы налоговых органов переход на бесконтактные способы обслуживания граждан, расширение спектра сервисных услуг и повышение качества информированности налогоплательщиков.

Внедрение безбумажных технологий представления отчетности началось с середины 2002 г. с выходом законодательных и нормативных правовых актов, определивших юридическую значимость электронных документов, заверенных электронной подписью. Работа по внедрению электронного взаимодействия между налоговыми органами и налогоплательщиками направлена на постепенный отказ от использования бумажных носителей.

В настоящее время взаимоотношения налоговых органов и налогоплательщиков находятся на качественно новом уровне: общение между ними все чаще осуществляется дистанционно по телекоммуникационным каналам связи. В целом по России 98% юридических лиц и 80% индивидуальных предпринимателей представляют налоговую отчетность в электронном виде.

С целью создания комфортных условий для исполнения налогоплательщиками обязанностей по уплате налогов и сборов на официальном сайте ФНС России реализовано 40 онлайн-сервисов. Они позволяют подать заявление о регистрации организаций и индивидуальных предпринимателей, о постановке на учет, получить сведения из единого государственного реестра налогоплательщиков, информацию о ходе и результатах рассмотрения жалоб и обращений, проверить себя и контрагентов и получить другие услуги.

Как результат проведенной работы сегодня в России более 17 млн человек, свыше 126 тыс. организаций и около 150 тыс. индивидуальных предпринимателей являются пользователями Личного кабинета налогоплательщика. В Алтайском крае к личному кабинету подключено 263 тыс. человек (это 10% от населения края), 1 тыс. юридических лиц и более 3 тыс. индивидуальных предпринимателей. 95% предприятий представляют налоговую отчетность в электронном виде.

Расширение системы электронного документооборота и развитие электронных сервисов подтвердило свою эффективность и позволило оптимизировать работу налоговых органов, существенно сократив материальные и временные издержки, время обслуживания налогоплательщиков и количество ошибок. У граждан появилась возможность получать доступ к информации с любого устройства вне зависимости от времени и места. Кроме того, бесконтактные способы взаимодействия с налогоплательщиками исключают основу коррупционной составляющей.

Наряду с расширением возможностей, улучшением качества предоставляемых услуг объем информации, получаемой налоговыми органами в электронном виде, увеличивается с каждым годом. Это требует новых подходов к обработке, хранению и анализу сведений. Поэтому максимальная автоматизация процессов

налогового администрирования и консолидация внутренней и внешней информации является актуальной и направлена на повышение эффективности налогового контроля¹.

Задача по переводу в электронный формат максимального количества процедур налогового администрирования и информационного взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками и другими государственными органами решается путем создания единого федерального хранилища данных. Вся юридически верная и актуальная информация для обеспечения налогового администрирования, информационной поддержки налоговых инспекторов и создания условий для качественного обслуживания налогоплательщиков будет сосредоточена в федеральных центрах обработки данных. Два из них запущены в эксплуатацию в 2015 г. (в Дубне и Городце). Построение глобальной налоговой системы планируется завершить в 2020 г.

Единая база данных дает в перспективе возможность налогоплательщику получать услуги через сервисы налоговой службы экстерриториально, то есть независимо от места его нахождения. Кроме этого, упрощается процесс выявления и исправления ошибок, повышается качество, прозрачность и эффективность налогового администрирования.

Благодаря введению двух центров обработки данных в конце прошлого года была запущена автоматизированная информационная система нового поколения (АИС «Налог-3»). Она позволяет в централизованном режиме обеспечивать выполнение таких функций, как государственная регистрация и учет налогоплательщиков; прием налоговой и бухгалтерской отчетности; электронный документооборот между налогоплательщиками и налоговыми органами; использование единой информационно-аналитической платформы.

По уровню внедрения информационных технологий в свою работу Федеральная налоговая служба является лидером среди других государственных структур и может служить фундаментом для создания в России такого органа исполнительной власти, который гармонично сочетает государственную эффективность, социальное партнерство и передовой уровень технологий. Реалии сегодняшнего времени приводят к тому, что целесообразным в условиях спада экономики и сжатия доходной части бюджетов является интеграция сервисов, информационных систем налоговой службы и других ведомств, выполняющих контрольные и фискальные функции. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Президент В.В. Путин подписал несколько указов, направленных на создание в стране единой системы администрирования налоговых и неналоговых доходов. Функции единого администратора платежей возложены на федеральную налоговую службу, которой будут переданы фискальные полномочия таможенной службы, Росалкогольрегулирования, Пенсионного фонда и фонда обязательного медицинского страхования, а также функции органа валютного контроля после упразднения Росфиннадзора.

¹ Сатин Д.С. Налоговое администрирование должно быть эффективным и необременительным // Налоговая политика и практика. 2015. №10. С. 4–7.

Андрющенко С.Н. Применение принципов стратегического планирования в Федеральной налоговой службе // Налоговая политика и практика. 2015. №1. С. 18–21.

Эти меры повысят прозрачность ведения бизнеса, усложнят использование серых схем и будут способствовать росту доходов бюджета за счет применения единого подхода к администрированию платежей.

Реализуя принципы стратегического планирования и управления, ФНС России определила набор конкретных целей, которые необходимо достичь к 2020 г. Они охватывают все направления деятельности налоговых органов и служат для воплощения единой миссии, которая определена как эффективная контрольно-надзорная деятельность и высокое качество предоставляемых услуг для законного, прозрачного и комфортного ведения бизнеса, обеспечения соблюдения прав налогоплательщиков и формирования финансовой основы деятельности государства.

Tarada Valery Victorovich, Head of the Federal Tax Service of Russia for the Altai Territory (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

The article deals with modern problems of filling the federal and regional budgets, features of the implementation of the control functions of the tax authorities at the present stage (point control).

Key words: *tax administration, risk analysis, tax audit, budget, Altai Krai.*

УДК 338.24

Тарасова Александра Юрьевна, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассмотрена классификация инноваций, понятие «управленческие инновации», исследованы основные управленческие инновации и инструменты управления, а также факторы успеха и препятствия для успешного внедрения управленческих инноваций.

Ключевые слова: инновации, управленческие инновации, классификация, бизнес-модель, система управления, инструменты управления.

Управленческие инновации в организациях Management innovation in organizations

Необходимость внедрения управленческих инноваций обусловлена созданием на российских фирмах адаптированного механизма, ориентированного на разработку и модернизацию перспективной, конкурентоспособной продукции и технологий.

Изменения становятся постоянными для нормального состояния современного бизнеса, кроме этого, скорость этих изменений возрастает, чему способствует в первую очередь стремительность технического прогресса и конкуренция¹.

Уровень конкурентоспособности предприятия определяют в основном конкурентные преимущества, которыми оно обладает в сравнении с другими в одной отрасли, на одном рынке или сегменте рынка¹.

¹ Гринь А.М., Мироненко К.Н., Межев С.И. Интегрированная система «Университет-предприятие»: путь к реализации инновационных стратегий // Университетское управление: практика и анализ. 2011. № 1. С. 71–79.

Управление компанией направлено на создание и поддержание конкурентных преимуществ, позволяющих фирме эффективнее, чем другие, удовлетворять потребности потребителей и защищаться от конкурентных сил.

Устойчивое конкурентное преимущество основывается на непрерывной инновационной деятельности. Классификация инноваций:

1. Технологические.
2. Маркетинговые.
3. Организационные.

Большинство успешных инновационных компаний создают не только технологические новинки, но и новые модели организации бизнес-процессов.

Бизнес-модель отражает особенности того, как организация создает, продает и поставляет ценность для своих потребителей.

Соответственно, способствующие инновациям изменения бизнес-модели затрагивают предлагаемую потребителям ценность, цепочку поставок и целевую группу потребителей². К сожалению, инновационная деятельность, основанная на реализации крупных научно-технических проектов, не стала приоритетом развития частных отечественных компаний (рис.).



Инновационная активность предприятий промышленного производства

Инновации в системе управления могут проявляться в двух основных формах:

¹ Межев С.И., Строителева Т.Г. Реализация инновационных решений в современных корпоративных структурах // Модернизация современной экономики: тенденции и перспективы: материалы Международной научно-практической конференции. Барнаул, 2014. С. 181–189.

² Тарасова А.Ю. Управление инновации и конкурентоспособность фирмы // Актуальные проблемы Социально-экономического развития Российской Федерации: тезисы докладов Первой межрегиональной научной конференции аспирантов, посвященной 20-летию ААЭП. Барнаул, 2013. С. 68–71.

1. Управленческие инновации, не связанные с техническими инновациями, направленные на улучшение использования существующих ресурсов и имущества предприятия.

2. Управленческие инновации, вызванные техническими инновациями.

Управленческие инновации – это новое знание, которое воплощено в новых управленческих технологиях, в новых административных процессах и организационных структурах.

По словам Г. Хэмела (Gary Hamel), «...за последние сто лет наибольшего повышения производительности добились компании, которые внедряли именно управленческие инновации».

Основные управленческие инновации и инструменты управления, определившие современный менеджмент, представлены в таблице.

Отметим самые полезные (популярные) инструменты управления:

1. Направленные на формирование стратегии и подготовку к росту (Стратегическое планирование, Бенчмаркинг и Ключевые компетенции).

2. Инструменты, которые помогают понять рынок и улучшить отношения с потребителями (Сегментация Потребителей, Управление отношениями с потребителями).

Инструменты управления западных компаний, % компаний

Инструменты управления	Использ.	Удовлетв.
Бенчмаркинг	76	3,82
Стратегическое планирование	67	4,01
Миссия и видение	65	3,91
Управление отношениями с потребителями	63	3,83
Аутсорсинг	63	3,79
Сбалансированная система показателей	53	3,83
Сегментация потребителей	53	3,95
Реинжиниринг бизнес-процессов	50	3,85
Ключевые компетенции	48	3,82
Слияния и поглощения	46	3,83
Стратегические альянсы	44	3,82
Управление цепочками поставок	43	3,81
Планирование случайностей и сценарии	42	3,83
Управление знаниями	41	3,66
Разделяемые центры обслуживания	41	3,68
Стратегии роста	38	3,87
Управление качеством	34	3,59
6 сигм	31	3,87
Совместные инновации	24	3,71
Модели ценовой оптимизации	24	3,75
Управление лояльностью	17	3,79
Инструменты принятия решений	10	3,68

Таким образом в целом удовлетворенность от использования инструментов управления умеренно положительна, но имеется большой разброс в эффективности, силах и слабостях, легкости применения.

В российской практике применяются такие инструменты управления, как стратегическое планирование, сбалансированная система показателей, системы управления цепочкой поставок и качеством, «бережливое» производство. Наиболее распространенные цели управленческих инноваций в российских компаниях – повышение конкурентоспособности и конкурентных преимуществ, повышение качества обслуживания клиентов, оптимизация бизнес-процессов¹.

По сравнению со средним уровнем стран Европейского союза наши предприятия демонстрируют более чем пятикратное отставание по уровню инновационной активности. В 2009 г. только 9,4% российских предприятий промышленности осуществляли технологические инновации; 3,7% – организационные и 2,4% – маркетинговые. Тогда как по оценкам Ассоциации менеджеров России только за счет реализации инноваций в области организации производства, труда и управления в российских компаниях можно увеличить ВВП страны на 50–80%. Основные факторы успеха и препятствия для успешного внедрения управленческих инноваций:

1. Осознание руководством компании необходимости управленческих инноваций.
2. Внедрение управленческих инноваций требует постоянных усилий, направленных на реализацию стратегии и целей компании.
3. Реализация стратегии должна стать общей для всех сотрудников задачей.
4. Обучение персонала и поощрение распространения управленческих инноваций в компании.

Основные направления управленческих инноваций связаны с изменением места фирмы в обществе и нашего понимания системы управления:

1. Компании становятся более открытыми – они связаны с широким кругом заинтересованных лиц.
2. Компании становятся крупнее и больше.
3. Компании становятся более гибкими и быстрыми - увеличилась скорость принятия решений, изменились возможности информационного обеспечения.
4. Изменились цели, а также показатели их достижения.
5. Компании становятся более творческими. Современные концепции управления основаны на активизации человеческих способностей и умений, необходимой для развития инновационности предприятия.
6. Поддержка процессов управления информационными технологиями.
7. Изменения в философии и идеологии менеджмента.

Таким образом, фирма должна сделать инновации системной характеристикой. Должны измениться принципиальные основы деятельности фирмы – произойти переход от компаний, базирующихся на рациональной организации, к компаниям, базирующимся на знаниях и информации, нематериальных акти-

¹ Тарасова А.Ю. Коммерциализация технологий как основа инноваций // Социально-экономическое развитие общества в координатах XXI в.: традиции и инновации: сборник статей. под ред. Т.Г. Строительной. Барнаул, 2014. С. 47–53.

вах. Обучение становится фактором конкурентной борьбы, а те организации, которые обучаются наиболее быстро, способны перегнать своих конкурентов¹. Благодаря знанию своих ключевых компетенций, динамических способностей и того, как они соотносятся с потребностями своих клиентов, применению современных управленческих методик и инструментов фирма может развить долгосрочные конкурентные преимущества.

Tarasova Alexandera Yurievna, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article deals with the classification of innovation, the concept of «management innovation», and explores the main management innovation and management tools, as well as success factors and impediments for the successful implementation of management innovations.

Key words: *innovation, management innovation, classification, business model, management system, management tools.*

УДК 336.226.1

Филина Фаина Валентиновна, доцент ФГБОУ ИВО «Московский гуманитарно-экономический университет» (Москва, Россия), кандидат экономических наук

Рассмотрены проблемы формирования доходов бюджетов за счет поступлений налога на прибыль. Выявлены экономические несовершенства налогового законодательства, устранение которых может привести к увеличению налоговых поступлений в субфедеральные бюджеты.

Ключевые слова: субфедеральные бюджеты, налоговые доходы, налоговые преференции, консолидированное налогообложение.

Налог на прибыль как фактор стабилизации доходов субфедеральных бюджетов Income tax as a stabilizing factor of sub-federal budgets' revenue

Федеральные налоги и сборы, количество которых вдвое превышает число региональных и местных налогов, играют весомую роль в формировании не только федерального бюджета, но и бюджетов территорий. На их долю приходится практически 80% налоговых доходов бюджетов субъектов федерации. В частности, налог на прибыль, от которого 2 от 20% общей ставки налогообло-

¹ Черных А.А. Формирование кадрового состава предприятия через аттестацию персонала // Вестник алтайской науки. 2015. №2. С. 297–298.

Воробьев С.П., Воробьева В.В. Основные проблемы функционирования инфраструктуры обслуживания хозяйств населения // Формирование инфраструктуры развития регионального АПК: теория и практика: материалы XIV междунар. научн.-практ. конф. / Алтайский отдел ФГБНУ СибНИИ-ЭСХ; под науч. ред. проф. Г.М. Гриценко. Барнаул: Алтайский дом печати, 2015. С. 106–108.

Ломова Н.Г. Аттестация: формальная процедура, предусмотренная законодательством, или объективная необходимость // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. №9. С. 42–45.

жения зачисляется в федеральный бюджет, а 18% – в бюджет субъектов РФ. Он, являясь вторым после НДС по значению для бюджетов субъектов РФ, обеспечивал в разные годы 30–40% налоговых поступлений¹. В условиях резкого падения цен на энергоносители и ухудшения прогнозов по бюджетным доходам от их экспорта на ближайшее время, возможно, даже годы, необходимо пересмотреть сложившийся порядок формирования налоговых доходов бюджета, в частности доходов от налога на прибыль, чем и определяется актуальность исследования.

В ходе налоговых реформ, проведённых в РФ в 2000–2009 гг., структура налоговых доходов субфедеральных бюджетов претерпела определенные изменения (табл. 1).

Таблица 1

Структура налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ²

Налоговые доходы в соответствующие годы	1999 г.		2013 г.		2014 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%
Всего	497,8	100,0	5966,4	100,0	6492,5	100
Налог на прибыль организаций	139,9	28,1	1719,7	28,8	1964,3	30,25
Налог на доходы физических лиц	97,3	9,5	2499,1	41,9	2693,5	41,49
НДС	67,1	13,5	-	-	-	-
Акцизы	24,9	5,0	491,7	8,2	487,3	7,51
Налог с продаж	19,3	3,9	-	-	-	-
Налог на совокупный доход	5,7	1,1	292,8	4,9	315,2	4,9
Налог на имущество	52,5	10,5	900,7	15,1	957,6	14,75
Платежи за пользование природными ресурсами	34,7	7,0	43,2	0,7	50,1	0,77
Прочие налоги, пошлины и сборы	56,4	11,3	19,2	0,4	24,5	0,38

Наиболее собираемые налог на добавленную стоимость и налог на добычу полезных ископаемых были централизованы и переданы в федеральный бюджет. Ряд региональных и местных налогов (налог с продаж, сбор на нужды образовательных учреждений, налог на содержание жилищного фонда и др.) были отменены. В результате территориальные бюджеты лишились 35% доходных источников, а их наполняемость стала зависеть преимущественно от двух платежей, привязанных к экономическому росту – налога на прибыль организаций и налога на доходы физических лиц. Как следует из таблицы 1, их доля для субфедеральных бюджетов составляет в последние годы более 70%. В течение 2000–2013 гг. динамика поступлений налога на прибыль и его роль в формировании налоговых доходов бюджетов регионов менялись (табл. 2), что было обусловлено корректировками ставки (вначале – с 35 до 24%, а затем – до 20%), правилами определе-

¹ Журавлева Т.А. Роль налогов в формировании бюджетной обеспеченности субъектов ЦФО. Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2015. № 04. Часть I. С. 275.

² Составлено автором по данным Федерального казначейства: Официальный сайт Федерального казначейства России [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>

ния налоговой базы согласно требованиям налогового учета, факторами макроэкономической нестабильности.

Таблица 2

Динамика поступлений налога на прибыль в бюджеты субъектов федерации в 2000–2014 годы¹

Год	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
Млрд руб.	221	291	662	1161	1752	1520	1980	1720	1960
%	30	26	37	42	40	34	34	28,8	28

Это вызвало, по оценкам экспертов, снижение поступлений почти на 700 млрд руб., или на 40% по сравнению с уровнем 2008 г. В период после 2009–2010 гг. поступления налога на прибыль увеличивалось, однако в 2013 г. эта тенденция была переломлена и бюджеты регионов недополучили более 260 млрд руб., что стало причиной повышения бюджетного дефицита. Если взять данные по отдельным регионам, то поступления за период 2008–2014 гг. снизились порой в разы. В частности, по Ханты-Мансийскому ОА с 70,3 млрд руб. (46,7% в бюджете региона) в 2008 г. до 53,6 млрд руб. и 31,3% соответственно в 2014 г.; Челябинская область – 2008 г. – 30,5 млрд руб., 38,15% бюджета и в 2014 г. – 17,5 млрд руб., 17,2% бюджета; Липецкая область – 2008 г. – 16,6 млрд руб., 54,4% бюджета и 2014 г. – 9,2 млрд руб., 25,9% бюджета; Волгоградская область – 2008 г. – 21,8 млрд руб., 51,2% бюджета и 2014 г. – 6,0 млрд руб., 15,3% бюджета².

Между тем заметим, что при всем влиянии разных факторов на динамику налоговых поступлений одним из значимых, на наш взгляд, является несовершенство законодательства о налогообложении прибыли, а также недостатки механизмов его администрирования.

В первую очередь речь идет о предоставлении отдельным налогоплательщикам значительных преференций, позволяющих им сократить налоговые платежи. Так, в НК РФ (гл. 25, ст. 251) установлен весьма обширный перечень доходов, организаций, не учитываемых при формировании базы налогообложения по налогу на прибыль. В числе их поступления:

- которые получены в виде безвозмездной помощи (содействия), установленных рядом законодательных актов РФ;
- в виде сумм процентов, полученных из бюджета (внебюджетного фонда);
- в виде сумм гарантийных взносов в специальные фонды, создаваемые в соответствии с законодательством РФ, предназначенные для снижения рисков неисполнения обязательств по определенным сделкам или видам деятельности;
- в виде взносов в компенсационные фонды, создаваемые в соответствии с законодательством РФ для возмещения убытков, причиненных в результате несостоятельности (банкротства) форекс-дилеров и т.д.

¹ Там же.

² Данные Федерального казначейства: Официальный сайт Федерального казначейства России [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>

Это по сути те же налоговые льготы, восстановленные под иным названием – преференции, да еще с некоторым акцентом на защиту интересов игроков на финансовых рынках. В результате по данным исследований среднегодовой объём необлагаемых доходов за 2008–2012 гг. составил 1,7 трлн рублей. При этом недополучено налога на прибыль за 2008–2012 гг. более 351,0 млрд руб., из них в федеральный бюджет – 43,5 млрд руб., в бюджеты субъектов федерации – 307,5 млрд руб.¹.

Вторая статья изъятий, уменьшающая налогооблагаемую базу – это до недавнего времени пониженная и даже вплоть до нулевой ставка для дивидендов (0–9%)². Лишь для нерезидентов была установлена ставка в 15%, в том числе по международным соглашениям – от нуля до 15%. Обращает на себя внимание факт, что с 2008 г. была введена нулевая ставка налога на прибыль, начисляемая на дивиденды от стратегического участия российской организации в других компаниях. Но все наши крупные корпорации являются стратегическими участниками, поскольку доля владения материнской компании в уставном капитале организаций, от которых они получают дивиденды, составляет более 50%, а значит, доходы от дивидендов не подлежат обложению налогом на прибыль. За 2009–2012 гг. сумма выпадающих доходов от применения этой ставки составила 225 млрд руб., или 56 млрд руб. ежегодно. К примеру, если обратиться к публичной финансовой отчетности крупнейших нефтегазовых и металлургических корпораций, то можно увидеть, что только за 2013 г. за счет исключения доходов от участия в других организациях налогооблагаемая база по налогу на прибыль была занижена на 250 млрд руб., в результате в бюджет недополучено налога на прибыль 50 млрд руб.³.

Между тем введение нулевой ставки не привело к существенному росту иностранных инвестиций в экономику страны, хотя формально, по данным Росстата, их динамика демонстрировала положительный тренд. Однако рассмотрение структуры этих инвестиций кардинально меняет картину.

Так, по данным Росстата при колоссальном росте объемов иностранных инвестиций в РФ с 3,0 млрд долл. в 1995 г. до 170,0 млрд долл. в 2013 г., в том числе прямые, соответственно, с 2,0 млрд долл. до 26,1 млрд долл. Их качество не радует, а даже пугает.

В таблице 3 приведены сведения по структуре иностранных инвестиций. Анализ приведенных данных позволяет сделать выводы:

– существенный рост иностранных инвестиций в экономику связан прежде всего с ростом мировых цен на сырьевые товары. В страну через оффшоры частично возвращались деньги компаний, полученные за экспорт углеводородов, то есть за наше же сырье, но уже не нашим хозяевам;

¹ Поварова А.И. Снижение фискальной функции налога на прибыль организаций: факторы и пути повышения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 3 (33). С. 184.

² С 2015 года ставки налогообложения по дивидендам повышены до 13%.

³ Поварова А.И. Снижение фискальной функции налога на прибыль организаций: факторы и пути повышения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 3 (33), С. 185.

Таблица 3

Распределение иностранных инвестиций, осуществленных
в экономику РФ по типам, %¹

Показатели	1995	1999	2005	2008	2011	2013
Инвестиции, всего	100	100	100	100	100	100
в том числе:						
- прямые	67,7	44,6	24,4	26,0	9,7	15,4
- портфельные (акции, ценные бумаги)	1,3	0,3	0,8	1,4	0,6	0,6
- прочие	31,0	55,1	74,8	72,6	89,9	84,1
в том числе:						
- торговые кредиты	-*	27,5	-	-	16,2	19,2
- прочие кредиты	-	63,5	-	-	81,6	79,6
- прочие	-	8,9	-	-	2,2	1,2

* нет данных для достоверных расчетов.

– значительная, если не основная часть инвестиций – прочие, в числе которых 80–90% и более – это возвратные средства, причем отдавать их надо с процентами. Это при том, что долги отечественных организаций перед Западом зашкаливают за все разумные пределы. Если говорить о целях получения кредитов, то они, опять к сожалению, никак не связаны с модернизацией экономики, структурными сдвигами в ней. По данным Росстата, для примера, в 2010 г. из общего объема прочих иностранных инвестиций в финансовый сектор направлено 33%, в сырьевой – 12%, в машиностроение, производство электронного оборудования, транспортных механизмов – 4%. Абсолютный объем капиталовложений с 2008 г., то есть после введения нулевой ставки налогообложения дивидендов стратегических участников, сократился практически на 40%.

Таким образом, преференции в виде снижения и даже обнуления ставки налогообложения дивидендов для данной категории экономических игроков, которые по замыслу законодателей должны были обеспечить рост инвестиционной активности зарубежных инвесторов, оказались неэффективными. Отметим еще один факт, что, будучи зарегистрированными в оффшорах, компании использовали свой статус для минимизации налогообложения, например, в 2009–2012 гг. дивиденды, выплаченные бенефициарам-нерезидентам, облагались по ставке всего 5%. Все это создавало ситуацию вывоза капитала из страны, потерю регионами значительной части налоговых поступлений и сокращению возможностей территорий для использования внутренних финансовых ресурсов для своего развития.

Следующий фактор, который требуется, нуждается в корректировке – это учет при налогообложении прибыли убытков прошлых лет. В соответствии с Налоговым кодексом налогоплательщики, понесшие убыток в предыдущих налоговых периодах вправе уменьшить налоговую базу отчетного периода на всю сумму полученного ими убытка или на часть этой суммы. Речь идет о переносе

¹ Данные Росстата, расчеты автора по Официальному сайту ФСГС [Электронный ресурс]. URL: Режим доступа: <http://www.gks.ru>

убытков на будущее в продолжение десяти лет. Эта преференция с экономической точки зрения никак не может рассматриваться как стимулирующая мера, ведь законодательство позволяет полностью компенсировать убытки в течение длительного времени, что при недобросовестном бизнесе может быть использовано для сознательного формирования убытков и ухода от налогообложения прибыли.

В этом же направлении действует недавно возникший институт налоговой консолидации, введенный в РФ с 1.01.2012. Компании-участники КГН получали в общем-то льготную систему налогообложения, в результате применения которой достигается налоговая экономия, минимизируются риски доначисления налога на прибыль при применении трансфертных цен во внутригрупповых сделках и т.п.

Среди основных целей создания КГН было также снижение негативных эффектов от перемещения налоговой базы между субъектами РФ, а значит, достижение более экономически оправданного распределение налога на прибыль по ним. Однако мнения исследователей и статистические данные по этому аспекту весьма противоречивы. Более того, последствия создания КГН на наполняемость региональных бюджетов находится в числе самых обсуждаемых на сегодня вопросов. Так, в публикациях на данную тему¹ отмечается:

– снижение в 2012–2014 гг. общего объема поступлений налога на прибыль в бюджетную систему РФ, что обусловлено зачётом убытков участников группы в текущем налоговом периоде и возможностью применения пониженной ставки, специально предусмотренной региональным законодательством для участников КГН;

– существенное перераспределение налоговых поступлений между региональными бюджетами. Наибольшие доходы получают регионы, в которых сконцентрированы компании или их обособленные подразделения с наибольшей стоимостью основных средств, но некоторые регионы государства остаются недофинансированными. Например, в Хабаровском крае в 2013 г. налог на прибыль по КГН составил 3 млрд руб., за 2014 г. произошло снижение на 30% – до 2 млрд руб. В регионе восемь КГН, основные поступления идут от структурных подразделений ОАО «Газпром нефть», ОАО «Транснефть», НК «Роснефть», ОАО «Газпром», ОАО «Мегафон». Повлиять на ситуацию региональное УФНС не может, так как ответственные плательщики, осуществляющие уплату налога на прибыль в бюджет, находятся за пределами субъекта РФ. Сумма налоговых поступлений от данной категории по краю составляет в среднем 40–38%². В связи с этим отдельно подчеркнем, что с введением режима налоговой консолидации стало затруднительным осуществлять надлежащее администрирование и контроль формирования налоговой базы участников КГН со стороны именно региональных

¹ Троянская М.А., Ермакова Е.А. Консолидированная группа налогоплательщиков: сочетание интересов государства и налогоплательщиков // Экономическое возрождение России. 2015. № 1 (43). С. 56–64; Бабенко Д.А. Введение концепции консолидированных групп налогоплательщиков в России: предварительные итоги и основные последствия // Финансовый журнал. Научно-исследовательский институт. 2014. № 2(20). С. 283–287.

² Щербаков Д. В первом квартале платежей по налогу на прибыль в бюджет Хабаровского края от КГН не поступило [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2725213>

налоговых органов, так как это теперь поручено осуществлять межрегиональным инспекциям, находящимся за пределами региона, в Москве.

В целом же потери бюджетов субъектов РФ в 2013–2014 гг. по разным оценкам составили от 24,7 млрд руб. до 63,8 млрд руб.¹ Но самое главное, что режим консолидированного налогообложения привел к сложностям при прогнозировании бюджетных доходов на территориальном уровне, а также создал риски и возможности для неожиданного снижения доходов бюджета субъекта, в котором расположены прибыльные предприятия в случае крупных убытков у налогоплательщиков в других регионах. Так, прибавку к бюджетам от КГН ощутили Ленинградская, Астраханская, Омская, Липецкая и Мурманская области, Республика Саха. Однако в ряде субъектов, не являющихся «центрами прибыли» – Белгородской, Волгоградской, Нижегородской областях и Пермском крае – за 2012 и 2013 гг. общие потери доходов от влияния КГН составили более 5 млрд руб. В числе 11 наиболее пострадавших регионов, в которых доходы от влияния КГН уменьшились более чем на 1 млрд рублей, оказались также Москва, Санкт-Петербург, Красноярский край, Тюменская область, Ханты-Мансийский АО.

Такое непрогнозируемое изменение поступлений отмечается некоторыми руководителями субъектов федерации: «кривая поступления налогов» от КГН «меняется хаотично»². И действительно: в республиках Марий Эл, Ингушетия, Дагестан и Калмыкия, в Рязанской, Ивановской и Псковской областях было выявлено снижение поступлений от деятельности КГН в 2012 г., а уже в 2013 г. имело место увеличение платежей. А в Мурманской области поступления в 2013 г. значительно превысили потери в 2012 г., но для регионов это создало проблемы с прогнозированием бюджетной обеспеченности.

Еще одним фактором, снижающим налоговый потенциал региональных бюджетов, является законодательно оформленная возможность региональных властей понижать для отдельных категорий налогоплательщиков ставки по налогу на прибыль в части, зачисляемой в местные бюджеты субъектов РФ (но до уровня не ниже 13,5%). Лишь 17 регионов РФ не воспользовались этим правом, в том числе и субъекты, бюджеты которых наиболее зависимы от налога на прибыль, что вызывает недоумение.

В том же Ханты-Мансийском АО, в котором, как указано ранее, существенно снизились налоговые поступления в бюджет, преференции по налогу на прибыль, предоставленные региональными властями составили, соответственно, по годам: 2010 г. – 24,5% от общего объема поступлений прибыли в бюджет округа; 2011 г. – 28,9% и по 2013 г. – 21,7%³. Как говорится, есть вопросы, в том числе и к ответственности региональных властей за результаты их законодотворчества и состояние дел на управляемой ими территории.

¹ Титов С. Формирование КГН привело к снижению уплаты налога на прибыль. Ведомости. 2014. 15.05. [Электронный ресурс]. URL: www.vedomosti.ru/finance/news/26534761.

² Щербаков Д. В первом квартале платежей по налогу на прибыль в бюджет Хабаровского края от КГН не поступило [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2725213>

³ Бабенко Д.А. Введение концепции консолидированных групп налогоплательщиков в России: предварительные итоги и основные последствия // Финансовый журнал. Научно-исследовательский институт. 2014. № 2(20). С. 285.

Исследование данных факторов, снижающих возможности наполняемости региональных бюджетов за счет поступлений платежей налога на прибыль, приводит к выводу, что такие экономически неоправданные в реалиях последних лет налоговые преференции отрицательно повлияли на состояние местных бюджетов, умножая их потери. Стимулов же для экономического развития, в результате которого можно было бы ожидать роста налоговых поступлений в перспективе, они не создали. Подтверждением тому могут быть снижающиеся показатели эффективности функционирования российской экономики.

Если попытаться сформулировать перечень мер, которыми могут быть сглажены хотя бы упомянутые нами несовершенства действующего механизма налогообложения прибыли, а также его администрирования, то среди них:

- уточнение состава налогоплательщиков, для которых предоставление налоговых преференций будет экономически оправдано с позиции стратегических целей развития территорий;

- пересмотр в сторону сужения перечня преференций, уменьшающих базу налогооблагаемой прибыли с тем, чтобы выгоды от их предоставления в среднесрочном и долгосрочном периоде превышали потери в настоящем, то есть, в конечном итоге, эти преференции должны носить четко выраженный стимулирующий характер;

- пересмотр правил налогообложения дивидендов стратегических инвесторов и параллельно создание более активных налоговых стимулов для действий инвесторов, прежде всего, в реальном секторе экономики, а не на финансовых рынках;

- осуществление пересмотра порядка списания убытков, в частности, для тех экономических субъектов, которые их получали по итогам нескольких лет подряд для избежания ситуации использования мер так называемой налоговой оптимизации для ухода от уплаты налога на прибыль в бюджеты;

- обеспечение доступа финансовым органам субъектов РФ к данным о прогнозах перераспределения налоговой базы при формировании бюджетов субъектов Российской Федерации в рамках КГН, усиление их контроля за фактически поступлениями налога на прибыль в субфедеральные бюджеты;

- и, конечно, активизация администрирования и контроля за взысканием задолженностей по налогу на прибыль.

Если говорить о более общих мерах совершенствования налогового механизма, обеспечивающего распределение налоговых поступлений по уровням бюджетной системы страны, то, во-первых, нуждается в уточнении существующее в настоящий момент разграничение доходных источников между бюджетами бюджетной системы, что негативно сказывается на способности субфедеральных властей влиять на увеличение финансового и налогового потенциала региона, создавать привлекательный инвестиционный климат территории; во-вторых, полезным было бы вернуться к вопросу о понижении степени концентрации налоговых полномочий в федеральном центре в части установления налоговых ставок и льгот.

Эти меры могут способствовать усилению позитивного влияния налогов как одного из действенных рычагов публичного управления современной экономики.

Filina Faina Valentinovna, Assistant Professor of Moscow State University of Humanities and Economics (Moscow, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article deals with the problems of formation of budget revenues from profits tax revenues. Economic imperfection of tax laws has been revealed, the elimination of which may lead to an increase in tax revenues in the sub-federal budgets.

Key words: *sub-federal budgets, tax revenues, tax preferences, consolidated taxation.*

СЕКЦИЯ 2 «НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ»

Подсекция 2 «Управление социально-экономическими процессами: новые подходы»

УДК 338.43.02

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

Статья посвящена проблемам развития сельского хозяйства в России. Дана краткая характеристика состояния отрасли и ее возможностям в настоящее время. Рассмотрена проблема доходов товаропроизводителей, состояние животноводства и пути его возрождения. В заключении подведены итоги проведенного исследования.

Ключевые слова: сельское хозяйство, АПК, продовольственная безопасность, животноводство.

Некоторые аспекты развития сельского хозяйства России Some aspects of the development of Russian agriculture

Сельское хозяйство России с 2000-х гг. является одной из наиболее активно и успешно развивающихся отраслей российской экономики. Сельское хозяйство в стране практически полностью обеспечивает продовольственную безопасность России. В Доктрине продовольственной безопасности перечислены критичные для России продукты и минимальный уровень их собственного производства. Это зерно (95%), сахар (80%), растительное масло (80%), мясо (85%), молоко (90%), рыба (80%), картофель (95%) и пищевая соль (85%)¹.

По всем этим продуктам минимальный уровень собственного производства или достигнут, или практически достигнут. Единственный пункт доктрины, по которому продовольственная безопасность ещё не обеспечена – это молоко и молокопродукты. Наше производство покрывает 80% потребностей, тогда как по плану нужно покрывать 90%.

В настоящее время состояние сельского хозяйства страны позволяет экспортировать значительные объёмы сельскохозяйственной продукции за рубеж.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/6752> (дата обращения: 19.02.2016).

Доля сельского хозяйства в ВВП России составляет 4,0% (2014 г.). Объём валовой добавленной стоимости в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве России составляет 2,424 трлн руб. (2014 г.). Доля занятых в сельском хозяйстве – 6,2% (2015 г.)¹.

Одной из причин сложившегося стереотипа о заведомой неэффективности сельского хозяйства в России был провал сельскохозяйственного производства в 1990-е гг., но теперь сельское хозяйство является одним из наиболее быстрорастущих секторов экономики. Если по состоянию на 2000 г. сельхозпроизводство в России составляло 742,4 млрд рублей, то в 2014 г. – уже 4319,0 млрд рублей.

В России есть все условия для развития сельского хозяйства. На юге Европейской России и юге Сибири сосредоточена основная часть мирового чернозёма – плодороднейшего типа почвы. При этом по площади сельскохозяйственных земель различного назначения Россия занимает одно из первых мест в мире (что неудивительно для крупнейшего по площади государства). В России находится 10% всех пахотных земель мира, при этом более 4/5 пашни в России приходится на Центральное Поволжье, Северный Кавказ, Урал и Западную Сибирь.

Россия занимает первое место в мире по производству ржи, овса, ячменя, сахарной свёклы, подсолнечника, гречихи. По состоянию на 2013 г. занимает четвёртое место в мире (после Китая, Индии и США) по сбору пшеницы (в отдельном 2011 г. урожай в России превзошёл американский, и в целом отрыв США от РФ невелик)².

В северных регионах России также можно с успехом развивать эффективные сельскохозяйственные предприятия. Это подтверждается опытом Финляндии, Швеции и Канады, сельское хозяйство которых работает в основном в тех же условиях, что и северная и центральная Россия. На севере выгоднее развивать животноводство, а также высаживать менее теплолюбивые сорта культурных растений (рожь, ячмень, овёс, картофель, лён). Для этого необходимо развитие кормовой базы и искусственные удобрения, крупнейшим производителем которых является Россия.

В последние годы получило развитие пчеловодство, сбор натуральных ягод, трав и грибов.

Также Россия известна во всём мире как производитель и экспортёр икры, а реки и моря содержат значительные запасы рыбы. На севере России развито оленеводство – оленьё мясо является деликатесом, и в последнее время предпринимаются усилия, чтобы наладить его регулярные поставки как на экспорт, так и в торговую сеть страны.

Вместе с тем в развитии сельского хозяйства России имеются серьёзные упущения и проблемы.

Одна из основополагающих проблем – поддержание для сельхозтоваропроизводителей определённого уровня доходов. Эта задача обусловлена особенно-

¹ Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_11387187135_00 (дата обращения: 19.02.2016).

² Сельское хозяйство России [Электронный ресурс]. URL: http://ruxpert.ru/%D1%E5%EB%FC%F1%EA%E5_%F5%E7%FF%E9%F1%F2%E2%EE_%D0%EE%F1%F1%E8%E8 (дата обращения: 19.02.16).

стью функционирования сельскохозяйственных предприятий в рыночной экономике, немонополизированного характера их производства, что ведет к диспаритету цен и доходов по сравнению с другими отраслями.

В экономике страны за достаточно короткий срок произошла монополизация инфраструктуры продовольственного рынка. В первую очередь это касается оптовой и розничной (торговые сети) торговли. Торговые монополисты, модифицируя важнейший товарный рынок страны, подрывают экономические стимулы деятельности в отраслях АПК. Они направляют перераспределенческие процессы в свою пользу, лишают отрасли аграрно-продовольственного сектора инвестиционных источников, существенно снижают жизненный уровень населения.

Пока работники антимонопольного комитета пытаются достаточно неуклюже примерить свои инструкции к сложившейся ситуации, наши доморощенные монополисты, пользуясь устаревшими представлениями о монополии, эту ситуацию используют в своих целях, при этом остаются неуязвимыми. Ярким примером этому может служить ситуация с ценой на гречку в конце 2014 г. В начале ноября провоцировался ажиотажный спрос на гречку, что привело к быстрому росту ее стоимости.

При этом в новостях по местному ТВ сообщалось, что алтайские производители цену на гречку не поднимали. Тем не менее только после значительного повышения цены на гречку, опасаясь санкций со стороны антимонопольного комитета, торговые сети объявили о замораживании цен на социальные продукты. Аналогичная ситуация была и в 2011 г. К. Маркс, исследуя исторические тенденции капиталистического накопления, приводит цитату английского публициста 19 века Т.Дж. Даннинга: «Капитал, – говорит «Quarterly Reviewer», – избегает шума и брани и отличается боязливой натурой. Это правда, но это еще не вся правда. Капитал боится отсутствия прибыли или слишком маленькой прибыли, как природа боится пустоты. Но раз имеется в наличии достаточная прибыль, капитал становится смелым. Обеспечьте 10 процентов, и капитал согласен на всякое применение, при 20 процентах он становится оживленным, при 50 процентах положительно готов сломать себе голову, при 100 процентах он попирает все человеческие законы, при 300 процентах нет такого преступления, на которое он не рискнул бы, хотя бы под страхом виселицы. Если шум и брань приносят прибыль, капитал станет способствовать тому и другому. Доказательство: контрабанда и торговля рабами».¹ На наш взгляд, поведение торговых монополистов в значительной степени попадает под данную характеристику.

Достаточно неоднозначная ситуация в настоящее время наблюдается в животноводстве. Удельный вес продукции животноводства в продукции сельского хозяйства на конец 2014 г. составляет 48,5%. В отрасли насчитывается 19,3 млн голов крупного рогатого скота, в том числе 8,5 млн коров, 19,5 млн свиней, 24,7 млн овец и коз. При этом надо отметить, что по сравнению с 1990 годом количество КРС уменьшилось практически в 3 раза, свиней – в 2 раза, овец и коз – в 2,4 раза. Тенденция уменьшения КРС за последние годы заметно уменьшилась, а по-

¹ Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Кн. 1. Процесс производства капитала. М.: Политгиздат, 1983. С. 770.

голове свиней, овец и коз после 2000 г. даже стало возрастать¹. В настоящее время в условиях западных санкций развитие животноводства безусловно осложнится, но тем не менее оно возможно при условии внесения отдельных поправок в некоторые нормативные документы. Сложнее всего с расширением собственных объёмов производства мяса КРС, в первую очередь говядины. Так как крупный рогатый скот растёт гораздо медленнее птицы и свиней, инвестиции в производство мяса КРС несколько сложнее и рассчитаны на более долгий срок, порядка 10 лет и более. Однако и в этом направлении в России многое можно сделать.

Дело в том, что 44,6% от общего поголовья КРС в стране находится в личных хозяйствах населения. И, как правило, на одно домохозяйство приходится не более двух голов КРС, которые используются для личного потребления. Больше держать животных семья не может по нескольким причинам. Первая причина – проблема кормов, вернее, ее дороговизна. Вторая – сложность реализации мяса. Даже на рынок частнику практически невозможно попасть – все места закреплены за постоянными торговцами. И третья, на сегодня самая главная причина, которая по существу ставит крест на развитии мясного животноводства в личных домохозяйствах. С первого июля 2014 г. на территории Российской Федерации исходя из технического регламента Таможенного союза России, Белоруссии и Казахстана «О безопасности пищевой продукции» **«запрещается обращение мяса сельскохозяйственных животных, не подвергнутых убою на мясоперерабатывающих предприятиях, убойных пунктах или убойных площадках»²**.

Данные требования убоя сельскохозяйственных животных предписывают владельцам личных подворий забивать для реализации свой скот только в специально отведенных для этих целей местах (мясокомбинаты, убойные пункты и площадки).

Исходя из этого решения приобретать мясо подворного убоя запрещается учреждениям социальных структур (детские садики, школы, медицинские учреждения и т.д.).

В большинстве районов данная «новость» владельцев, да и местную власть, как обычно, застала «врасплох».

Утверждая данный регламент, соответствующие ведомства исходили из благих намерений добиться выпуска качественной и безопасной в ветеринарно-санитарном отношении пищевой продукции.

Ветспециалисты госветсети, прежде чем выдать справку на предубойный осмотр, проводят клинический осмотр с измерением температуры тела забиваемого животного, проверяют наличие у данного животного необходимых исследований и обработок против особо опасных болезней, общих для человека и животного. Но все это не дает никакой гарантии, если он не видит, в каких санитарных условиях проводится убой животного.

На наш взгляд, чтобы частный сектор остался активным субъектом развития животноводства в странах таможенного союза, необходимо внести некоторые поправки в технический регламент. В первую очередь, разрешить убой скота

¹ Сельское хозяйство, охота и охотничье хозяйство, лесоводство в России [Электронный ресурс]. URL: 2015http://www.gks.ru/free_doc/doc_2015/selhoz15.pdf (дата обращения: 19.02.2016).

² Правила проведения убоя скота в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://vetvo.ru/pravila-provedeniya-uboya-skota-v-rossijskoj-federacii.html (дата обращения: 19.02.2016).

в личных подворьях для реализации в холодное время года. Для убоя скота должна быть оборудована временная площадка по упрощенным требованиям, которая должна быть освидетельствована и принята ветврачом. Кроме того, разрешить домохозяйствам реализовывать свою продукцию для организаций социальной сферы (школы, детские сады, больницы), после соответствующего освидетельствования санитарной и ветеринарной службы¹. И последнее. Чтобы продукцию частных подворий сделать более дешевой, необходимо решить вопрос по кормовой базе. На наш взгляд, решение данного вопроса должно строиться на базе государственных организаций. Данные меры позволят в более короткие сроки решить мясную проблему по говядине и свинине.

В сельском хозяйстве накопилось много системных проблем, без решения которых ни о каком развитии говорить не приходится. Одной из таких проблем является плохая техническая оснащенность сельского хозяйства. Меры по ее решению принимаются, но они малоэффективны. Техническая и технологическая модернизация сельского хозяйства России предполагает наличие высококвалифицированных кадров. Недостаточный уровень развития кадрового состава в сельском хозяйстве особенно наглядно проявляется в несоответствии кадрового потенциала инновационным потребностям. Вступление России в ВТО подвергает риску развитие АПК, так как открывается доступ для сильных конкурентов, для борьбы с которыми потребуются значительные силы. Наблюдается достаточно низкий уровень эффективности государственного управления, как в целом, так и сельскохозяйственной отрасли в частности. Дальнейшее развитие страны во многом зависит от решения этих проблем. Решение проблем развития сельского хозяйства в решающей степени повлияет на качество жизни населения, на перевод рыночных регуляторов в цивилизованное русло.

Altukhov Vladimir Mikhailovich, 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 article deals with the problems of agricultural development in Russia. A brief description of the state of the industry and its capabilities at the moment is given. The problem of income of producers, the animal husbandry condition and ways of its rebirth are considered. In conclusion, the results of the study are summed up.

Key words: agriculture, agro-industrial complex, food safety, animal husbandry.

¹ Воробьев С.П., Воробьева В.В. О распределении бюджетных средств на развитие сельского хозяйства Алтайского края // Перспективы инновационного развития АПК и сельских территорий: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.А. Кундиус. Барнаул, 2013. С. 91–95.

Алтухов В.М. Социальные и нравственные аспекты экономических реформ в России // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2013. № 10. С. 32–35.

УДК 338.431(571.15)

Воробьев Сергей Петрович, заместитель заведующего кафедрой экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Исследована отраслевая структура сельского хозяйства Алтайского края. С помощью системы показателей определены направления, интенсивность и скорость структурных сдвигов.

Ключевые слова: Алтайский край, отраслевая структура, структурные сдвиги, сельскохозяйственное производство.

Новые подходы в оценке эффективности трансформационных сдвигов в аграрной экономике Алтайского края **New approaches to evaluating the effectiveness of transformational changes in the agricultural economy of the Altai Region**

Преобразования всех систем сводятся в первую очередь к изменению структуры, в частности, к изменению числа элементов, связей и отношений между ними. Меняясь, структура детерминирует качество системы¹. В связи с этим требуется углублять анализ структурности, поскольку он дает ответ на вопрос об адекватности преобразований и эффективности функционирования систем².

К началу 1990-х гг. на территории Алтайского края сложилась структура производства/реализации, для которой соотношение между отраслями животноводства и растениеводства традиционно составляло 70:30. Однако реформирование аграрного сектора в начале 90-х гг., которое характеризовалось «деспециализацией» аграрного производства, ориентацией на производство востребованной на рынке сельскохозяйственной продукции (подсолнечник, зерно, молоко), снижением объемов производства животноводства, привело к новым структурным пропорциям. В результате за период 1991–2004 гг. определились новые структурные ориентиры: 56,23–59,78% стоимости товарной продукции приходилось на растениеводство и 40,22–43,77% – на животноводство. Причины структурных перемен связаны с изменениями рыночной конъюнктуры на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, изменением системы государственного регулирования сельскохозяйственного производства, взаимоотношений между партнерами в системе АПК и другими факторами.

Особенно разрушительные процессы в этот период затронули производственный потенциал животноводческих отраслей. Многократное снижение поголовья скота в сельхозпредприятиях сопровождалось ликвидацией ферм, животноводческих помещений, нарушением сложившихся систем ведения сельскохозяйственных отраслей и необходимых пропорций между животноводством и растениеводством. В регионе практически было ликвидировано овцеводство (поголо-

¹ Мингалева Ж.А. Структурные преобразования в экономике: теория, методология, практика: монография. Екатеринбург, 2005. 245 с.

² Филимонова Н.Г. Отраслевая структура сельского хозяйства Красноярского края: состояние, тенденции, перспективы // Сибирский вестник сельскохозяйственной науки. 2010. № 2. С. 99–106.

вые овец в сельскохозяйственных предприятиях снизилось в 1991–2004 гг. в 6,41 раза), 66,22% поголовья овец содержалось в хозяйствах населения.

Новый этап корректировки отраслевой структуры сельского хозяйства Алтайского края начался в 2005–2006 гг. и связан он с реализацией приоритетного национального проекта «Развитие АПК», который существенно облегчил доступ сельскохозяйственных товаропроизводителей к кредитным ресурсам. Кроме того, был принят ряд региональных программ по развитию молочного скотоводства, пчеловодства, промышленного свиноводства и др.

Развитие птицеводства определено строительством и вводом в эксплуатацию мощностей ЗАО «Алтайский бройлер» (Зональный район), одного из крупнейших производителей мяса птицы в Сибирском федеральном округе, свиноводства – реализацией инвестиционных проектов и технической модернизацией ООО «Альтаир-Агро» Ребрихинского района, ООО «Алтаймясопром» Тальменского района и др. В ООО «Альтаир-Агро» завершено строительство первого пускового комплекса второй очереди по содержанию 12 тыс. голов свиней в год, общая мощность свиноплеменника доведена до 36 тыс. голов свиней в год. В ООО «Алтаймясопром» запущена в эксплуатацию первая площадка свиноводческого комплекса по выращиванию 100 тыс. голов¹.

Под воздействием влияния всей совокупности факторов к 2015 г. Алтайский край в аграрном производстве специализировался на зерновом полеводстве и молочно-мясном скотоводстве. Дополнительными отраслями в растениеводстве являлись возделывание подсолнечника, свеклосахарное производство, овощеводство; в животноводстве – свиноводство, овцеводство, птицеводство, в последние годы активно развивается пчеловодство.

При изучении структуры важны не только исследования внутренних пропорций и изменений удельного веса отдельных частей целого, но и сводная количественная оценка структурных сдвигов, позволяющая оценить структуру в целом для выявления степени ее изменения за определенный временной интервал и сравнения величины структурных сдвигов за различные периоды²: линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов; квадратический коэффициент абсолютных структурных сдвигов; индекс различий; квадратический коэффициент относительных структурных сдвигов; линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов за t периодов; коэффициент структурных различий.

Значение линейного коэффициента абсолютных структурных сдвигов свидетельствует о существенной подвижности отраслевой структуры сельскохозяйственных предприятий Алтайского края. Максимальное изменение долевого положения отраслей наблюдалось в 2004–2010 гг. – в среднем на 2,75%. В этот период определяющее значение в структурных переменах принадлежало птицеводству, удельный вес которого увеличился с 5,27 до 17,96%, или на 12,69% при одно-

¹ Таненкова А.В., Фетисов Н.А. Эффективность инвестиционных проектов развития промышленного свиноводства Алтайского края // Продовольственный рынок: проблемы импортозамещения: сб. материалов междунар. научн.-практ. конф. Екатеринбург, 2015. С. 530–533.

² Теория статистики: учебник / Р.А. Шмойлова, В.Г. Минашкин, Н.А. Садовникова и др.; под ред. Р.А. Шмойловой. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Финансы и статистика, 2004. 656 с. Статистика: учебник / И.И. Елисеева [и др.]; под ред. И.И. Елисеевой. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 448 с.

временном уменьшении удельного веса зернового полеводства с 35,43% до 29,825 (уменьшение на 5,61 п.п.).

В последующий период (2010–2014 гг.) абсолютные структурные сдвиги уменьшились и составили 1,25%, т.е. структурные изменения носят более сдержанный характер, нежели в 1986–1991 гг. и 1991–2004 гг. (значение коэффициента абсолютных структурных сдвигов 1,95 и 1,80% соответственно). Эти выводы подтверждаются квадратическими коэффициентами абсолютных структурных сдвигов, которые показывают сводную оценку скорости изменения удельных весов отраслей.

Для оценки интенсивности изменения удельных весов используем квадратический коэффициент относительных структурных сдвигов. Данный показатель отражает тот средний относительный прирост удельного веса (в процентах), который наблюдался за анализируемые периоды¹. Расчеты показывают, что за 1986–1991 гг. удельный вес каждой отрасли в среднем изменился на 32,74%, 1991–2004 гг. – на 34,41%, 2004–2010 гг. – 57,70% и 2010–2014 гг. – на 31,29%.

Для сводной оценки структурных изменений в сельском хозяйстве Алтайского края за рассматриваемые временные интервалы наиболее предпочтительно использовать линейный коэффициент абсолютных структурных сдвигов за t периодов, который показывает среднегодовое изменение по всем отраслям аграрного сектора. В периоде 2004–2010 гг. среднегодовое изменение долевого положения отраслей в структуре реализации было более интенсивным и составляло 0,459%. Менее интенсивным изменение в среднем за год было в период 1986–1991 гг. (0,390%), 2010–2014 гг. (0,313%), 1991–2004 гг. (0,138%).

Для определения характеристики среднегодовой амплитуды структурных изменений реализации продукции были определены среднегодовая амплитуда² и амплитуда структурных колебаний, приходящаяся на единицу удельного веса².

Наибольшая среднегодовая абсолютная амплитуда структурных изменений наблюдается в реализации зерна (3,60 п.п.), однако на удельную единицу реализации наиболее подвержена изменениям реализации продукции свеклосахарного производства (3,65%), овцеводства (3,63), пчеловодства (3,29), свиноводства (2,18%).

Расчет показателей оценки структурных сдвигов в аграрной экономике Алтайского края свидетельствует о существенных различиях в структуре реализации продукции сельскохозяйственных предприятий, но их использование ограничено в оценке экономической эффективности трансформационных сдвигов. В теории статистики рассчитывается такой показатель, как «эффективность структурных сдвигов», который позволяет сопоставить массу структурного сдвига в натуральном выражении с суммой затрат (инвестиций), необходимых для его осуществления, однако при расчете коэффициента невозможно учесть влияние всех факторов, определяющих изменение экономической структуры.

¹ Филимонова Н.Г. Отраслевая структура сельского хозяйства Красноярского края: состояние, тенденции, перспективы // Сибирский вестник сельскохозяйственной науки. 2010. № 2. С. 99–106.

² Сборник задач по теории статистики: учебное пособие / под ред. В.В. Глинского, Л.К. Серга. Изд. 3-е. М.: ИНФРА-М, 2002. 257 с.

Среднегодовая амплитуда и амплитуда структурных сдвигов в реализации товарной продукции сельскохозяйственных предприятиях Алтайского края

Отрасли	Среднегодовая амплитуда структурных сдвигов, п.п.	Амплитуда структурных сдвигов, приходящаяся на единицу среднего удельного веса, %
Зерновое полеводство	3,60	1,28
Производство семян подсолнечника	0,61	1,68
Свекловодство	0,66	3,65
Овощеводство, картофелеводство	0,29	1,48
Молочное и мясное скотоводство	2,65	0,67
Свиноводство	1,04	2,18
Птицеводство	1,97	1,67
Овцеводство	0,81	3,63
Пчеловодство	0,05	3,29
Переработка продукции растениеводства и животноводства собственного производства (кроме мяса крупного рогатого скота, свиней, овец и коз, птицы, молока)	1,27	2,20

* расчеты авторов по материалам годовой сводной отчетности Главного управления сельского хозяйства Алтайского края

В первую очередь необходимо оценивать не столько изменение отраслевой структуры производства, сколько распределение сельскохозяйственных товаропроизводителей по производственным типам и территориальному размещению, поскольку данные факторы определяют уровень удельных издержек на производство продукции и продуктивность сельскохозяйственных угодий и сельскохозяйственных животных.

Проводимый анализ в статике следует дополнять динамическим. Для этого, прежде всего, необходимо оценивать влияние структурных сдвигов в производстве и реализации и продукции не только на финансовые результаты сельскохозяйственных товаропроизводителей, но и на уровень самообеспеченности продовольствием. Факторный анализ следует проводить как детерминированный (в целом по аграрной экономике, в разрезе производственных типов предприятий и природно-климатических зон), так и при помощи многомерных корреляционно-регрессионных моделей (в разрезе производственных типов предприятий). В качестве результативного показателя может быть выбрана валовая продукция в сопоставимых/текущих ценах, валовой доход, уровень рентабельности производства (либо по прибыли от продаж, либо по валовому доходу), а также цепные/базисные темпы их изменения.

Vorobyov Sergei Petrovich, Deputy Head of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The sectoral structure of agriculture in the Altai Region has been investigated. By means of the system of indicators, the directions, intensity and speed of structural shifts have been determined.

Key words: *the Altai Region, sectoral structure, structural shifts, agricultural production.*

УДК 338.012

Денисова Оксана Касымовна, доцент кафедры «Инновационный менеджмент» Восточно-Казахстанского государственного технического университета им. Д. Серикбаева (Усть-Каменогорск, Казахстан), кандидат экономических наук

Улыкпанов Айвар Максutowич, магистрант специальности «Менеджмент» Восточно-Казахстанского государственного технического университета им. Д. Серикбаева (Усть-Каменогорск, Казахстан)

С момента обретения независимости и после периода экономического спада Казахстан пережил стремительный экономический рост, базирующийся преимущественно на развитии добывающей промышленности. Необходимость изменения экономической траектории путем ухода от сырьевой экономики, ее модернизации и диверсификации, перехода к инновационной наукоёмкой экономике, базирующейся на принципах «зеленого» роста, является главной политической задачей сегодня. В статье рассмотрены **основные приоритетные задачи по переходу к «зеленой» экономике, стоящие перед страной.**

Ключевые слова: «зеленая» экономика, инновационная экономика, экономический рост, устойчивое развитие, окружающая среда.

«Зеленая экономика» – приоритетное направление инновационного развития Казахстана «Green economy» as a priority innovative direction of the development of Kazakhstan

Одним из ключевых приоритетов развития многих стран мира в последние годы стал переход к основанной на инновациях «зелёной» экономике. На это нацелены усилия международных организаций – ООН, Евросоюза, «Большой Двадцатки» (G20), а также стран – США, Японии, Китая и других ведущих государств мира. Рост популярности концепции «зеленой» экономики во многом вызван многочисленными кризисами, с которыми столкнулся мир в последние годы, – прежде всего, климатическим, экологическим, продовольственным, финансовым и экономическим.

Казахстан занимает активную позицию в вопросах перехода к «зеленой» экономике. Для Казахстана повышение инновационного развития предприятий с учетом принципов «зеленой» экономики является одной из важнейших стратегических задач, от решения которой зависит экономический рост, развитие бизнеса, уровень благосостояния населения и возможность эффективного встраивания экономики страны в глобальную мирохозяйственную систему.

«Зеленая» экономика – это экономика, повышающая благосостояние людей и обеспечивающая социальную справедливость¹.

К основным принципам «зеленой» экономики можно отнести следующие:

- 1) обеспечение равенства (принцип справедливости);
- 2) процветание и благополучие для всех (принцип уважения достоинства);

¹ На пути к «зеленой» мировой экономике. Ежегодный доклад ЮНЕП 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.unepcom.ru>.

- 3) сохранение и восстановление природы (принцип предосторожности);
- 4) широкое участие в процессе принятия решений (принцип участия);
- 5) подотчетность (принцип управления);
- 6) экономическая, социальная и экологическая устойчивость (принцип устойчивости);
- 7) устойчивое производство и потребление (принцип эффективности);
- 8) инвестирование в будущее (принцип связи разных поколений).

Перед Республикой Казахстан, как и перед всем миром, стоят новые проблемы инновационного развития экономики государств, конечной целью которых, при всей важности экономического роста, технического совершенства и конкурентоспособности, является улучшение условий жизни каждого человека уже сегодня и обеспечение благоприятных условий для будущих поколений. Эта задача сегодня определяется как обеспечение устойчивого развития на основе принципов «зеленой» экономики.

Обеспечение экономического роста сегодня связано с ростом загрязнения окружающей среды, истощением природных ресурсов, нарушением баланса биосферы, изменением климата, что ведет к ухудшению здоровья человека и ограничивает возможности дальнейшего развития. Это означает, что решение крайне важной задачи повышения благосостояния населения не обеспечивает необходимого качества жизни. Все это и определяет суть инновационной экономики как обеспечение технологического прогресса для экономического развития и поддержания благоприятной окружающей природной среды¹.

Экономический рост в Казахстане происходит в основном благодаря интенсивному освоению невозобновляемых минеральных ресурсов (нефтяной сектор составляет 30% от национального ВВП и около 60% экспорта страны). Дальнейшее устойчивое экономическое развитие Казахстана невозможно обеспечить только за счет его сырьевой направленности. Это подчеркнуто и глубоко обосновано в Концепции по переходу Республики Казахстан к «зеленой» экономике, которая предусматривает подготовку основ для перехода к экономике нового типа². Также этот переход корректируется с повышением благосостояния, качества жизни населения Казахстана и вхождения страны в число 30 наиболее развитых стран мира при минимизации нагрузки на окружающую среду и деградации природных ресурсов.

Основными приоритетными задачами по переходу к «зеленой» экономике, стоящими перед страной, являются:

- 1) повышение эффективности использования ресурсов (водных, земельных, биологических и др.) и управления ими;
- 2) модернизация существующей и строительство новой инфраструктуры;
- 3) повышение благополучия населения и качества окружающей среды через рентабельные пути смягчения давления на окружающую среду;
- 4) повышение национальной безопасности, в том числе водной безопасности.

¹ Навстречу зеленой экономике России. Обзор института устойчивого развития палаты Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://D:/Downloads/ISD_UNEP_GE_Rus.pdf.

² Концепция по переходу Республики Казахстан к «зеленой экономике»: Указ Президента РК от 30.05.2013.

В целом по ключевым секторам Концепция дополняет уже поставленные цели развития, обозначенные в «Стратегии 2050»¹ и отраслевых программных документах следующим образом:

1. Цель по полному разрешению проблем с водоснабжением к 2050 г. и обеспечением водой населения и сельского хозяйства к 2020 и 2040 гг. соответственно дополнена целью по ликвидации дефицита водных ресурсов на уровне каждого бассейна в отдельности к 2030 г.

2. Цель по увеличению производительности труда в сельском хозяйстве дополнена целями по повышению урожайности пшеницы до 14 центнеров с га к 2020 г. и 20 центнеров с га к 2030 г., а также по снижению потребления воды на орошение до 450 м³ воды на тонну продукции к 2020 г., до 330 м³ воды на тонну к 2030 г. и до 250 м³ на тонну к 2050 г.

3. Предполагается снижение энергоёмкости ВВП на 25% к 2020 г., на 30% – к 2030 г. и на 50% к 2050 г.

4. Модернизация энергокорзины предусмотрена следующим образом:

– Доля СЭС и ВЭС к 2017 г. составит 3%. Общая доля альтернативных видов энергии, включая ВИЭ, АЭС и ГЭС вырастет к 2030 г. до 30% и к 2050 г. – до 50%;

– доля газовых электростанций, которые заменят угольные ТЭЦ в крупных городах, составит в 2020 г. 20% с постепенным ростом до 30% к 2050 г.

5. Будет обеспечено снижение выбросов СО² относительно уровня 2012 г. на 15% к 2030 г. и 40% – к 2050 г.

6. Для решения проблем с загрязнением воздуха в Казахстане к 2030 г. будет обеспечен текущий европейский уровень выбросов по таким показателям, как оксид серы и оксид азота.

7. В секторе утилизации отходов полное покрытие населения вывозом ТБО и санитарное хранение мусора будут обеспечены к 2030 г., доля переработанных отходов составит к 2030 г. 40% и к 2050 г. – 50%.

Одним из лидеров на мировом рынке «зеленых» технологий, несомненно, является Германия. На ее долю приходится около 20% всех патентуемых в мире экологических технологий и более 30% технологий в сфере возобновляемой энергетики. В «зеленом» секторе работают 4,5% всего экономически активного населения страны, причем этот показатель постоянно увеличивается. Кроме того, сегодня Германия занимает первое место по объемам торговли экологичной продукцией (это 16% от всего мирового рынка)².

Большая часть мирового рынка автоматизированных систем мусоросортировки также приходится на Германию. Хотя основной и наиболее успешно развивающейся «зеленой» отраслью в Германии является область возобновляемой энергетики. Основной причиной, предопределившей интенсивное развитие энергетики в этой стране, является зависимость от импортных поставок энергоресурсов. По основным видам энергоносителей Германия практически на 90% зависит от поставок из-за рубежа.

¹ Послание Президента Республики Казахстан Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана от 17.01.2014 г. «Стратегия Казахстан – 2050». Новый политический курс состоявшегося государства.

² United Nations Development Programme: Human Development Report 2010. Life Expectancy Index 2012. //http://gtmarket.ru.

Для оценки влияния перехода к «зеленой» экономике был привлечен Немецкий Институт экономических исследований (DIW), занимающийся экономическим консалтингом и располагающий подробной моделью общего равновесия экономики Казахстана. С помощью данной модели были проанализированы макроэкономические последствия реализации Концепции. Самым важным выводом, сделанным по результатам моделирования, является то, что осуществление «зеленых» преобразований возможно без значительной нагрузки для национальной экономики.

На самом деле такой переход – при условии эффективного управления – окажет положительное влияние на экономику страны, позволив ей обеспечить увеличение ВВП дополнительно на 3% по сравнению с базовым сценарием к 2050 г.

Совокупный размер инвестиций, необходимых для реализации Концепции, с текущего момента до 2050 г. в среднем составит 3,2 млрд долл. США в год. При этом доля государственного финансирования составит около 25%, а остальная часть будет привлечена за счет средств частных инвесторов.

Основные средства из этого объема – чуть более 90 млрд долл. США, или 3/4 от общего объема инвестиций за весь период до 2050 г. – пойдут на реализацию мероприятий по повышению энергоэффективности и развитие возобновляемых источников энергии, а также создание газовой инфраструктуры. Мероприятия по развитию сельского хозяйства, управлению водными ресурсами и отходами потребуют меньший объем финансирования.

Успешная реализация Концепции также позволит создать более 500 тыс. рабочих мест уже к 2030 г.

Это требует тщательно продуманного и эффективного перехода от сырьевой к новой «зеленой» экономике. Нужны новые инновационные технологии, которые основаны на энергоэффективности, высокой диверсификации производства и занятости и при этом снижающие уровень выбросов вредных веществ в атмосферу. Сегодня «зеленая» экономика рассматривается как важная модель инновационного антикризисного развития для мировой экономики, способная стабилизировать экономические системы и сбалансировать интересы человека, природы и эффективного использования ресурсов.

«Зеленая» экономика определяется как экономика, которая повышает благосостояние людей и обеспечивает социальную справедливость и при этом существенно снижает риски для окружающей среды и ее деградации. Такой подход подразумевает создание новых технологий на промышленных предприятиях, включающих более экономичное и щадящее использование ресурсов, чтобы по максимуму уменьшить нагрузку на экологические системы.

«Зеленая» экономика является экономикой будущего, которая направлена на сохранение экосистемы, рост благосостояния населения и обеспечения эффективности использования ресурсов.

Denisova Oksana Kasimovna, Associate Professor of the Department of Innovation Management of D.Serikbaev East Kazakhstan State Technical University (Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan), Candidate of Economic Sciences

Ulykpanov Aivar Maksutovich, Master in «Management» of D.Serikbaev East Kazakhstan State Technical University (Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan)

Since gaining independence, and after the period of economic recession Kazakhstan has experienced rapid economic growth, based primarily on the development of the mining industry. The need to change the economic trajectory by getting away from the resource based economy, its modernization and diversification, the transition to an innovative knowledge-based economy based on the principles of «green» growth is a major political task today. The article describes the main priorities for the transition to «green» economy faced by the country.

Key words: «green» economy, innovation economy, economic growth, sustainable development, environment.

УДК 338.012

Казыкешова Акмарал Турсынбековна, доцент кафедры «Инновационный менеджмент» Восточно-Казахстанского государственного технического университета им. Д. Серикбаева (Усть-Каменогорск, Казахстан)

В статье обозначены долгосрочные приоритеты стратегии устойчивого развития Казахстана до 2050 года, обоснован алгоритм формирования стратегии устойчивого инновационного развития предприятий промышленности.

Ключевые слова: устойчивое развитие, стратегия развития, промышленность, инновации, Республика Казахстан.

Формирование стратегии устойчивого развития промышленности Казахстана Formation of the strategy of the sustainable development of Kazakhstan's industry

Исследование экономических процессов на уровне промышленного предприятия является одним из основных звеньев национальной экономики. Именно на этом уровне управления необходимо определиться с возможностями, имеющимися у каждого хозяйствующего субъекта, по достижению и поддержанию устойчивого и эффективного развития.

За прошедшие годы в Казахстане осуществлены крупные экономические преобразования и структурная перестройка. Разработаны и приняты основополагающие стратегические документы, определяющие развитие страны и основывающиеся на принципах устойчивого развития¹.

Главная задача современного этапа развития экономики – оживление промышленного производства и экономики в целом на основе перехода к стратегии экономического роста, ориентированной на обеспечение складывающихся потребностей в финансировании государственных расходов, структурных сдвигов в производственной сфере, снижение налоговой нагрузки на отечественную промышленность. Причем нужны не только благополучные цифры экономических показателей. Гораздо важнее, чтобы за ними стояла современная, конкурентоспо-

¹ Назарбаев Н. Казахстан – 2030: процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. Послание Президента страны народу Казахстана. Алматы: Білім, 1997. 256 с.

собная продукция, внедрялись новые технологии, снижались затраты, повышалась эффективность производства¹.

В 1997 г. в Республике, впервые применив подходы стратегического планирования, была разработана и принята Долгосрочная Стратегия развития страны до 2050 г. В декабре 2012 г. в Послании Главы государства народу страны была представлена Стратегия развития Республики Казахстан до 2050 г. Ее главная цель – создание общества благоденствия на основе сильного государства, развитой экономики и возможностей всеобщего труда, вхождение Казахстана в тридцатку самых развитых стран мира. Для достижения этой цели «Стратегия «Казахстан-2050» предусматривает реализацию семи долгосрочных приоритетов:

1. Экономическая политика нового курса – всеобъемлющий экономический прагматизм на принципах прибыльности, возврата от инвестиций и конкурентоспособности.

2. Всесторонняя поддержка предпринимательства – ведущей силы национальной экономики.

3. Новые принципы социальной политики – социальные гарантии и личная ответственность.

4. Знания и профессиональные навыки – ключевые ориентиры современной системы образования, подготовки и переподготовки кадров.

5. Дальнейшее укрепление государственности и развитие казахстанской демократии.

6. Последовательная и предсказуемая внешняя политика – продвижение национальных интересов и укрепление региональной и глобальной безопасности.

7. Новый казахстанский патриотизм – основа успеха нашего многонационального и многоконфессионального общества.

Устойчивое функционирование промышленного предприятия должно обеспечиваться на основе учета прогрессивных явлений внешней среды и совершенствования хозяйствования в целях повышения эффективности и непрерывного развития. Для хозяйствующего субъекта необходимо не просто сохранить устойчивость, а добиться эффективной устойчивости.

В процессе разработки стратегии необходимо различать понятия «стратегия» и «стратегические решения». Стратегия – совокупность взаимосвязанных решений, определяющих приоритетное направление ресурсов и усилий предприятия по реализации его миссии. Термин «стратегические решения» обозначает решения, которые имеют кардинальное значение для функционирования бизнеса и влекут за собой (при условии их реализации) долговременные и неотвратимые последствия. Это означает, что реализация стратегических решений меняет потенциал предприятия и возврат к предыдущему состоянию объекта управления если и возможен, то требует больших затрат времени, ресурсов или усилий. Для стратегических решений характерно, что их принятие осуществляется путем выбора из дискретного множества известных заранее вариантов. В практике работы предприятий к таким решениям традиционно относятся планы серьезных рекон-

¹ Зингер О.А. Комплексная оценка устойчивого развития промышленного предприятия // Вестн. ИНЖЭКОН. 2010. № 2. С. 373–378.

Черных А.А. Модель структурных преобразований в промышленных холдингах // Вопросы экономики и права. 2012. №45. С. 116–118.

струкций, расширения и ликвидации производства, коренное изменение профиля или спецификации предприятия. Алгоритм формирования стратегии устойчивого развития промышленного предприятия включает на входе три фактора: миссия, внешняя среда и внутренняя среда (рис.). На два фактора – миссия и внешняя среда – предприятие воздействовать не может. Таким образом, стратегию устойчивого развития можно формировать только через внутреннюю среду, но при этом в процессе участвуют и функционируют изменяющиеся миссия и внешняя среда.



Алгоритм формирования стратегии устойчивого инновационного развития промышленного предприятия

Данный алгоритм позволяет за счет одной петли обратной связи обрабатывать все три фактора. Стратегический анализ предполагает диагностику внутренней и внешней среды. Тщательное изучение и оценка внешней среды, чтобы выявить факторы социальной среды и среды деятельности, позволяют определить возможности и угрозы. В центре процесса сканирования должны находиться потенциал рынка и доступность ресурсов. Необходимо провести тщательное изучение и оценку внутренних факторов нового бизнеса. Для анализа стратегических факторов в свете текущей ситуации применяется SWOT-анализ. Потенциальные преимущества и слабые места предприятия следует оценивать в свете возможностей и угроз внешней среды.

Понятие «устойчивое развитие», на наш взгляд, должно включать не только динамическую, но и статическую составляющую. В основном устойчивое развитие воспринимается как развитие, позволяющую извлекать различные блага (эко-

логические, экономические, социальные)¹ как в настоящем, так и в будущем, то есть своего рода постоянно пополняемая система. Безусловно, мы согласны с таким подходом. Однако вторую (статическую) составляющую зачастую не принимают в расчет, что является недопустимым упущением, поскольку в устойчивом развитии важен не только принцип воспроизводства, но и принцип сбалансированности развития предприятия как системы, то есть сбалансированного развития ее элементов.

И динамическую и статическую устойчивость развития промышленного предприятия можно достичь с помощью инноваций. Стратегическое планирование в области инноваций – основополагающий элемент устойчивого развития, повышения конкурентоспособности и эффективности деятельности предприятия в рыночных условиях хозяйствования². Под устойчивым инновационным развитием промышленного предприятия мы будем понимать развитие, при котором, благодаря перманентному характеру инновационной составляющей, достигается сбалансированность развития эколого-социально-экономической системы (предприятия) в настоящем и будущем.

В современных условиях развития экономики существует множество эффективных способов и методов формирования стратегий развития: аналитические, опытно-экспериментальные, методы прогнозирования, экономические, социально-психологические, административные и др.). Наиболее перспективными методами, на наш взгляд, являются портфельные (основанные на построении матриц), интуитивные (особенно актуальны в условиях нехватки информации), программно-целевые и методы математического моделирования. На различных этапах формирования стратегии развития промышленного предприятия могут быть использованы разные методы. На рисунке представлен алгоритм формирования стратегии устойчивого инновационного развития промышленного предприятия.

Kazybekova Akmaral Tursunbekova, Associate Professor of the Department of Innovative Management of D. Serikbaev East Kazakhstan State Technical University (Ust-Kamenogorsk, Kazakhstan)

The article indicates the long-term priorities of the sustainable development strategy of Kazakhstan until 2050, substantiates the algorithm for forming a strategy for the sustainable innovative development of industrial enterprises.

Key words: *sustainable development, development strategy, industry, innovation, the Republic of Kazakhstan.*

¹ Денисов К.А. Методы формирования стратегии устойчивого инновационного развития промышленного предприятия // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 4.

Воробьев С.П. Оценка устойчивости развития сельских территорий Алтайского края // Алтайское село: история, современное состояние, проблемы и перспективы социально-экономического развития: материалы международной научно-практической конференции. Барнаул: Азбука, 2009. С. 88–92.

² Денисов К.А. Методы формирования стратегии устойчивого инновационного развития промышленного предприятия // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 4.

УДК 35.08

Клундук Ксения Анатольевна, инженер факультета дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Сибирского федерального университета (Красноярск, Россия)

Почекутова Елена Николаевна, доцент кафедры социально-экономического планирования Института экономики, управления и природопользования Сибирского федерального университета (Красноярск, Россия), кандидат экономических наук

В статье обозначены основные инструменты программно-целевого управления социально-экономическим развитием территории, дана характеристика системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, предложена методика отбора показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, муниципальные образования, критерии оценки, органы местного самоуправления, рейтинг.

Критерии отбора показателей системы оценки эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления

Selection criteria of indicators for evaluation of the efficiency and effectiveness of local governments

Являясь одним из инструментов программно-целевого управления социально-экономическим развитием территории, система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) должна стать действенным инструментом стратегического планирования, а не только служить целям подведения итогов ежегодной работы глав муниципальных образований, рейтингования муниципальных образований с целью предоставления бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям. Каждый субъект Российской Федерации в соответствии с п. 3 «Методических рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» Постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 осуществляет выбор показателей из списка самостоятельно, что позволяет субъекту РФ сформировать свою систему рейтингования, соответствующую особенностям и проблемам территорий¹.

Имеющийся опыт проведения оценки эффективности и результативности деятельности ОМСУ позволяет о возможном совершенствовании системы оценки для предоставления грантов: изменении набора показателей оценки эффектив-

¹ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139508/

ности деятельности ОМСУ для включения их в методику расчета межбюджетных трансфертов. Считаем, что при отборе показателей для включения в систему оценки необходимо руководствоваться не только экономическими приоритетами, но и учитывать необходимость сглаживания значительных диспропорций социально-экономического развития муниципальных образований. Исходные данные для расчетов были взяты из сводных докладов о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления по итогам 2012 и 2013 гг., а также отдельных докладов глав муниципальных образований Красноярского края¹.

Предлагается следующий методологический подход для включения показателя в систему оценки: расчет коэффициента вариации показателей социально-экономического развития отдельно по городским округам и муниципальным районам. Коэффициент вариации является в известном смысле критерием однородности совокупности (в случае нормального распределения), если коэффициент вариации по показателю значительный, то необходимо включать данный показатель в систему оценки эффективности и результативности деятельности ОМСУ, что позволит иметь дополнительный управленческий инструмент воздействия на руководителей ОМСУ. В том случае если значение коэффициента вариации показателя социально-экономического развития небольшое, а среднее значение показателя и сравнение его с лучшим достигнутым значением – значительно/незначительно, то предлагается исключить данный показатель из системы оценки, что не должно в дальнейшем приводить к изменению системы управления в соответствующей сфере, дабы не снизить/увеличить значения показателя. Считаем, что управленческие решения правильны и неизменны в дальнейшем, показатели исключаются, чтобы решить другие проблемы территорий и направить управленческие усилия в соответствующую сферу. Далее приведены расчеты по группам показателей экономического развития городских округов и муниципальных районов Красноярского края, которые уже есть в системе оценки для определения размеров грантов и которые рекомендуем включить.

Таблица 1

Расчет показателей дифференциации экономического развития по итогам 2012 и 2013 гг., показатель «Число субъектов малого и среднего предпринимательства (на 10 тыс. человек населения)»

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Среднее значение	389,89	384,95	264,80	244,83
Максимальное значение	611,00	565,00	606,00	439,00
Коэффициент вариации	29%	24%	31%	27%

Следует ли считать значение коэффициента вариации по показателю «Число субъектов малого и среднего предпринимательства (на 10 тыс. человек населения)» 29 или 31% значительным уровнем дифференциации? На местном уровне создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринима-

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krskstate.ru/msu/effekt/dokl>

тельства является одним из приоритетов социально-экономического развития Красноярского края. В соответствии с показателем числа субъектов малого и среднего предпринимательства, безусловно, прослеживается неравномерность распределения предприятий по муниципальным образованиям, показатель нельзя исключать из комплексной оценки эффективности деятельности ОМСУ.

Таблица 2

Расчет показателей дифференциации экономического развития по итогам 2012 и 2013 гг., показатель «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций»

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Среднее значение	39,95	37,77	29,44	29,93
Максимальное значение	76,57	69,89	54,90	59,70
Коэффициент вариации	47%	38%	38%	41%

Аналогичны доводы и по включению в комплексную оценку показателя «Доля среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) малых и средних предприятий в среднесписочной численности работников (без внешних совместителей) всех предприятий и организаций». При этом следует учитывать, что для городских округов, в которых присутствуют крупные предприятия, значение рейтинга будет меньше, что будет снижать и рейтинг комплексной оценки, такие муниципальные образования будут «выигрывать» по группе показателей «Организации муниципального управления», а именно по показателю «Доля налоговых и неналоговых доходов местного бюджета (за исключением поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) в общем объеме собственных доходов бюджета муниципального образования (без учёта субвенций)», так как суммарные налоговые отчисления крупных предприятий будут значительно превышать отчисления малого и среднего бизнеса.

Таблица 3

Расчет показателей дифференциации экономического развития по итогам 2012 и 2013 гг., показатель «Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя»

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Среднее значение	38 49805	101 670	202 337	240 162
Максимальное значение	240 278	923 329	4 883 000	4 519 406
Коэффициент вариации	158%	241%	371%	322%

Высокий уровень дифференциации по показателю «Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 жителя» объясняется не столько созданными условиями инвестирования, сколько присут-

ствием на территории муниципальных образований новых или существующих крупных предприятий. Исключение данного показателя из рейтинга возможно.

Теперь рассмотрим два показателя, имеющих исключительно большое значение коэффициента вариации.

Таблица 4

Расчёт показателей экономического развития по итогам 2012 и 2013 гг., показатель «Доля протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования местного значения»

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Среднее значение	26,32	35,59	30,58	32,00
Минимальное значение	0,00	0,00	0,00	0,00
Коэффициент вариации	136%	103%	113%	112%

В сфере дорожного хозяйства и транспорта отмечается дефицит финансовых ресурсов в местных бюджетах для строительства и содержания дорог, особенно в районах со сложными климатическими условиями.

Автомобильными дорогами общего пользования местного значения городского округа являются автомобильные дороги общего пользования в границах муниципального образования, за исключением автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального значения, частных автомобильных дорог. К тому же сведения о протяженности улиц, проездов, переулков в пределах городской черты не включаются в протяжённость автомобильных дорог общего пользования местного значения.

По результатам за 2012 г. такие дороги, не отвечающие нормативным требованиям, попросту отсутствуют в 10 городских округах и 17 муниципальных районах края – по сводному индексу они получили максимальное значение – 1,0, в результате которого им присвоили первый ранг. Полученные результаты говорят об отсутствии адекватности данной оценки результативности: полное отсутствие дорог (0,0) общего пользования говорит о неразвитости инфраструктуры территориальной единицы.

Протяженность автомобильных дорог общего пользования местного значения, не отвечающих нормативным требованиям, в 2012 г., по данным органов местного самоуправления, составила 37,5% от их общей протяженности, находящихся в собственности муниципальных образований. Кроме того, по состоянию на 01.01.2013 только 3% краевой сети автомобильных дорог общего пользования (включая улично-дорожную сеть) зарегистрированы и оформлены в установленном порядке, из чего следует отсутствие документально подтвержденных данных о протяженности сети. В результате отсутствуют единые объективные данные о существующем положении дел, поэтому данные оценки можно считать необъективными. Манипуляции показателем искажают реальную ситуацию и влияют на конечный результат оценки, способствуя поощрению тех территориальных единиц, в которых отсутствуют дороги общего пользования местного значения.

Таблица 5

Расчёт показателей экономического развития по итогам 2012 и 2013 гг.,
показатель «Доля населения, проживающего в населенных пунктах,
не имеющих регулярного автобусного и (или) железнодорожного сообщения
с административным центром ГО (МР), в общей численности населения ГО (МР)»

Показатели	Городские округа		Муниципальные районы	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Среднее значение	0,03	0,01	8,84	8,60
Минимальное значение	0,37	0,00	0,00	0,00
Коэффициент вариации	374%	332%	269%	275%

Для комфортного проживания жителей муниципальных образований должен быть обеспечен регулярный транспортный поток между административными центрами и другими населёнными пунктами муниципального образования. Расчёты в таблице 5 позволяют сделать однозначный вывод, что особо остро этот вопрос стоит в муниципальных районах, поэтому данный показатель необходимо включить в систему оценки в качестве грантового показателя.

Предложенный метод отбора показателей оценки эффективности деятельности ОМСУ может стать всего лишь еще одним из множества направлений или предложений по совершенствованию системы в целом и разработки в дальнейшем механизма для принятия последующих управленческих решений.

***Klunduk Ksenia Anatolievna**, Engineer of the Faculty of Additional Vocational Training of State and Municipal Employees of the Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russia)*

***Pochekutova Elena Nikolaevna**, Associate Professor of the Department of Socio-Economic Planning of Institute of Economics, Management and Environmental Sciences of the Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russia), Candidate of Economic Sciences*

The article outlines the key tools of program-oriented management of social and economic development of the territory, the characteristic of the system of performance evaluation of local governments, a method of selection of indicators to measure the efficiency of local governments is proposed.

Key words: *social and economic development, municipalities, assessment criteria, local governments, rating.*

УДК 330.322

Краснослабодцев Александр Леонидович, директор КГБУ «Алтайский бизнес-инкубатор» (Барнаул, Россия)

В статье обозначены основные этапы развития КГБУ «Алтайский бизнес-инкубатор», дана характеристика основных проектов, реализуемых в данной организации.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, муниципальные образования, инфраструктура развития, бизнес-инкубатор, Алтайский край.

Роль объектов инфраструктуры в развитии малого и среднего бизнеса (на примере Алтайского края)

Role of objects of infrastructure in the development of small and medium-size business (on the example Altai region)

В 2016 г. КГБУ «Алтайский бизнес-инкубатор» исполняется 10 лет с начала деятельности. Что же сделано за это время Алтайским бизнес-инкубатором как объектом инфраструктуры поддержки малого и среднего бизнеса для его развития? В уставе учреждения прописано, что оно призвано работать как управляющая компания. Это значит, что на одной площадке собрано и функционирует несколько проектов по поддержке предпринимательства: *региональный бизнес-инкубатор, краевой центр поддержки предпринимательства* с сетью из 69 информационно-консультационных центров в каждом районе и городе Алтайского края и *региональный центр поддержки экспорта*. В 2016 г. на базе КГБУ планируется запуск еще нескольких проектов: *регионального центра повышения финансовой грамотности центра молодежного инновационного творчества* (рис. 1).

ЭТАПЫ развития проекта:

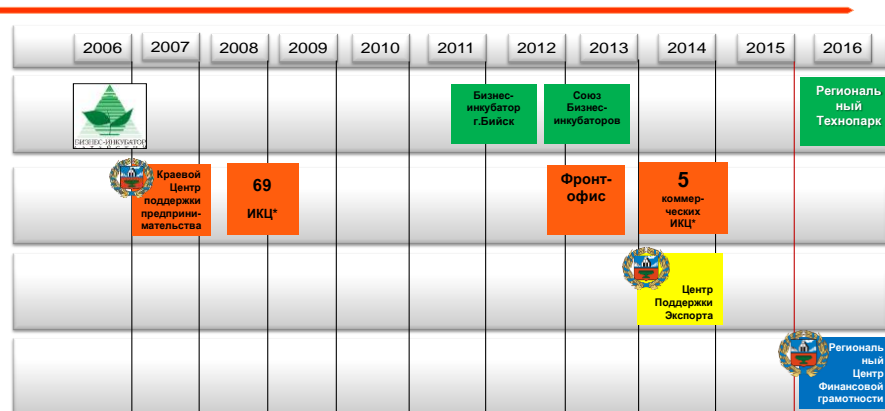


Рис. 1. Этапы развития проекта «управляющая компания Алтайского бизнес-инкубатора»

Такая уникальная конструкция в свою очередь позволяет более эффективно использовать людские и материальные ресурсы и добиваться большей отдачи на вложенные федеральные и краевые средства.

С момента открытия резидентами Алтайского бизнес-инкубатора году стали около 100 компаний. На данный момент в стенах Алтайского бизнес-инкубатора размещается 22 СМСП, при этом конкурс вырос до четырех претендентов на место. Средняя численность трудоустроенных резидентами Алтайского бизнес-инкубатора составляет шесть сотрудников (рис. 2).

Показатели деятельности БИЗНЕС-ИНКУБАТОРА:

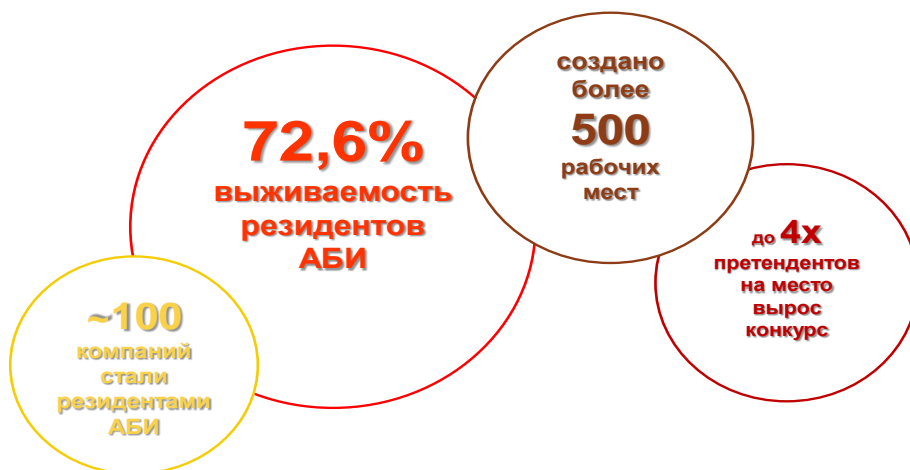


Рис. 2. Показатели деятельности направления «бизнес-инкубирование»

Объем реализованной продукции компаниями-резидентами с 2007 г. составил около 570 млн рублей, причем за *последние 3 года* этот показатель составил 300 млн рублей.

Объем налоговых отчислений компаний-резидентов с 2007 г. составил около 30 млн рублей. За *последние 3 года* этот показатель также составил более *половины*.

Среди значимых достижений направления инкубирования и его резидентов можно отметить:

– получение национальной премии в области бизнес-инкубирования «Молодые львы» за лучший менеджмент инкубатора в 2013 г.;

– победа руководителя компании «Мобильный планетарий» в Национальной предпринимательской премии «Бизнес-успех» и участие в бизнес-конференции «SXSW 2014» в Лас-Вегасе, руководитель компании дошел до финала в федеральном телепроекте о молодых и амбициозных предпринимателях «Акулы бизнеса»;

– руководитель компании «Трямдия» Юлия Молчанова в 2014 г. стала финалисткой Национальной предпринимательской премии «Бизнес-успех», победителем регионального этапа конкурса «Молодой предприниматель России-2014»;

– компания-резидент «Еда рядом», развивающая проект по доставке фермерских продуктов вошла в число 10 российских компаний, которые, по мнению авторитетного журнала Forbes, начали отвоевывать рынок у западных игроков по импортозамещаемым позициям.

За период существования другого направления – краевого центра поддержки предпринимательства (краевой ЦПП) количество посетителей возросло до 2000 СМСП (рис. 3).

Показатели деятельности КЦПП:



Рис. 3. Показатели деятельности направления «краевой центр поддержки предпринимательства»

Краевой ЦПП стал образовательной площадкой для потенциальных и действующих руководителей бизнеса. Особое внимание краевой ЦПП уделяет выездным мероприятиям в муниципальных образованиях Алтайского края. В 2013 г. краевой ЦПП начал проводить активную работу по развитию направления оказания информационно-консультационных услуг в формате «одного окна»: состоялось открытие фронт-офиса поддержки малого и среднего предпринимательства, введены дополнительные услуги (разработка бизнес-проектов, юридические услуги и т.д.). В том же году краевой ЦПП осуществлял реализацию федеральной программы «Ты – предприниматель», в рамках которой предполагалось обучение молодых людей возрасте до 30 лет основам организации собственного дела. Образовательные мероприятия проводились как в Барнауле, так и на территориях (муниципальных образованиях) Алтайского края. По итогам реализации про-

граммы обучение прошли около 700 молодых людей Алтайского края, из которых около 70 человек открыли собственное дело. Постпрограммное сопровождение участников программы «Ты – предприниматель» и информирование о краевых конкурсах, семинарах, изменениях в законодательстве групп осуществляется в социальной сети Вконтакте. Выстроена работа с вузами, ссузами и школами Алтайского края, направленная на популяризацию предпринимательской деятельности в молодежной среде. В продолжение работы администрации Алтайского края по валоризации недоиспользованных потенциалов каждый квартал разрабатываются бизнес-модели по организации или модернизации следующих направлений предпринимательской деятельности на селе, среди уже разработанных: парикмахерские услуги, организация вывоза твердых бытовых отходов у населения и организаций, стоматологические услуги, объект придорожного автосервиса и др.

Сеть из 69 информационно-консультационных центров (ИКЦ) в настоящее время функционируют в каждом из 69 районов и городов Алтайского края. Также специалисты ИКЦ самостоятельно организуют и проводят обучающие семинары, ярмарки для предпринимателей на местном уровне. В среднем количество мероприятий в год составляет от 500 до 700, участие в которых принимают до 15 тыс. человек в год (рис. 4).

Показатели деятельности ИКЦ:



Рис. 4. Показатели деятельности сети информационно-консультационных центров

Третье направление, которое развивает команда управляющей компании – Алтайский краевой центр координации поддержки экспортно-ориентированных субъектов малого и среднего предпринимательства (рис. 5).

Показатели деятельности ЦПЭ:



Рис. 5. Показатели деятельности направления «центр поддержки экспорта»

Направление создано в июле 2013 г. За это время экспортно-ориентированным субъектам предпринимательской деятельности были оказаны 405 информационно-консультационных услуг. Самая популярная тематика обращений: особенности ведения внешнеэкономической деятельности в рамках Таможенного союза (30%), выход на азиатский рынок (25%), инструменты поддержки действующих экспортеров (15%). По итогам работы многим компаниям из тех, которые обращались за помощью в центр, удалось расширить рынок сбыта. Организована работа по переводу сайтов на иностранные языки и адаптации к поисковым системам иностранных государств. Также центром изданы каталоги экспортно-ориентированных предприятий Алтайского края на русском, английском и китайском языках. Организовано проведение маркетинговых исследований по прогнозу развития конъюнктуры рынка рынков КНР, Узбекистана, ОАЭ, Республики Киргизия, Турции, Вьетнам, Индия, Южная Корея. Маркетинговые исследования по рынкам КНР стали информационной поддержкой для участия алтайских компаний в IV выставке «ЭКСПО Китая-Евразия» в 2014 г. Маркетинговые исследования по рынкам Узбекистана и Вьетнама легли в основу подготовки результативных деловых миссии предпринимателей Алтайского края.

Всего при содействии ЦПЭ в 2015 г. заключено девять внешнеторговых контрактов. По этому показателю ЦПЭ занял 11-е место среди всех региональных центров поддержки экспорта по России в 2015 г.

Команда инкубатора уделяет особенное внимание проведению мероприятий и присутствию в медиапространстве и можно отметить:

- проведение ставшей уже постоянной коммуникационной бизнес-площадки «Успех»;
- два сезона интерактивной бизнес-игры «Забег на миллион»;

– запуск и проведение менторской площадки по обмену опытом между состоявшимися и начинающими предпринимателями «Бизнес-среда «Без галстука»»;

– запуск и проведение инвестиционной площадки «Startupweekend»;

– участие в реализации федеральной программы «Ты – предприниматель»;

– школа управленческих поединков «Битва Банков»;

– организована программа обучения «Школа начинающего экспортера» по повышению квалификации работников для экспортно-ориентированных СМСП;

– отмеченный как инновация на федеральном уровне цикл образовательных семинаров «Автопоезд финансовой грамотности» в рамках государственной программы «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Алтайском крае».

На данный момент КГБУ «Алтайский бизнес-инкубатор» является единственным бюджетным учреждением в Алтайском крае, имеющим сертификат на соответствие требованиям международного стандарта менеджмента качества ISO 9001:2008.

В последнее время все больше внимания в нашей работе уделяется консультационным услугам, особенно это актуально для предпринимателей в сельской местности. Также в период экономической турбулентности особый смысл приобретают так называемые «антикризисные консультации» для предпринимателей, попавших в сложные экономические ситуации. Мы планируем и дальше развивать и совершенствовать эту чрезвычайно востребованную форму работы.

Krasnoslobodtsev Alexander Leonidovich, Director of «Altai business incubator» (Barnaul, Russia)

The article outlines the key stages in the development of «Altai business incubator», the analysis of the main projects of the organization is given.

Key words: *social and economic development, municipalities, development of infrastructure, business incubator, Altai.*

УДК 364.01

Нутрихина Татьяна Викторовна, юрист Сибирского государственного университета путей сообщения (Новосибирск, Россия)

В статье рассматриваются социально-экономические гарантии защиты материнства, отцовства и детства, предоставляемые в России на федеральном и региональном уровнях (на примере Новосибирской области), исследуются некоторые проблемы правового регулирования и предоставления этих гарантий и предлагаются возможные пути решения рассмотренных проблем.

Ключевые слова: социально-экономические гарантии, защита материнства, отцовства и детства, роль государства и регионов.

Роль государства и регионов в создании социально-экономических гарантий защиты материнства, отцовства и детства

Role of the state and regions to create a socio-economic guarantees for the protection of motherhood, fatherhood and childhood

Статьей 7 Конституции Российской Федерации¹ наша страна провозглашена социальным государством и в ней гарантирована государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства. В частности, та же статья Конституции России предусматривает такие социально-экономические гарантии в этой сфере, как охрана труда и здоровья людей и минимальный размер оплаты труда.

Эти конституционные нормы развиваются остальным законодательством России, прежде всего, Трудовым² и Семейным³ кодексами Российской Федерации, а также специальными законами и подзаконными нормативными актами федерального и регионального уровня. Таким образом, наше государство создаёт и обеспечивает социально-экономические гарантии защиты семьи, материнства, отцовства и детства на разных уровнях государственного управления с финансированием из этих гарантий из соответствующих уровней бюджетной системы России – федерального и регионального.

На федеральном уровне в России предусмотрены следующие социально-экономические гарантии защиты семьи, материнства, отцовства и детства:

1. Минимальный размер оплаты труда, устанавливаемый федеральным законом (6 204 руб.), но эта гарантия недостаточна ввиду ряда обстоятельств:

а) он предусмотрен только для работников, выполняющих норму выработки или рабочего времени, следовательно, если родители хотят тратить больше времени на развитие и воспитание ребёнка, сокращая рабочее время, то этот минимальный размер оплаты им не гарантируется;

б) он не связан с прожиточным минимумом и фактически заметно ниже его, так как норма статьи 133 Трудового кодекса России о том, что заработная плата должна быть не ниже прожиточного минимума, не введена в действие (но и размер прожиточного минимума и порядок его расчёта не учитывают реальное ко-

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

² [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34683/

³ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_Law_8982/

личество нуждающихся, фактические потребности и противоречат некоторым нормативным актам);

в) он не предусматривает необходимость содержания детей, хотя эта обязанность возложена на родителей Семейным кодексом РФ и её неисполнение является основанием лишения родительских прав, то есть разрушения семьи.

Хотя статья 2 Трудового кодекса Российской Федерации в качестве одного из принципов трудового права гарантирует выплату работающим по трудовому договору справедливой заработной платы, обеспечивающей достойное человека существование для самого работника и членов его семьи, эта гарантия не подкреплена государственным принуждением, и фактически федеральное законодательство в этой части содержит коллизии.

2. Социальная поддержка при недостаточности получаемых средств для содержания всех членов семьи – выплата пособий, жилищные субсидии. Но эта гарантия не носит адекватного характера, так как:

а) по федеральному законодательству доход семьи делится на количество её членов, и получаемая сумма сравнивается с усреднённым размером прожиточного минимума, то есть никак не учитывается фактический состав семьи (например, она может состоять только из трудоспособных и детей);

б) размер пособий не связан со степенью нуждаемости семьи – они всем выплачиваются в одинаковом размере независимо от того, какой суммы до прожиточного минимума недостаёт в расчёте на члена семьи;

в) фактически размеры выплачиваемых пособий носят дискриминационный характер, так как в повышенном размере выплачиваются на некрывных детей и детей военнослужащих;

г) эта поддержка носит характер помощи, а не обеспечения содержания (если даже при ней не достигается величина прожиточного минимума на каждого члена семьи, никаких «доводящих» мер не предусмотрено).

3. Стимулирование повышения рождаемости и приёма неродных детей в семью в форме предоставления материнского (семейного) капитала и целого ряда льгот.

4. Дополнительные гарантии детям–сиротам (прав на образование, медицинское обеспечение, имущество и жилое помещение, труд и судебную защиту), но финансовое обеспечение этих гарантий отнесено к расходам бюджетов субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне в России предусмотрены следующие социально-экономические гарантии защиты семьи, материнства, отцовства и детства:

1. Осуществление расходов по обеспечению дополнительных гарантий детям–сиротам.

2. Повышение минимального размера оплаты труда, но в настоящее время в Новосибирской области он (9 030 руб.) не достигает величины прожиточного минимума ни трудоспособного населения (10 759 руб.), ни детей (10 363 руб.).

3. Установление в соответствии с указом Президента РФ конкретных критериев нуждаемости в дополнительной социальной поддержке. Например, в Новосибирской области эти критерии повышены до величины прожиточного минимума на детей, но, опять же, фактический состав семьи (наличие трудоспособных членов) не учитывается.

4. Предоставление дополнительных выплат:

а) на оплату за присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных организациях Новосибирской области – не более 600 руб. в месяц на одного ребёнка молодой семье, в которой оба родителя (единственный родитель) являются обучающимися по очной форме обучения в государственных образовательных организациях высшего и профессионального образования;

б) при поступлении ребёнка из многодетной семьи в первый класс общеобразовательной организации (5 000 руб.) и ребёнка из многодетной семьи (в том числе совершеннолетнего, но не старше 23 лет) при поступлении в образовательную организацию высшего образования (10 000 руб.);

в) на приобретение школьно-письменных принадлежностей на каждого ребёнка школьного возраста (6–18 лет) из малоимущей многодетной семьи – ежегодно 300 руб. (но порядок получения этой выплаты не окупается ее размером: надо предоставить 7 документов, только 2 из которых должны быть в наличии у семьи, паспорта многодетной семьи они могут не иметь, а остальные справки надо собирать с мест работы, обучения ребенка, в органе опеки и попечительства и по месту пребывания/жительства другого родителя/опекуна);

г) ежемесячно в размере прожиточного минимума до достижения ребенком возраста 3 лет – в случае рождения третьего ребенка (последующих детей) и при условии, что на день обращения среднедушевой доход многодетной семьи не превышает среднедушевой доход населения Новосибирской области, установленный Правительством Новосибирской области на соответствующий финансовый год;

д) областного семейного капитала в 100 000 руб. (порядок предоставления и использования – как у федерального).

5. Приобретение автомобильного транспорта для многодетных семей, воспитывающих семь и более несовершеннолетних детей или пятнадцать и более детей независимо от их возраста при проживании на территории Новосибирской области не менее трёх лет (этот процесс длительный, осуществляется в порядке очереди).

Таким образом, на федеральном уровне устанавливаются минимальные социально-экономические гарантии защиты семьи, материнства, отцовства и детства, которые, по возможности, расширяются и повышаются региональными органами власти. Но даже с учётом такого повышения и расширения эти гарантии в России нельзя признать ни справедливыми и достаточными, ни легкодоступными (приходится отвлекать время и средства от семьи, чтобы их получить).

Что же необходимо сделать, чтобы устранить перечисленные проблемы?

1. Устанавливать минимальный размер оплаты труда в размере не менее двух прожиточных минимумов (желательно трудоспособного населения): один – на самого трудоспособного работника, второй – на лицо, которое этот работник обязан содержать (а по Семейному кодексу не только родители обязаны содержать своих детей до достижения ими 18 лет, но и дети обязаны содержать своих родителей – инвалидов и/или достигших общего пенсионного возраста). Если же у работника нет на иждивении никаких лиц, то «лишние» прожиточные минимумы нужно изымать в форме налога. По сути, минимум для работников, не обременённых лицами, находящимися на содержании, не изменится, но фактически

получаемый доход может сократиться. Если же дополнительные минимумы будут устанавливаться с учётом качества лиц, находящихся на содержании, то сильнее пострадают те работники, у которых несколько иждивенцев на одного трудоспособного члена семьи. И желательно продлить предоставление дополнительного минимума на ребёнка на период его обучения (если этот ребёнок не получает заработную плату или стипендию не ниже прожиточного минимума).

2. Устанавливать размер пособия на детей в зависимости от степени нуждаемости семьи: выплачиваемое пособие хотя бы для ребёнка должно обеспечивать прожиточный минимум (соответственно, если в одной семье ребёнку до прожиточного минимума не хватает 10 руб., а в другой – 8 000 руб., то нужно выплачивать именно недостающую сумму, а не единый для всех фиксированный размер пособия, как это происходит сейчас). Только так можно обеспечить и соответствующую адресность, и реальную возможность существования детей из малообеспеченных семей.

3. Упростить доступ хотя бы к тем выплатам, размер которых незначителен: если семья и так числится как малообеспеченная, зачем снова собирать все документы? Например, один раз в год (максимум, раз в полугодие) семья предоставляет один пакет документов, на основании которого и оформляются и производятся все виды социальной поддержки и помощи. То есть работу с семьями нужно организовать и по принципу «одного окна», и по принципу «одного пакета документов».

4. В Новосибирской области установлена форма удостоверения многодетной семьи, которое семья может не оформлять, но от наличия этого удостоверения зависит предоставление некоторых льгот и выплат. Поэтому необходимо, чтобы органы исполнительной власти сами оформляли такое удостоверение каждой многодетной семье на основании вышеупомянутого одного пакета документов. Более того, можно предусмотреть доставку этого удостоверения семье, если её члены не имеют возможности обратиться за ним (например, за малообеспеченными семьями обычно наблюдают, проверяют по месту проживания, при этом можно и выдать удостоверение многодетной семьи).

5. Время, затрачиваемое для оформления документов – о многодетной семье, для получения какой-либо социальной помощи или поддержки – необходимо отнести ко времени выполнения государственных обязанностей (ведь защита семьи, материнства, отцовства и детства – государственная гарантия): как минимум, на это время (например, на основании вызова, форму которого можно установить централизованно) работник должен освобождаться от трудовых обязанностей, а как максимум, – за это время ему должны начисляться социальные выплаты (из государственного бюджета или фонда обязательного социального страхования – хотя бы по правилам оплаты больничных листов). Раз государство, собирая деньги на организацию работы государственных органов, не может организовать эту работу так, чтобы на получение государственных услуг затрачивалось минимум времени и сил, то оно обязано компенсировать затраты рабочего времени хотя бы малообеспеченным слоям населения.

Таким образом, необходимо совершенствование нормативного регулирования социально-экономических гарантий в части их повышения, обеспечения дос-

таточности и справедливости и упрощения доступа к ним как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Nutrihina Tatiana Victorovna, a lawyer of the Siberian State University of Communications (Novosibirsk, Russia)

The article examines the socio-economic guarantees for the protection of motherhood, fatherhood and childhood provided in Russia at the federal and regional levels (on the example of the Novosibirsk region), discusses some problems of legal regulation and the provision of these guarantees, and suggests possible solutions to the problems discussed.

Key words: *socio-economic guarantees, protection of maternity, paternity and childhood, role of the state and regions.*

УДК 351

Пащенко Ирина Геннадьевна, руководитель Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю (Барнаул, Россия)

Ушаков Александр Анатольевич, начальник отдела социально-гигиенического мониторинга Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю (Барнаул, Россия)

Катунина Анна Сергеевна, главный специалист-эксперт Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Алтайскому краю (Барнаул, Россия)

Зайцева Нина Владимировна, директор Федерального бюджетного учреждения науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» Роспотребнадзора (Пермь, Россия)

Май Ирина Владиславовна, заместитель директора по науке Федерального бюджетного учреждения науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» Роспотребнадзора (Пермь, Россия)

Шур Павел Зарманович, ученый секретарь Федерального бюджетного учреждения науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» Роспотребнадзора (Пермь, Россия)

Кирьянов Дмитрий Александрович, заведующий отделом математического моделирования систем и процессов Федерального бюджетного учреждения науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» Роспотребнадзора (Пермь, Россия)

В статье определена методика оценки экономических потерь от смертности и заболеваемости населения, ассоциированных с негативным воздействием факторов среды обитания, а также дана оценка эффективности деятельности органов и организаций Роспотребнадзора в регионах РФ по данному направлению.

Ключевые слова: Роспотребнадзор, здоровье населения, экономический ущерб, заболеваемость населения, эффективность управления.

**Об эффективности контрольно-надзорной деятельности
управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю, основанной
на предотвращенных экономических ущербах за счёт снижения
случаев нарушения здоровья населения
On the effectiveness of control and supervisory activities
of Rospotrebnadzor for Altai Krai, based on prevention
of the economic loss by reducing morbidity**

Общие положения. Материал содержит результаты расчета фактических и предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности экономи-

ческих потерь от смертности и заболеваемости населения, ассоциированных с негативным воздействием факторов среды обитания, и оценку эффективности деятельности органов и организаций Роспотребнадзора в конкретном регионе РФ (на базе общефедеральных закономерностей).

Расчеты произведены на основе и в развитие методических разработок, выполненных на основе «Методологии расчета экономических потерь от смертности, заболеваемости и инвалидности населения», утв. Приказом Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минфина и Росстата от 10 апреля 2012 г. № 192/323н/45н/113.

Расчет экономических потерь, ассоциированных с факторами среды обитания, выполнен в отношении показателей смертности и заболеваемости различных возрастных и социальных групп населения региона.

Экономические потери от смертности и заболеваемости населения, ассоциированные с негативным воздействием факторов среды обитания, рассчитываются как:

1) потери, связанные с недопроизводством валового внутреннего продукта (далее – ВВП) из-за выбытия человека из трудовой деятельности по указанным причинам (далее – экономические потери);

2) потери, связанные с недопроизводством валового регионального продукта (далее – ВРП) из-за выбытия человека из трудовой деятельности по указанным причинам.

Экономические потери рассчитываются в целом по региону Российской Федерации: в разрезе возрастных групп, классов болезней в соответствии с Международной статистической классификацией болезней и проблем, связанных со здоровьем, 10-го пересмотра, принятой 43-й Всемирной Ассамблеей Здравоохранения, причин временной нетрудоспособности и причин смертности.

При расчете недопроизведенных ВВП и ВРП считается, что выбывший из трудовой деятельности человек, относящийся к определенной группе, работал бы так же, как среднестатистический представитель данной группы, продолжающий осуществлять трудовую деятельность.

Экономические потери от смертности и заболеваемости населения рассчитываются по данным статистики за отчетный год.

Результатами расчета экономических потерь от смертности, заболеваемости являются абсолютные значения экономических потерь отчетного и предыдущего года и прогноз на следующий за отчетным год в рублях.

Расчет экономических потерь от смертности и заболеваемости населения региона, ассоциированных с негативным воздействием факторов среды обитания, осуществляется на основе данных официального статистического учета и результатов социально-гигиенического мониторинга, включая результаты математического моделирования зависимостей между показателями качества среды обитания и показателями смертности и заболеваемости населения.

Расчет экономических потерь от смертности и заболеваемости населения региона, предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора, выполняется на основе данных официального статистического учета, данных отраслевого статистического наблюдения, результатов социально-гигиенического мониторинга, включая результаты математического моделирова-

ния зависимостей между показателями качества среды обитания и показателями результатов осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора соответствующего уровня.

Расчет экономической эффективности контрольно-надзорной деятельности региональных органов и организаций Роспотребнадзора выполняется с учетом затрат на её осуществление и в отношении предотвращенных экономических потерь отдельно ВВП и ВРП на основе данных государственного статистического учета (в том числе данных формы № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»).

Полученные данные могут быть уточнены на базе специальных углубленных региональных исследований.

Методическая основа расчетов. Методика расчета экономической эффективности контрольно-надзорных мероприятий, проводимых органами и организациями Роспотребнадзора, основана на сопоставлении затрат на осуществление контрольно-надзорной функции и предотвращение экономического ущерба за счет снижения заболеваемости и смертности населения в конкретном регионе.

Расчет экономического ущерба, связанного со смертностью и заболеваемостью населения, определяется как объем недопроизведенной продукции (ВВП или ВРП) за счет выбытия части экономически активного населения из производственного процесса. При этом потери, связанные со смертностью, определяются из расчета 0,5 года экономической активности на каждый случай, а потери, связанные с заболеваемостью, определяются исходя из средней длительности одного случая временной нетрудоспособности, равной 14,1 дня.

Расчет случаев заболеваемости и смертности населения, ассоциированных с факторами среды обитания, и случаев, предотвращенных действиями Роспотребнадзора, выполняется на основе моделирования зависимостей между показателями качества среды обитания, здоровья населения и параметрами деятельности Роспотребнадзора.

Общий алгоритм расчета случаев заболеваемости и смертности, ассоциированных с факторами среды обитания и предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности органов и организаций Роспотребнадзора, выполняется по результатам моделирования зависимостей в тройственной системе «*здоровье населения – среда обитания – деятельность Роспотребнадзора*». Моделирование зависимостей выполняется на основе данных государственного статистического наблюдения, ведомственной статистики и социально-гигиенического мониторинга в разрезе субъектов Российской Федерации за три предшествующих года.

С использованием полученных моделей выполняется:

- 1) расчет изменения показателей качества среды обитания, обусловленного деятельностью органов и организаций Роспотребнадзора для конкретного региона;
- 2) расчет числа случаев заболеваемости и смертности, ассоциированных с качеством среды обитания;
- 3) расчет числа случаев нарушений здоровья, предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности органов и организаций Роспотребнадзора.

На основании результатов моделирования и расчета числа случаев нарушений здоровья, ассоциированных с качеством среды обитания и предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора, определяются соответствующие экономические показатели:

1) экономический ущерб, связанный с нарушениями здоровья, ассоциированными с качеством среды обитания в регионе;

2) предотвращенный экономический ущерб, связанный с нарушением здоровья населения, за счет деятельности органов и организаций Роспотребнадзора.

Расчет эффективности выполнения контрольно-надзорной функции выполняется как соотношение затрат на выполнение контрольно-надзорных мероприятий по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия и предотвращенного экономического ущерба.

Результаты расчетов. Для выполнения расчета экономических ущербов по Алтайскому краю использовались следующие данные:

1) валовый региональный продукт Алтайского края за 2012 г. – 0,34 млн руб. на одного занятого в экономике;

2) валовый внутренний продукт РФ за 2014 г. – 0,99 млн руб. на одного занятого в экономике.

Затраты органов и организаций Роспотребнадзора в Алтайском крае на выполнение контрольно-надзорной функции по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия определялись как доля общего объема финансовых средств, выделяемых на выполнение функций по контролю (надзору), составляющего 148,23 млн руб. (форма № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», раздел 3, строка 61). Доля общих финансовых средств, выделяемых на выполнение функций по контролю (надзору) для обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, определяется согласно проценту проверок, осуществленных органами и организациями Роспотребнадзора в рамках обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (форма № 1–12 «Сведения о результатах осуществления федерального государственного надзора территориальными органами Роспотребнадзора»). С учетом этого для расчетов был принят объем финансирования – 115,04 млн рублей.

На основании математических моделей зависимостей между показателями деятельности Роспотребнадзора, качества среды обитания и здоровья населения выполнены расчеты, характеризующие результативность и эффективность деятельности органов и организаций Роспотребнадзора в Алтайском крае:

1) доли показателей нарушений качества объектов среды обитания, предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности органов и организаций Роспотребнадзора;

2) число смертей, ассоциированных с качеством среды обитания;

3) экономического ущерба, связанного с числом случаев смерти в разрезе классов причин, ассоциированных с качеством среды обитания;

4) число смертей, предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности органов и организаций Роспотребнадзора;

5) предотвращенного экономического ущерба за счет деятельности органов и организаций Роспотребнадзора, связанного со снижением смертности населения, ассоциированной с воздействием факторов среды обитания;

6) число заболеваний, ассоциированных с качеством среды обитания;

7) экономического ущерба, связанного с числом случаев заболеваний, в разрезе классов причин, ассоциированных с качеством среды обитания;

8) число заболеваний, предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности органов и организаций Роспотребнадзора;

9) предотвращенного экономического ущерба за счет деятельности органов и организаций Роспотребнадзора, связанного со снижением заболеваемости населения, ассоциированной с воздействием факторов среды обитания;

10) предотвращенного в результате контрольно-надзорной деятельности экономические потери от смертности и заболеваемости населения, ассоциированные с негативным воздействием факторов среды обитания, и их эффективность.

Результаты расчетов.

1. Число предотвращенных случаев смерти (среди взрослого населения пенсионного возраста, взрослого населения трудоспособного возраста, детского населения от 0 до 17 лет) в разрезе классов причин, ассоциированных с качеством среды обитания (болезни органов дыхания, болезни органов пищеварения, болезни системы кровообращения, новообразования) составило (в случаях) в 2013 г. – 424, в 2014 г. – 364, прогноз на 2015 г. – 441; рост показателя по сравнению с 2013 г. составил 4,0%, по сравнению с 2014 г. – в 1,2 раза. Таким образом, предотвращенный экономический ущерб, связанный со снижением смертности населения края, ассоциированной с воздействием факторов среды обитания, составил из расчёта:

1) на ВРП (млн руб.) – в 2013 г. – 19,26, в 2014 г. – 16,45, прогноз на 2015 г. – 18,51; рост показателя по сравнению с 2014 г. составил в 1,1 раза;

2) на ВВП (млн руб.) – в 2013 г. – 54,85, в 2014 г. – 47,13, прогноз на 2015 г. – 53,14; рост показателя по сравнению с 2014 г. составил в 1,1 раза.

2. Число предотвращенных случаев заболеваний (все население, взрослое население, детское население) в разрезе классов болезней, ассоциированных с качеством среды обитания (болезни костно-мышечной системы и соединительной ткани, болезни крови, кроветворных органов и отдельные нарушения, вовлекающие иммунный механизм, болезни мочеполовой системы, болезни органов дыхания, болезни уха и сосцевидного отростка, новообразования, психические расстройства и расстройства поведения, болезни глаза и его придаточного аппарата, болезни нервной системы, травмы, отравления и некоторые другие последствия воздействия внешних причин, болезни кожи и подкожной клетчатки, болезни органов пищеварения, болезни системы кровообращения, некоторые инфекционные и паразитарные болезни) составило (в случаях) в 2013 г. – 102 834, в 2014 г. – 97 070, прогноз на 2015 г. – 99 669; рост показателя по сравнению с 2014 г. – на 2,7%. Таким образом, предотвращенный экономический ущерб, связанный со снижением заболеваемости населения края, ассоциированной с воздействием факторов среды обитания составил, из расчёта:

1) на ВРП (млн руб.) – в 2013 г. – 615,1, в 2014 г. – 567,93, прогноз на 2015 г. – 582,28; рост показателя по сравнению с 2014 г. – на 2,5%;

2) на ВВП (млн руб.) – в 2013 г. – 1 569,36, в 2014 г. – 1 457,51, прогноз на 2015 г. – 1 494,34; рост показателя по сравнению с 2014 г. – на 2,5%.

С учетом вышеизложенного экономическая эффективность контрольно-надзорной деятельности Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю, исходя из предотвращенных потерь от смертности и заболеваемости населения, ассоциированные с негативным воздействием факторов среды обитания (в части обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения края) в 2014 г. составила:

- 1) по критерию роста ВПП – 5,08 руб. на 1 руб. затрат;
- 2) по критерию роста ВВП – 13,08 руб. на 1 руб. затрат, при уровне экономической эффективности в среднем по Российской Федерации – 10,93 руб. на 1 руб. затрат.

Заключение. Анализ фактических и предотвращенных в результате контрольно-надзорной деятельности экономических потерь от смертности и заболеваемости населения, ассоциированных с негативным воздействием факторов среды обитания, и оценка эффективности деятельности Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю позволит повысить эффективность деятельности Управления, а значит, будет способствовать повышению ее авторитета и востребованности в организации хозяйственной деятельности, а главное – улучшить качество среды обитания, сохранит и преумножит здоровье населения края.

Pascenco Irina Gennadievna, Head of the Federal Service for Surveillance of Consumer Rights Protection and Human Wellbeing for Altai Krai (Barnaul, Russia)

Ushakov Alexander Anatolievich, Head of the Department of Social and Hygienic Monitoring of the Federal Service for Surveillance of Consumer Rights Protection and Human Wellbeing for Altai Krai (Barnaul, Russia)

Katunina Anna Sergeevna, Chief Expert of the Federal Service for Surveillance of Consumer Rights Protection and Human Wellbeing for Altai Krai (Barnaul, Russia)

Zaitseva Nina Vladimirovna, Director of the Federal State Institution of Science «Federal Scientific Center for Medical and Preventive Health Risk Management Technologies» of Rospotrebnadzor (Perm, Russia)

May Irina Vladislavovna, Deputy Director for Science of the Federal State Institution of Science «Federal Scientific Center for Medical and Preventive Health Risk Management Technologies» of Rospotrebnadzor (Perm, Russia)

Shur Pavel Zarmanovich, Scientific Secretary of the Federal State Institution of Science «Federal Scientific Center for Medical and Preventive Health Risk Management Technologies» of Rospotrebnadzor (Perm, Russia)

Kiryakov Dmitry Alexandrovich, Head of the Department of Mathematical Modeling of Systems and Processes of the Federal State Institution of Science «Federal Scientific Center for Medical and Preventive Health Risk Management Technologies» of Rospotrebnadzor (Perm, Russia)

The article defines the method of estimating the economic cost of mortality and morbidity associated with the negative impact of environmental factors, and evaluating the effectiveness of the authorities and Rospotrebnadzor organizations in the regions of the Russian Federation in this direction.

Key words: *Rospotrebnadzor, public health, economic loss, morbidity, management efficiency.*

УДК 316.4.066

Сергиенко Алие Мустафаевна, 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

Доклад посвящен анализу произошедших изменений с начала XXI века в социальном развитии сел Алтайского края. Рассмотрены сдвиги в рейтинге и масштабах социальных проблем села, тенденции развития социальной инфраструктуры, динамика бедности, социального настроения и миграционных установок сельского населения, а также направления инновационных изменений в развитии села. Дана оценка роли органов государственной и местной власти в решении социальных проблем и стимулировании инноваций в сельских районах. Выделены ключевые тренды социального развития села, векторы движения сельских сообществ от выживания к формированию системных инноваций и социальные драйверы инновационного развития.

Ключевые слова: социальное развитие, сельский район, социальная инфраструктура, бедность, миграция, движущие силы инноваций, государственная политика.

Тренды и драйверы социального развития сельских территорий Алтайского края: инновационные аспекты исследования **Trends and drivers of social development of rural areas in Altai Krai: innovative aspects of research**

В новом тысячелетии в российских селах можно наблюдать пеструю, неоднозначную картину социального развития, нарастание позитивных процессов, сломлены преимущественно негативные тренды 1990-х, причем наиболее ярко такие изменения проявляются в аграрных регионах, таких как Алтайский край¹.

¹ Алтайское село: современные процессы и механизмы социального развития: монография / под ред. А.Я. Троцкого. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2011. 416 с.

Российское село в условиях глобальных вызовов: коллективная монография / под общ. ред. В.И. Старовойта. Уфа: БАГСУ, 2014. 280 с.

Сергиенко А.М. Аграрные регионы России: масштабы и динамика бедности и социального расщепления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. №8. С. 22–28.

Сергиенко А.М., Иванова О.А. Типология сельских районов Алтайского края по уровню и динамике социального развития в 2000-х гг. // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. №9. С. 29–33.

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.

Троцкий А.Я., Родионова Л.В., Сергиенко А.М. Проблемы социального развития села в рамках реализации проекта «Комплексное развитие Алтайского Приобья» // Субфедеральная экономическая политика: проблемы разработки и реализации в Сибирском федеральном округе / под ред. А.С. Новосёлова; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2012. Гл. 14. С. 402–416.

Trotsky A.Y., Sergienko A.M. The dynamics of development of the social sphere in Altai rural regions // Социологические исследования. 1997. № 12. С. 56–61.

В данной статье мы рассмотрим, какие изменения произошли с начала 2000-х гг. в социальном развитии сельских территорий Алтайского края, каковы ключевые тренды и драйверы такого развития, и ответим на вопрос, каков современный потенциал для инновационного развития социальной сферы села. В своих выводах мы основывались на данных выборочных опросов сельских жителей (n=606 в 2002 г.; n=1011 в 2008 г.; n=440 в 2011 г.; n=150 в 2013 г.) и экспертных опросов представителей местной власти, сельского бизнеса и организаций социальной сферы (n=56 в 2002 г.; n=280 в 2008 г.; n=75 в 2011 г.; n=40 в 2013 г.; n=60 в 2014 г.), которые провели в селах Алтайского края с начала 2000-х гг., а также на глубинных интервью, собранных в экспедициях в 2013–2015 гг. в шести сельских районах. Особое значение имеют результаты исследования социальных факторов внедрения инноваций на селе, проведенного в рамках российско-немецкого проекта «КУЛУНДА: Как предотвратить глобальный синдром „Dust Bowl“ – пыльных бурь?», направленного на выявление инновационных способов землепользования и на оценку социальных факторов внедрения инноваций на селе.

Какие изменения произошли на селе и каковы основные его социальные вызовы сегодня? Сдвиги в рейтинге социальных проблем села с начала 2000-х гг., по оценкам самих сельских жителей, показывают, что лидерство сохраняют с большим отрывом низкая зарплата и безработица. Следующую группу вызовов образовали миграция молодежи из села, жилье и здравоохранение, а также алкоголизм, причем рейтинг алкоголизма во втором десятилетии немного упал. Заметно снизилась в последние годы острота проблем неблагоустройства поселений, что во многом отражает усилия местных органов и поддержку сельских территорий со стороны региональных органов, рост инвестиций в село до 2015 г. Оценки населения во многом соответствуют экспертным, причем рейтинг низкой зарплаты, проблем качества коммунальных услуг и доступности медицинских услуг, миграции молодежи у экспертов еще выше.

Среди личных и семейных проблем сельских жителей традиционно лидируют с большим отрывом рост цен и низкие доходы, а также проблемы доступности базовых услуг (медицинских, образования, коммунальных). По результатам осенних экспедиций 2015 г. по районам расстановка проблем в обоих рейтингах практически не изменилась, хотя усилилась острота таких проблем, как рост цен, низкие доходы, безработица и миграция молодежи.

Довольно значительный и растущий рейтинг проблем жилищно-коммунальных и медобслуживания отражает реальные проблемы продолжающегося на селе уже третье десятилетие сокращения инфраструктурного ядра социальной сферы, массового выбытия прежде всего устаревших и ветхих объектов. Только за предшествующие 5 лет (с 2009 по 2014 г.) количество поликлиник сократилось почти в три раза, библиотек – в полтора, закрылась каждая пятая школа, каждый десятый клуб, что отражает результаты проведенной реструктуризации объектов социальной инфраструктуры, ее «оптимизации». Наибольшую неудовлетворенность у сельских жителей вызывали состояние и изменения за предшествующие 2013 г. пять лет в здравоохранении (более 60% неудовлетворенных), а также в жилищной сфере и коммунальном хозяйстве, хотя по данным статистики в тот период сельский жилфонд постоянно увеличивался.

Вместе с тем о качественных сдвигах в сторону позитивных трендов социального развития села свидетельствуют изменения в материальном положении сельского населения вплоть до 2014 г.¹ По сравнению с началом 2000-х уже к концу десятилетия почти в три раза сократились масштабы бедности на селе, в полтора раза выросла доля средней группы (до 75%) и более чем в два – удельный вес относительно обеспеченных (7%). Значительно лучше стало работать образование как канал социальной мобильности: в два раза сократилась бедность в группе с высшим образованием и в полтора – со средним профессиональным. В 2011 г. масштабы обездоленности среди бедных (когда «денег не хватает даже на питание») были уже сравнительно невелики – 13%. Около 40% составляла средняя группа бедных, и было около половины относительно бедных, для кого проблемой являлось приобретение товаров длительного пользования.

Далее масштабы и глубина бедности продолжали сокращаться, и по опросу 2013 г. основные подвижки произошли уже за счет перемещения из группы относительно бедных в сторону обеспеченности: доля тех, кто может без труда приобретать себе любые товары длительного пользования, и более богатых составила уже около 20%, т.е. выросла более чем в два раза за предшествующие 5 лет. Эти тенденции соответствуют общекраевым трендам сокращения бедности и роста реальных доходов населения. Вместе с тем исходя из перелома позитивного тренда сокращения бедности в крае и стране в 2014–2015 гг. аналогичную ситуацию можно предположить и в селах, поскольку в последние два года мы увидели явный рост обеспокоенности сельских жителей проблемами доходов.

Инновационные изменения в жизни села в прошедшем десятилетии сельские жители связывают в первую очередь с информационными технологиями, распространением Интернета. Также благодаря реализации госпрограмм занятости на селе, по мнению сельских жителей, появились новые возможности в создании малых форм предпринимательства (активно открывались пекарни, кафе, парикмахерские и др.), хотя создание квалифицированных рабочих мест по-прежнему признается «слабым звеном». Инновационную природу имели многие изменения в образовании и здравоохранении, связанные с обновлением материально-технической базы и применением новых технологий.

За предшествующие 2015 г. пять-шесть лет масштабы изменений существенно возросли и распространились. Произошли перемены в состоянии сельской социальной инфраструктуры: отремонтировано значительное количество школ, клубов и других социальных учреждений. Повысилось качество региональных и муниципальных дорог. Заметно увеличился ввод детских садов, спортивных сооружений, жилья. Село восстановило одно из своих преимуществ – более высокую, чем в городе, обеспеченность населения жильем (24 против 21 кв. м).

Конечными индикаторами изменений на селе являются сдвиги в социальном настроении и миграционных установках. Уже ближе к концу прошедшего десятилетия настроение сельчан значительно улучшилось, доля уверенных оптимистов увеличилась до 1/4, значительно меньше стало неуверенных в будущем. Но все же тогда сохранялся значительный массив миграционных установок: около

¹ Бедность сельской России в условиях модернизации экономики: процессы и механизмы формирования и преодоления: коллективная монография / под общ. ред. д.с.н. А.М. Сергиенко. Барнаул: АЗБУКА, 2014. 330 с.

40% сельских жителей и более 60% молодежи готовы были «проголосовать» за город ногами. За последующие пять лет миграционный потенциал сильно растаял: в 2013 г. желали уехать из села только 20% сельских жителей и уже менее 35% молодежи. Несмотря на то, что среди сельского населения сохраняется преимущественно негативное или равнодушное отношение к переменам, в 2013 г. мы впервые наблюдали небольшой перевес позитивных оценок над негативными (более 40% против 35%). Кроме того, активных участников перемен стало больше пассивных противников, ощущающих отсутствие перспектив: 11% тех, кто «старается активно участвовать» в переменах против 7% крайне негативных оценок тех, кто «ощущает отсутствие перспективы для села».

Таким образом, несмотря на веер накопившихся проблем, до последнего времени на селе происходили глубокие позитивные изменения, которые осознавались селянами, у них появилось настроение жить на селе, хотя часто при этом работая в близлежащем городе. По словам руководителей сельсоветов близлежащих к Барнаулу сел, каждое утро в город на работу выезжает от трети до половины жителей, села пустеют. Благодаря чему происходили позитивные изменения, что стало драйвером развития? Прежде всего, благодаря самим сельским жителям, их активной части, росту экономической активности их более благополучных групп, а также сокращению доли тех, кто ничего не предпринимает для улучшения своего положения (последних было около 20% среди всего сельского населения в начале 2000-х, а осталось менее 7% в 2013 г.). Простимулировано это было во многом запуском госпрограмм развития села.

Изменения экономической активности отражает структура доходов. Если в 2002 г. более 70% респондентов называли личные подсобные хозяйства основной выживанием, то в 2008 г. лидирующие позиции среди доходов уже занимала зарплата, а доходы от семейного подворья имела только половина селян. К 2013 г. зарплата еще более упрочила свое лидерство. Заметно выросла роль пенсий и социальных выплат (их получали почти 2/3). Повысилась также доля предпринимательских доходов (получал каждый десятый), последнему способствовал запуск программ стимулирования малого бизнеса.

К социальным драйверам, активным участникам перемен сельские жители относят местную власть и сельхозбизнес. И убеждены, что внедрение позитивных изменений на селе зависит сегодня в первую очередь от них, хотя по-прежнему большего ждут и от государства. В связи с этим как до последнего времени оценивали сельские жители действия государства и местной власти по поддержке инновационного социально-экономического развития села? Оценки действий государства в 2013 г. были преимущественно невысокими по всем сферам (от 8 до 20% отличных и хороших оценок). Наиболее высокие оценки получены в сферах образования, здравоохранения и сельского хозяйства, а наиболее низкие (36 и 45% плохих оценок) – по развитию рынка труда и жилищно-коммунального хозяйства. Но если сравнивать эти оценки с оценками 2008 г., они довольно значительно улучшились, доля высоких оценок тогда не превышала 10%. Масштаб и рейтинг оценок действий органов местного самоуправления близок к оценкам действий государства, хотя чуть более высоки оценки в сфере культуры, более низки – в здравоохранении.

Более низкий рейтинг действий государства и местных органов власти получен на основе оценок сельских жителей по решению их жизненных проблем. Сельские жители относительно невысоко оценили масштабы оказания помощи в решении их жизненных проблем со стороны государства и местной власти. Вместе с тем на селе по-прежнему сохраняется высокая роль социальных сетей, социальной поддержки со стороны родственников, друзей, односельчан, а также роль сетей в распространении инноваций. По оценкам же разных групп экспертов доля позитивных оценок действий государственных органов и местной власти намного выше, а также высоко оценена роль сельхозпредприятий в решении проблем социальной сферы.

Что ожидают сельские жители, что может способствовать позитивному, инновационному развитию села? В первую очередь это создание новых рабочих мест, так считают 3/4 сельских жителей, а также решение проблем в социальной сфере и новые технологии в сельском хозяйстве. Руководители хозяйств ожидают улучшения кредитования и реализации госпрограмм более активной поддержки АПК. Из интервью с сельхозпроизводителями осенью 2015 г. мы увидели, что они сильно обеспокоены высокой стоимостью кредитов и отказами многих банков их кредитовать, что может создавать дополнительную угрозу экономическому развитию села и не способствует решению проблем продовольственной безопасности и импортозамещения. Сельские жители ожидают более эффективной реализации госпрограмм поддержки молодежи, повышения их мотивации работать и жить на селе¹.

Итак, анализ трендов и драйверов социального развития села за последнее пятнадцатилетие показал, что до последнего времени преобладали позитивные процессы в социальном развитии села, были созданы возможности для более устойчивого социального развития села. Если раньше селяне массово стремились уехать из села, то накануне последних двух кризисных лет заметно больше стало тех, которые не хотят уезжать, желают жить в селе, обучаться новым технологиям, люди стали в гораздо большей степени готовы к переменам, т.е. в сельской местности были проведены довольно взаимосвязанные, системные преобразования. Наиболее значительными были позитивные сдвиги в материальном положении сельских жителей, развитии малого бизнеса, дошкольных и спортивных объектов социальной инфраструктуры, услуг связи, обеспечении жильем, улучшении качества дорог, следствием чего явились кардинальный рост социального настроения и сокращение миграционного потенциала. Строится жилье, ремонтируются социальные объекты, появились новое оборудование, техника на сельхозпредприятиях, в школах и медучреждениях, новые рабочие места на малых предприятиях, и пока еще остались на селе люди с высокой трудовой мотивацией и квалификацией, причем активных сторонников перемен на селе стало больше пассивных противников. Повышение экономической активности и настроения селян во многом стало результатом государственной политики социально-экономического развития села (реализации нацпроектов, программ занятости, кредитования и др.). Вместе с тем сохраняются масштабные проблемы низкой оплаты

¹ Сергиенко А.М., Решетникова С.А. Социальная поддержка сельских молодых семей в Алтайском крае: монография. Барнаул, 2013. 202 с.

труда и безработицы, оттока молодежи из села, выросла неудовлетворенность состоянием и изменениями в коммунальной сфере и здравоохранении, следствием чего остается преобладающим негативное или равнодушное отношение к происходящим на селе переменам.

В настоящее время возможность закрепления неустойчивого позитивного потенциала является крайне зыбкой. Так, по оценкам ученых и других экспертов, с высокой вероятностью можно ожидать сжимания программ социального развития села, что может повлиять на дальнейшее повышение бедности и безработицы и, как следствие, на рост алкоголизма и преступности.

Sergiyenko Aliye Mustafaevna, 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), Senior Research Fellow of the Institute of Economics and Industrial Engineering of SB RAS, Doctor of Sociological Sciences

The report is devoted to the analysis of the changes in social development of the rural areas of the Altai territory since the beginning of the XXI century. The author considered shifts in the rating and scale of the social problems in rural areas, trends in the development of social infrastructure, the dynamics of poverty, social and migration mood of the rural population, as well as the directions of innovation changes in the rural development. The role of the state and local authorities in solving social problems and fostering innovation in rural areas was evaluated. The author identified the key trends of the social development of rural areas, their motion vectors from survival to system innovations and the social drivers of innovative development.

Key words: *social development, rural area, social infrastructure, poverty, migration, drivers of innovation, public policy.*

УДК 351.77

Тимченко Наталья Станиславовна, профессор кафедры социологии и психологии Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), доктор социологических наук

В статье определены основные аспекты оценки региональной системы здравоохранения с позиции пациента, на основе которой можно составить представление о степени доверия к здравоохранению, доступности медицинской помощи, возможностях и ограничениях различных секторов региональной медицины.

Ключевые слова: региональная система здравоохранения, качество медицинской помощи, доступность медицинской помощи, государственная медицина, частная медицина, ожидания пациентов, социальная анозогнозия.

Управление межсекторальным дисбалансом в системе регионального здравоохранения Management of cross-sectoral imbalances in the regional health care system

Ускоренная модернизация основных социальных институтов российского общества не обошла стороной отечественное здравоохранение, став основой заметных изменений на уровне региональных систем охраны и поддержания здоровья населения. Интерес к проблеме функциональности региональных систем здравоохранения имеет выраженную теоретико-прикладную значимость, так как она напрямую связана с целым рядом других проблем – вопросами продолжительности и качества жизни человека, а в более широком горизонте – и с качественно-количественными характеристиками человеческих ресурсов региона, демографическими процессами в нем.

Такие показатели, как уровень смертности, особенно среди трудоспособного населения, уровень рождаемости, показатели индивидуального и социального здоровья, не в последнюю очередь зависят от качества управления региональной системой здравоохранения, стратегического планирования и оперативных действий, направленных на оптимизацию и гармонизацию возможностей различных секторов региональной медицины. Кроме того, исследование региональных систем охраны и поддержания здоровья в контексте научного обеспечения реформы здравоохранения позволяет не только актуализировать прикладную функцию социологии, но также заметно снизить весь спектр издержек (экономических, политических, социальных), невольно возникающих в процессе изменения любой социальной структуры.

Оценка региональной системы здравоохранения с позиции пациента представляет собой обратную связь между потребителем медицинских услуг и организационно-функциональной структурой здравоохранения. Поэтому на ее основе можно составить представление о ключевых вопросах жизнедеятельности и проблемах регионального здравоохранения: о степени доверия как интегральном показателе функциональности системы, о доступности медицинской помощи и ее вариативности, о возможностях и ограничениях различных секторов региональной медицины в контексте оказания медицинской помощи.

Решению данных вопросов было посвящено проведенное нами исследование ожиданий пациентов и «ответов» на эти ожидания со стороны региональной системы здравоохранения.

В отношении к медицинским структурам, с которыми респонденты сталкиваются в своей повседневной жизни, они чаще испытывают доверие (59%), чем недоверие (33%). Показатели доверия разнятся в соответствии с рядом социально-демографических и медико-социальных характеристик отвечавших. Так, доверие здравоохранению выражено заметнее у женщин, сельских жителей, а также в группах респондентов, имеющих низкий уровень образования или высокий уровень доходов. Наличие проблем со здоровьем (хронические заболевания, инвалидность) выступает фактором, формирующим доверительное отношение человека к медицине.

Выделенные параметры создают разные интерпретативные контексты доверия, общим местом для которых является трактовка доверия как качественной характеристики отношений пациента и системы здравоохранения. Чем чаще пациент получает подтверждение того, что здравоохранение способно представить ресурсы (в виде профессиональных знаний и умений медицинских работников, медицинского оборудования и технологий, стационаров и т.д.) для преодоления возникающих у него проблем со здоровьем, тем больше аккумулируется позитивное отношение к медицине и врачам, и наоборот. Доверие не только актуализирует прошлый опыт взаимодействия пациента с медицинскими структурами, но «открывает» новые коммуникации в этой области. Анализ данных показывает, что чем ниже уровень доверия к врачам и системе здравоохранения в целом, тем реже пациенты посещают медицинские учреждения.

Ответы респондентов свидетельствуют, что в условиях диверсификации форм оказания медицинской помощи государственные (муниципальные) лечебные заведения продолжают выполнять функцию основного поставщика медицинских услуг населению региона. Однако в отношении их деятельности у пациентов накоплено достаточно много претензий (таблица). Основная из них касается плохой организации оказания медицинской помощи, когда ее получение сопряжено с большими временными и физическими издержками. Организационные проблемы – это не столько порок какого-либо отдельного медицинского учреждения, сколько следствие неверно заданных нормативов, определяющих необходимое для качественного обслуживания населения количество медицинского персонала.

Организационные проблемы напрямую связаны с доступностью медицинской помощи населению, готовностью здравоохранительных структур принять страждущего. Качество лечебного процесса и его результативность (в идеале это возвращенное пациенту здоровье) вызывают меньше нареканий не потому, что здесь все проблемы сняты, а потому что они оттеснены в сознании респондентов дилеммой «возможность / невозможность» в получении медицинской помощи.

Распределение ответов на вопрос: «По каким причинам Вы не обращаетесь за медицинской помощью?»

Варианты	город	село	выборка
неудобное расположение ЛПУ	12	11	11
сложно попасть на прием	39	23	33
большие временные потери	47	36	43
низкое качество медицинской помощи	26	13	20
низкая эффективность медицинской помощи	9	5	7
недостаток финансовых средств	22	17	19
плохое отношение медперсонала	14	8	12

Можно сделать вывод, подтвержденный результатами корреляционного анализа, что уровень доверия пациентов к системе здравоохранения и врачам падает по мере роста неудовлетворенности организационной стороной оказания медицинской помощи. Признаком цивилизованности государства, его высокой социальной ответственности выступает обеспечение всех граждан доступной медицинской помощью, и этот ориентир развития современного российского общества не должен быть утрачен в перипетиях реформ.

Частная медицина в Алтайском крае не превратилась в достойного конкурента государственному медицинскому сектору, и особенно это характерно для сельского здравоохранения. Корреляционный анализ позволяет заключить, что частная медицина начинает рассматриваться пациентами в качестве альтернативы государственной только тогда, когда пациент убеждается в недееспособности традиционного канала получения медицинской помощи. Но вместе с тем использование частной медицины в качестве альтернативы ограничено финансовыми ресурсами пациентов: 46% респондентов говорят о желании сделать это при отсутствии возможности.

Особенно заметно влияние финансового фактора на развитие частной медицины в регионе в связи с оценкой пациентами своего здоровья. В случае серьезных проблем со здоровьем, которые носят не ситуативный, а хронический характер и, соответственно, требуют постоянного взаимодействия с медициной, пациенты рассматривают государственное здравоохранение как безальтернативное. В этой связи следует заметить, что население Алтайского края находится в зоне влияния Семипалатинского полигона. Это уже обернулось для человеческих ресурсов региона прямыми потерями среди непосредственных жертв ядерных испытаний, и в будущем угрожает общественному здоровью серьезными проблемами, обусловленными негативным влиянием этих испытаний на генетический аппарат последующих поколений.

Респонденты, имеющие и желание, и возможность пользоваться услугами частных медучреждений и отдельных специалистов, реализуют их на практике достаточно редко (19 и 24% соответственно). Основную привлекательность платной медицине придают особые отношения предупредительности, доброжелательности, внимания к личности пациента со стороны врачей. Качество получаемой в частном секторе помощи не оценивается как принципиально отличающееся в позитивном смысле. Иными словами, частная медицина невольно превращается в компенсаторный механизм, снимающий организационные несовершенства общественного здравоохранения. Тем самым обнаруживается дисбаланс между государственной и частной медициной как поставщиками медицинских услуг населению региона. Организационно-управленческое воздействие на региональную

систему здравоохранения должно идти в направлении расширения доступности государственного сектора или, что более сложно достичь, реального повышения доходов населения, без чего невозможно превратить частную медицину в действительно альтернативный источник качественных медицинских услуг.

Особо следует подчеркнуть специфику существующих в сознании пациентов валеоустановок. В анкете респондентам предлагалось определить степень влияния разных факторов в поддержании и сохранении индивидуального здоровья. Полученные ответы свидетельствуют об экстернальном локусе контроля, для которого присуще смещение ответственности за состояние своего здоровья с личности на внешние обстоятельства, не подвластные ее прямому воздействию: это наследственность (23%), состояние окружающей среды (26%) и системы здравоохранения (21%). В совокупности они заметно более весомы по сравнению с образом жизни (30%), выбор которого отражает меру индивидуальной ответственности за качество и продолжительность собственной жизни. Следствием реализуемой в советском здравоохранении патерналистской модели, повлиявшей на формирование инфантильного отношения граждан к вопросу сохранения собственного здоровья, следует считать стремление россиян, и жителей Алтайского края в том числе, полагаться на формальную, извне заданную систему решения проблем здоровья и болезни.

Этот момент усугубляется таким явлением, которое мы определили как социальная анозогнозия. Его суть – отказ принимать болезнь, внутренний уход от признания самого факта нездоровья и, как следствие, отсутствие конструктивных шагов по решению проблем своего здоровья. Такая модель отношения к здоровью и болезни определяется в психологической и медицинской литературе как анозогнозия. Но социальная анозогнозия имеет место тогда, когда причины отказа от медицинской помощи кроются не столько в личных установках пациентов, сколько в невозможности организационно-структурным способом решить проблему здоровья, в том числе в силу межсекторального дисбаланса региональной системы здравоохранения.

Ограничение роли здравоохранения в поддержании здоровья и падение доверия к нему на фоне доминирования инфантильных валеоустановок в сознании россиян способны привести к еще большим потерям человеческих ресурсов как регионального социума, так и всего российского общества. В качестве первоочередной меры, восстанавливающей доверие пациентов к медицине и врачам, действительная реализация принципа доступности качественной медицинской помощи.

Timchenko Natalia Stanislavovna, Professor of the Department of Sociology and Psychology of Management of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Doctor of Sociological Sciences

The article defines the basic aspects of the assessment of the regional health care system from the patient's perspective, on the basis of which we can get an idea of the level of confidence in the health care system, accessibility to health care, possibilities and limitations of various sectors of the regional health care system.

Key words: *regional health care system, quality of health care, accessibility of health care, public health care, private medicine, patient expectations, social anosognosia.*

СЕКЦИЯ 3

«ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Секция организована и проводится совместно с Алтайским краевым судом

Подсекция 1

«Противодействие коррупции как одно из основных направлений государственной политики»

УДК 339.543:328.185

Филимонов Александр Анатольевич, начальник кадровой службы Сибирского таможенного управления Федеральной таможенной службы России (Новосибирск, Россия)

Решение многих кадровых вопросов кроется в организации должной и эффективной кадровой политики по противодействию коррупционных проявлений в подразделениях таможенной службы.

Ключевые слова: противодействие, кадровая политика, совершенствование нормативной базы, привлечение полиграфолога, этика служебного поведения, профилактическая работа.

Профилактика коррупции в таможенных органах Сибирского таможенного управления Prevention of corruption in customs authorities of Siberian Customs Directorate

Вопросы противодействия коррупции с 2008 г. активно и постоянно поднимаются как Президентом и Правительством Российской Федерации, так и на совещаниях различного уровня в системе государственной службы.

В 2013–2014 гг. обновился целый ряд документов, регламентирующих работу государственных органов в вопросах противодействия коррупции (это и Национальный план противодействия коррупции, и, соответственно, ведомственные документы, в том числе и План Федеральной таможенной службы России по противодействию коррупции в таможенных органах, регулярно (не реже одного раза в год) вносятся дополнения и изменения в Указы Президента РФ, регламентирующие данную работу), в связи с чем мы подвели некоторые итоги данной работы в 2014–2015 гг., оценили уровень, качество и эффективность проведенных профилактических антикоррупционных мероприятий.

Основные меры по профилактике коррупции обозначены в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Это и формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционная экспертиза правовых актов; предъявление соответствующих ква-

лификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами; достоверное и полное декларирование государственным служащим доходов, расходов, имущества и обязательств имущественного характера; учет качества прохождения службы при назначении на вышестоящую должность или поощрении; развитие институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции.

В соответствии с данными, установленными законодательством мерами, и строится работа Федеральной таможенной службы, и в частности Сибирского таможенного управления по профилактике коррупционных правонарушений, а именно:

- до всего личного состава доводятся приговоры судов по выявленным коррупционным преступлениям, допущенным должностными лицами таможенных органов;

- на регулярной основе готовятся аналитические материалы по совершенным правонарушениям, в том числе коррупционной направленности, в которых вырабатываются рекомендации профилактического характера, которые также доводятся всем;

- большая работа проводится по анализу и исключению коррупционных рисков при таможенном декларировании, минимизации личных контактов должностных лиц с участниками внешнеэкономической деятельности, продолжается работа по их предупреждению, а именно:

- проводятся личные беседы с должностными лицами в целях предупреждения коррупционных проявлений;

- на таможенных постах осуществляется ротация дежурных смен отделов таможенного оформления и таможенного контроля;

- осуществляются внеплановые проверки несения службы дежурных смен, в том числе и в ночное время, на таможенных постах региона должностными лицами вышестоящих таможен;

- начальниками отделов таможенного оформления и таможенного контроля распределяются декларации на товары между должностными лицами, при этом осуществляется контроль недопущения конфликта интересов;

- функционирует система видеонаблюдения за процессами таможенного оформления в режиме «онлайн» (ежемесячно в управлении составляется график дежурств по проведению такого видеонаблюдения из числа должностных лиц службы организации таможенного контроля Сибирского таможенного управления, по результатам которого в соответствующем Журнале регистрации сообщений фиксируются выявленные признаки возможных нарушений либо сбои в передаче соответствующего изображения (при их установлении));

- внедряется система использования при осуществлении таможенного оформления и таможенного контроля видеорегистраторов;

- функционирует система электронного декларирования товаров, которая сегодня уже составляет 99,9% от общей доли выпущенных деклараций.

В соответствии с требованием законодательства¹ (ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ) в таможенных органах предусмотрено размещение заказов путем проведения торгов в форме открытого аукциона в электронной форме. Данная процедура обеспечивает прозрачность проведения торгов. Кроме того, в Сибирском таможенном управлении совершенствуются условия процедуры государственных закупок путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, что также позволяет избежать коррупционных правонарушений. На основании соответствующего приказа ФТС России² организована работа по уведомлению федеральными государственными служащими работодателей и прокуратуры о фактах обращения к ним с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений. Так, в 2014 г. в Сибирском таможенном управлении зарегистрировано 11 случаев обращения, в 2015 г. – 10, по результатам проверочных мероприятий указанных уведомлений в 2014 г. возбуждено одно уголовное дело (Алтайская таможня), в 2015 г. – три уголовных дела (Алтайская, Бурятская, Красноярская таможни), три гражданина привлечены к уголовной ответственности. Также действуют приказы об утверждении Порядка уведомления начальника таможни государственными служащими об иной оплачиваемой деятельности³.

В 2015 г. должностными лицами Сибирского таможенного управления подано 62 уведомления о намерении выполнять иную оплачиваемую деятельность, которая не повлечет за собой конфликта интересов (в 2014 г. – 59 уведомлений), все они учтены и приобщены в личные дела должностных лиц. Повышение престижа государственной службы и реализация антикоррупционной политики обеспечивается, прежде всего, путем планомерного повышения правовой культуры должностных лиц. В 2014–2015 гг. обучение по антикоррупционному направлению прошли 307 человек, в том числе 71 должностное лицо, в чьи должностные обязанности входит участие в противодействии коррупции. Кроме того, вновь принятые должностные лица знакомятся под подпись с требованиями Кодекса этики и служебного поведения должностных лиц таможенных органов Российской Федерации, ограничениями и запретами, связанными с прохождением службы⁴. У каждого должностного лица имеется в наличии Памятка по предупреждению коррупционных правонарушений. При увольнении из таможенных органов во избежание возникновения конфликта интересов, связанного с дальнейшим трудоустройством наших бывших должностных лиц, проводятся беседы разъяснительного характера, предоставляются на ознакомление нормативно-пра-

¹ Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

² Приказ ФТС России от 18 января 2010 г. № 57 «Об утверждении Порядка уведомления должностными лицами таможенных органов начальников таможенных органов о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений».

³ В соответствии с приказом ФТС России от 9 сентября 2015 г. № 1842.

⁴ Статья 7 ФЗ от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», статьями 16, 17 ФЗ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

вовые акты, регламентирующие запреты и ограничения при последующем трудоустройстве¹.

- В целях осуществления общественного контроля за принимаемыми мерами за совершенные коррупционные правонарушения во всех таможенных органах Сибирского таможенного управления действуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Так, в течение 2014–2015 гг. в таможенных органах Сибирского таможенного управления состоялось 213 заседаний комиссий, на которых рассмотрено 1204 должностных лица и выявлено 643 нарушения.

Из нарушений, относящихся к коррупционным и выявленным в 2014–2015 гг., 625 – это нарушения по предоставлению справок о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера.

Допущенные нарушения, в большинстве своем, имели формальный характер и в целом существенно не повлияли на достоверность предоставляемой информации о доходах. Тем не менее меры к нарушителям принимаются в зависимости от тяжести совершенных проступков от предупреждения до увольнения в связи с утратой доверия.

Руководители таможенных органов все больше уделяют внимание ужесточению спроса за коррупционные правонарушения. По большинству фактов нарушений проводятся проверки в соответствии с Указом Президента № 1065².

Всего в 2014 г. проведено 188 таких проверок, из них 181 или 96% проведены по факту предоставления неполных сведений о доходах, в 2015 г. – 156 проверок, из них 139, или 89% проведены по факту предоставления неполных сведений о доходах.

В течение 2014–2015 гг. к одному должностному лицу (Читинская таможня) за коррупционное правонарушение применена мера ответственности в виде «увольнения в связи с утратой доверия». Всего в Сибирском таможенном управлении за последние 3 года по утрате доверия уволено три должностных лица (Читинская таможня, два случая – Красноярская таможня).

Всего по результатам проверок за два последних года 17 сотрудников изъявили желание уволиться по собственному желанию до окончания проверки (фактически – это нереализованное «увольнение в связи с утратой доверия»), кроме того, объявлено 62 дисциплинарных взыскания, к 70 должностным лицам применены меры материального воздействия, 64 должностных лица предупреждены о необходимости строгого соблюдения служебной дисциплины.

- Одной из мер по противодействию коррупции является ротация на государственной службе¹. В 2015 г. проведена ротация двух должностных лиц кате-

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», Указ Президента Российской Федерации от 1 июня 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

² Указ Президента РФ от 21 сентября 2009 года №1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей Федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

гории «руководители» Новосибирской таможни, включенных в перечень должностей, подлежащих ротации². Во всех таможенных органах составлен план ротации должностных лиц категории «руководители», работающих в направлении таможенного оформления и таможенного контроля. Всего в таможенных органах Сибирского таможенного управления 131 должностное лицо предусмотрено к ротации на должностях государственной гражданской службы. Кроме того, большое внимание уделяется изучению граждан, претендующих на прохождение службы в таможенных органах, в том числе проводятся психофизиологические исследования с применением полиграфа.

В 2015 г. проведено 190 психофизиологических исследований, в 2014 г. – 146.

Из них в ходе исследований было опрошено: в 2015 г. – 141 чел. (74% обследованных), в 2014 г. – 77 чел. (53%) – из числа должностных лиц таможенных органов и, соответственно, 49 чел. (26%) и 69 чел. (47%) – кандидатов, поступающих на службу (работу) в таможенные органы.

В 2015 г. в отношении должностных лиц в ходе служебных проверок, расследований и выборочного контроля служебной деятельности было проведено 91 исследование (48% от общего количества), в 2014 г. таких обследований было всего 8 (5%).

Характерной особенностью последних двух лет является то, что опросы на полиграфе проводились нами во всех без исключения таможенных органах Сибирского таможенного управления.

В результате исследований в 2014 г. у 77 чел., в 2015 г. – у 91 чел. соответственно выявлено 131 и 143 маркера факторов риска, препятствующих прохождению службы в таможенных органах. Из них и в 2014, и в 2015 гг. стабильно доминирующие являлись факторы риска:

- «Злоупотребление служебным положением и превышение должностных полномочий» (до 32%);
- «Предоставление умышленно искаженных анкетных данных, сокрытие сведений, препятствующих поступлению на службу» (до 20%).

По решению руководства Сибирского таможенного управления, помимо должности специалиста-полиграфолога кадровой службы Сибирского таможенного управления, с октября 2014 г. в штатное расписание Иркутской таможни введена отдельная должность, а на психолога Красноярской таможни возложены дополнительные обязанности специалиста-полиграфолога.

С этой целью в указанных таможнях проведены подготовительные и организационно-технические мероприятия по поставке полиграфов³ и обучению назначенных должностных лиц по программе «Специалист по проведению инструментальных психофизиологических опросов с применением полиграфных уст-

¹ Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с введением ротации на государственной гражданской службе».

² Приказ ФТС России от 14 ноября 2012 г. № 2315 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной гражданской службы, по которым предусматривается ротация федеральных государственных гражданских служащих таможенных органов Российской Федерации».

³ Марка «Диана-04», определенная ФТС России.

ройств», после чего они приступили к самостоятельному проведению исследований. В целях совершенствования работы по организации и проведению психофизиологических исследований при решении кадровых вопросов в таможенных органах Сибирского таможенного управления нами был издан приказ «О разграничении полномочий деятельности между специалистами-полиграфологами Сибирского таможенного управления»¹.

Совершенствование деятельности таможенных органов предполагает оптимизацию и совершенствование не только таможенных процедур и операций, но и социальных процессов в таможах, что невозможно без социально-психологического изучения причин и закономерностей развития взаимоотношений и взаимодействия между членами профессиональных групп.

В Сибирском таможенном управлении сложилась практика регулярного проведения социально-психологических исследований эффективности управленческого взаимодействия руководящего состава таможенных органов.

Следует сказать, что особенностью проведения данных исследований является то, что проводятся они рабочими группами, включающими 3–4 психолога из таможен региона. Такая организация проведения исследований позволяет решить такой вопрос, как оперативность. Именно отсутствие времени на обработку результатов и их интерпретацию приводит в конечном итоге к потере актуальности полученных результатов, а значит, оттягиванию на более поздний срок принятие необходимых мер.

Основываясь на высказываниях, участвующих в исследовании руководителей структурных подразделений, мы имеем возможность:

в первую очередь – определить, каким управленческим ресурсом обладает тот или иной руководитель в таможне, службе, подразделении, а также получить ответ на вопрос – какие личностные качества руководителя лежат в основе его эффективности или неэффективности и определяют ее;

во-вторых – определить структуру сложившихся взаимоотношений между руководителями всех уровней в таможенном органе, наличие и состав микрогрупп, а также степень их влияния на ход выполнения функций подразделений, служб и таможенного органа в целом;

и в-третьих – подготовить предложения:

– организационного плана: формирование «скамейки запасных», кадровые переназначения;

– коррекционного плана: начиная обучением, заканчивая психокоррекционной и консультативной работой с отдельными руководителями.

Следует сказать, что очень часто по результатам таких исследований выявляются должностные лица, которые до определенного времени находятся в тени, но в силу своих качеств и достижений в работе обладают особым статусом и пользуются в подразделениях авторитетом.

Именно они и становятся теми кандидатами на «скамейку запасных» будущих руководителей, в которых порой очень нуждается таможня.

¹ Приказ Сибирского таможенного управления от 19 января 2015 г. № 10-АХ «О разграничении полномочий деятельности между специалистами-полиграфологами Сибирского таможенного управления».

Следует сказать, что помимо исследований, о которых было сказано выше, в таможенных регионах проводятся и другие исследования, посвященные конкретным вопросам. В том числе регулярно, один раз в два года начиная с 2009 г. проводятся социологические исследования среди должностных лиц таможен в целях изучения их оценки уровня коррупции и эффективности проводимых антикоррупционных мероприятий в таможенных органах.

В частности, в ноябре 2015 г., во исполнение письма Федеральной таможенной службы от 29 октября 2015 г. № 10–154/53398 «О проведении социологического исследования среди должностных лиц таможни», проведен такой социологический опрос, в ходе которого было опрошено 1363 человек, непосредственно осуществляющих таможенное администрирование.

Для получения обратной связи об эффективности проводимой профилактической работы на официальном сайте Сибирского таможенного управления существует подраздел, посвященный вопросам противодействия коррупции¹. Кроме того, в разделе «Противодействие коррупции» существует подраздел «Телефоны доверия», где указаны номера «телефонов доверия» всех таможенных органов Сибирского таможенного управления, а также другая контактная информация (почтовые адреса, электронная почта) для сообщений о преступлениях в таможенной сфере и злоупотреблении служебным положением должностных лиц таможенных органов Сибирского таможенного управления.

В 2015 г. в Сибирском таможенном управлении зарегистрировано 612 обращений должностных лиц таможенных органов, граждан и организаций, которые рассмотрены в порядке, предусмотренном Федеральным законом о рассмотрении обращений граждан². По результатам рассмотрения обращений в четырех случаях усматривались признаки коррупционных проявлений. В результате проведенных проверочных мероприятий информация не подтвердилась.

В таможенных органах Сибирского таможенного управления регулярно осуществляется анализ информации, поступившей на «телефоны доверия», а также мер, принятых по итогам рассмотрения обращений подобного рода. Анализ указанной информации доводится до сведения начальников таможенных органов Сибирского таможенного управления.

На «телефоны доверия» таможенных органов Сибирского таможенного управления в 2014 г. поступило 56, в 2015 г. – 76 обращений граждан. При этом за 2 года в восьми обращениях содержалась информация коррупционной направленности (использование служебного положения, вымогательство). В ходе рассмотрения обращений сведения не подтвердились.

¹ В соответствии с приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 7 октября 2013 г. № 530н «О требованиях к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, государственных корпораций (компаний), иных организаций, созданных на основании федеральных законов, и требованиях к должностям, замещение которых влечет за собой размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера».

² Федеральный закон РФ от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Кроме того, на регулярной основе проводятся мероприятия с участием представителей деловых кругов (консультативные советы, рабочие и тематические встречи), на которых до участников внешнеэкономической деятельности доводится информация о возможности обращения в таможенные органы по фактам несоблюдения должностными лицами своих обязанностей, а также коррупционных проявлений со стороны таможенников.

Таким образом, опыт работы по профилактике коррупционных проявлений у нас уже достаточно обширный и в целом эффективный.

Следует отметить, что таможенные органы самыми первыми из государственных структур начали разворачивать антикоррупционную деятельность, и одной из первых в этом вопросе была именно Алтайская таможня, где с начала 2006 г. действовал Совет при начальнике таможни по противодействию коррупции.

Однако мы понимаем, что расслабляться не стоит, необходимо постоянно повышать свой профессиональный уровень, изучать практику работы своих коллег, в том числе из других государственных органов, проявлять неравнодушие и требовательность на данном участке кадровой работы.

Filimonov Alexander Anatolyevich, Chief of Staff of Siberian Customs Directorate of the Federal Customs Service of Russia (Novosibirsk, Russia).

The solution to many personnel issues lies in the organization of a proper and effective personnel policy on combating corruption in the customs service units.

Key words: *conteraction, HR policy, improvement of the regulatory framework, involvement of a polygraph examiner, official conduct ethics, preventive work.*

УДК 343.352

Юсубов Эльман Сулейманович, доцент Национального исследовательского Томского государственного университета (Томск, Россия)

На сегодняшний день созрела необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ антикоррупционной экспертной деятельности, эффективность использования различных правил и процедур которой нуждается в квалифицированных кадрах, обладающих правоприменительными знаниями и мировоззрением.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза, квалифицированные кадры, совершенствование законодательства, противодействие коррупции, антикоррупционная оценка, нормативные акты.

Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов Anti-corruption expertise of regulations and their projects

Одной из форм проявления неверности служащего своей службе и своему государству является коррупция. Коррупция как особая форма проявления расщепления подрывает основы государственного устройства и относится к числу одиозных угроз конституционной безопасности любого государства. Поэтому прак-

тически все современные государства разрабатывают комплекс мер, направленных на профилактику и преодоление коррупции.

В Российской Федерации действует самостоятельная организационно-правовая, идеологическая и законодательная система борьбы против коррупции и причинами ее порождения. Все применяемые меры преследуют цель выявления фактов коррупции как социального явления и наиболее опасного противоправного поведения государственного служащего. В научном и ином экспертном сообществе анализируют отдельные причины и условия, которые порождают коррупцию. При этом, как правило, рассматриваются экономические, политические, правовые, социально-психологические, воспитательные аспекты.

С точки зрения влияния идеологического фактора и поведенческого аспекта одной из центральных проблем остается весьма вольная трактовка и трансляция в общественное сознание идеи «государства услуги». Подобное понимание государства как корпорации, хозяйствующего субъекта и т.д. связано с отождествлением государства с организацией, которая оказывает гражданину услугу, а последний, как форма расчета, обязан платить налоги. Подобные представления о государстве как интегральном политико-правовом феномене разрушают правовое сознание гражданина.

В контексте подобной идеологии ущербной является доминирующая в научных публикациях и, как следствие, в общественном сознании идея о том, что коррупция имманентно присуща любому государству. Она существует практически во всех современных государствах, а в условиях глобализации приобретает транснациональные формы. Поэтому с ней бороться можно, но победить невозможно.

Различие состоит только в степени коррупционности и распространенности этого крайне отрицательного явления. По этому критерию существуют методики ранжирования государств в зависимости от уровня коррумпированности государственного аппарата.

Именно по этим весьма субъективным основаниям государство и государственный аппарат предаются общественной анафеме. Это, в свою очередь, отражается на взаимоотношениях между человеком и государством.

Очень многие склонны нынешние беды России связывать также с коррупцией. Довольно часто на основе исторической аналогии утверждают, что коррупция вполне соответствует российской традиции подношений и многообразию ее проявлений. В сознании многих россиян коррупция признается проявлением собственной материальной состоятельности и благополучия. Самостоятельной проблемой для изучения следует признать также соотношение коррупционных проявлений и принципа лояльности и верности. В свою очередь, подобная дихотомия влияет на дозирование борьбы против коррупции и информации о коррупции.

В условиях государственно-образованного общества действует целая система публичных процедур и механизм борьбы с коррупцией. В последние годы в Российской Федерации важное значение придается антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов. Значение этой процедуры связано с возможностями профилактики выявления коррупционных факторов в нормативных актах на ранней стадии их подготовки, принятия и применения.

Юридической основой антикоррупционной экспертизы является Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Названные федеральные законы декларируют экспертизу нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в качестве одной из эффективных мер по профилактике коррупции, определяют объект и субъектный состав антикоррупционной экспертизы.

Дальнейшее развитие правового института антикоррупционной экспертизы и дальнейшее внедрение его механизмов связано с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов». Антикоррупционная экспертиза является разновидностью правовой экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов. Это особенно наглядно проявляется в частичном совпадении предметов антикоррупционной экспертизы и правовой экспертизы в буквальном смысле. Так, к предмету антикоррупционной экспертизы Методика относит положения, связанные с принятием нормативного правового акта в пределах полномочий правотворческого органа, соответствие предмета правового регулирования нормативного правового акта полномочиям правотворческого органа и соответствие положений нормативного правового акта содержанию вышестоящих по юридической силе нормативных правовых актов. Представляется, что в целях повышения эффективности антикоррупционного анализа нормативных правовых актов следует разграничить правовую экспертизу в собственном смысле с антикоррупционной экспертизой. Для этого необходимо развести предмет, задачи и цели вышеназванных экспертиз. На практике общеправовая и антикоррупционная экспертиза подменяют или поглощают друг друга. Антикоррупционная экспертиза должна быть признана специальной правовой экспертизой, в ходе которой нормативные правовые акты оцениваются в прогностическом плане с точки зрения возможных социально-экономических и политико-правовых последствий на практике.

Необходимо подчеркнуть, что антикоррупционная экспертиза направлена на устранение дефектов нормативных правовых актов. Она преследует цель профилактики и предупреждения коррупции. Поэтому при ее проведении необходимо руководствоваться принципом презумпции добросовестности органа власти и должностного лица. Следовательно, антикоррупционная экспертиза не должна сопровождаться снижением эффективности правотворческой и правоприменительной деятельности. Однако действующее законодательство и Методика при оценке коррупциогенности нормативного правового акта ориентируются на презумпцию недобросовестности правоприменителя. Очевидно, что подобная презумпция существенно влияет на процесс эффективного правового регулирования и при определенных условиях может существенно снизить качество правоприменительной деятельности в тех случаях, когда должностное лицо обязано принять решение в силу своих законных полномочий. Особенно это затрагивает те нормативные предписания, которые представляют право должностному лицу или органу власти принимать несколько видов решений или при необходимости отступить от общей процедуры рассмотрения или разрешения того или иного вопроса.

Однако использование критерия «презумпция недобросовестности правоприменителя» во многом объясняется высоким уровнем коррупционных проявлений, низким уровнем правовой культуры, недостаточным уровнем профессиональной подготовленности правоприменителя.

Презумпция недобросовестности правоприменителя непосредственно связана с вероятностным (прогностическим) подходом к оценке дефекта нормативного правового акта. Закономерным или вполне допустимым является следующий вопрос: на каком основании эксперт делает вывод о том, что определения полномочий должностного лица по формуле «вправе» в одном случае является коррупциогенным фактором, а в другом – нет? Сегодня все федеральные законы и нормативно-правовые акты используют эту формулировку, в том числе и те, которые были приняты до вступления в силу закона об антикоррупционной экспертизе.

Представляется, что вышеуказанная правовая формулировка может выступать в качестве коррупциогенного фактора при определенных (конкретных) условиях.

В частности, эксперт должен учитывать характер отношений, в рамках которых реализуются полномочия, правовой статус должностного лица, объект правоотношений и множество других обстоятельств, которые способны оказать влияние на вывод о наличии коррупциогенного фактора. Таким образом, прогностическая антикоррупционная оценка должна опираться на определенные критерии, которые в настоящий момент отсутствуют и замещаются профессиональными знаниями, опытом и навыками эксперта.

Однако следует специально оговориться в тех случаях, когда по смыслу правового регулирования должностное лицо обязано принять конкретное решение, связанное с правами и законными интересами гражданина или применением мер юридического принуждения, определение его полномочий с использованием терминов «вправе», «может», «имеет право», будет непропорциональным содержанию прав гражданина и при определенных обстоятельствах способно создать условия для совершения коррупциогенного правонарушения.

Иначе говоря, в тех случаях, когда нормативно-правовым актом должностное лицо наделяется правом принятия решения в зависимости от складывающейся ситуации, от конкретных фактических обстоятельств, и поэтому у них отсутствует юридическая обязанность принять строго определенное решение, такое правовое регулирование следует признать надлежащим и не содержащим коррупциогенного фактора.

Особенно широко используется данная формулировка при определении полномочий органа власти или должностного лица, реализуемых в рамках гражданско-правовых и иных договорных отношениях, построенных на диспозитивном методе реализации прав обязанностей их участников. В этих случаях она также, на наш взгляд, не свидетельствует о наличии коррупциогенного фактора.

В рамках рассматриваемой проблемы следует обратить внимание на юридико-лингвистическую неопределенность текста или отдельных положений нормативного правового акта. Речь идет об использовании и употреблении в правотворческой деятельности неустоявшихся и двусмысленных терминов, а также категорий оценочного характера.

Безусловно, любой нормативный правовой акт должен соответствовать требованиям лингвистического качества. Иначе говоря, все термины должны соответствовать легальным или научным понятиям, а также стилистическим и грамматическим требованиям их изложения. Язык нормативного правового акта должен точно выражать волю правотворческого органа и быть понятным и ясным для всех субъектов общественных отношений. Отсутствие коммуникативных функций нормативного правового акта способно исказить намерения и цель правотворчества.

Следовательно, если нарушения требований лингвистического качества нормативного правового акта могут повлечь за собой злоупотребление со стороны должностных лиц своими полномочиями, представляя им право произвольно принимать решения и создавать гражданам и организациям дополнительные трудности для реализации своих прав и обязанностей, а также разрешать произвольно менять правила административного производства, то такие несовершенства правовых норм следует рассматривать как создающие условия для возникновения коррупциогенных правонарушений.

Использование в тексте нормативного правового акта оценочных терминов и категорий, например: «в исключительных случаях», «по уважительной причине», «в случае необходимости» является допустимым, если это обусловлено спецификой регулируемых общественных отношений, особенностями правоприменительной практики и с учетом характера отношений не позволяют заменить их строго определенными терминами и понятиями.

Таким образом, следует обобщить и констатировать необходимость дальнейшего совершенствования правовых основ экспертной деятельности противодействия коррупции. Эффективность использования различных правил и процедур антикоррупционной экспертизы нуждается в квалифицированных кадрах, обладающих правоприменительными знаниями и мировоззрением.

Yusubov Elman Suleimanovich, Assistant Professor, National Research Tomsk State University (Tomsk, Russia)

To date, there is a need for further improvement of the legal framework of anti-corruption expert activities, the efficiency of the use of various rules and procedures of which requires qualified personnel possessing law enforcement knowledge and outlook.

Key words: *anticorruption expertise, qualified personnel, improvement of legislation, anti-corruption, anti-corruption assessment, regulations.*

УДК 34.341

Иглин Алексей Владимирович, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Ульяновского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Ульяновск, Россия), кандидат юридических наук

В статье обосновывается, что вопросы коррупции затрагивают интересы всех государств. Коррупция – социально-юридическое явление, поэтому меры противодействия коррупции – предмет работы не только государственных органов, но и всех людей. Автор показывает, что в современном мире коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление. Сделан вывод, что на международном уровне создан эффективный правовой механизм борьбы с коррупцией, и задачей государств на национальном уровне является детальное законодательное регулирование вопросов коррупции с опорой на международные стандарты и зарубежный опыт.

Ключевые слова: ООН, международное сотрудничество, коррупция, неподкупность, гражданское общество, публичные интересы, безопасность.

Международно-правовое регулирование противодействия коррупции International legal regulation of counteraction of corruption

Вопросы коррупции затрагивают интересы всех государств, свидетельство тому – большое число международных нормативных актов, регулирующих коррупционные явления. На международном уровне приоритетным документом является Конвенция ООН против коррупции 2003 г.¹

В преамбуле этого документа закреплена сущность коррупции как источника проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности и справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку.

Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Целями указанной Конвенции являются:

а) содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;

б) поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов;

в) поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

По смыслу Конвенции для достижения указанных целей каждое государство-участник в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоордини-

¹ [Электронный ресурс]. URL: Официальный сайт ООН <http://www.un.org/>

рованную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

Кроме того, каждое государство-участник стремится в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;

б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации в надлежащих случаях определенных кадров на таких должностях;

в) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства-участника;

г) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях.

Каждое государство-участник принимает также меры в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению стандартов бухгалтерского учета и аудита в частном секторе и в надлежащих случаях установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер.

Каждое государство-участник принимает надлежащие меры в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз.

К видам коррупционных преступлений указанная Конвенция относит: подкуп национальных публичных должностных лиц, подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций, хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом, злоупотребление влиянием в коры-

стных целях, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, подкуп в частном секторе, хищение имущества в частном секторе, отмывание доходов от преступлений, сокрытие, воспрепятствование осуществлению правосудия.

При этом государства обязаны не только наказывать уже уличенных в коррупции лиц, но и сотрудничать для розыска, совместных трансграничных расследований и выдачи скрывающихся от правосудия, оказывать взаимную правовую помощь зарубежным странам. При этом большое внимание уделяется информационному и техническому сотрудничеству в рамках созданных Конвенцией Конференции и Секретариата.

Еще один важный документ ООН – Декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» 1996 г.¹ Он содержит обязанности государств:

а) принимать эффективные и конкретные меры по борьбе со всеми формами коррупции, взяточничества и связанными с ними противоправными действиями в международных коммерческих операциях, в частности обеспечивать эффективное применение действующих законов, запрещающих взятки в международных коммерческих операциях, содействовать принятию законов в этих целях там, где их не существует, и призывать находящиеся под их юрисдикцией частные и государственные корпорации, занимающиеся международными коммерческими операциями, в том числе транснациональные корпорации, и отдельных лиц, занимающихся такими операциями, содействовать достижению целей указанной Декларации;

б) установить эффективным и скоординированным образом уголовную ответственность за дачу таких взяток иностранным государственным должностным лицам, при этом никоим образом не исключая, не затрудняя и не задерживая принятие мер по осуществлению настоящей Декларации на международном, региональном или национальном уровне;

в) не допускать в странах, которые еще не сделали этого, возможности вычета из облагаемых налогом сумм взяток, выплаченных любой частной или государственной корпорацией или отдельным лицом какого-либо государства любому государственному должностному лицу или избранному представителю другой страны, и с этой целью изучить имеющиеся у них соответствующие возможности сделать это;

г) разработать или применять стандарты и методы учета, которые повышают транспарентность международных коммерческих операций и побуждают частные и государственные корпорации, занимающиеся международными коммерческими операциями, в том числе транснациональные корпорации, и отдельных лиц, занимающихся такими операциями, избегать коррупции, взяточничества и связанных с ними противоправных действий и вести борьбу с ними;

д) разрабатывать или поощрять разработку, в соответствующих случаях, кодексов поведения в области предпринимательской деятельности, стандартов или оптимальной практики, которые запрещают коррупцию, взяточничество и свя-

¹ Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «Консультант Плюс».

занные с ними противоправные действия при осуществлении международных коммерческих операций;

е) изучить возможность признания незаконного обогащения государственных должностных лиц или избранных представителей преступлением;

ж) сотрудничать и оказывать друг другу максимально возможную помощь в отношении уголовных расследований и других процессуальных действий в связи с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях;

з) предпринимать необходимые действия по укреплению сотрудничества в целях содействия облегчению доступа к документам и данным об операциях и личности тех, кто занимается взяточничеством при осуществлении международных коммерческих операций;

и) обеспечить, чтобы положения о неразглашении банковской тайны не препятствовали и не мешали уголовным расследованиям или другим процессуальным действиям в отношении коррупции, взяточничества или связанной с этим незаконной практики в международных коммерческих операциях и чтобы правительствам, которые пытаются получить информацию о таких операциях, оказывалось полное содействие.

При этом Декларация закрепила определение следующих коррупционных явлений взяточничества:

– предложение, обещание или передачу любой частной или государственной корпорацией, в том числе транснациональной корпорацией, или отдельным лицом какого-либо государства лично или через посредников любых денежных сумм, подарков или других выгод любому государственному должностному лицу или избранному представителю другой страны в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией;

– вымогательство, требование, согласие на получение или фактическое получение любым государственным должностным лицом или избранным представителем какого-либо государства лично или через посредников денежных сумм, подарков или других выгод от любой частной или государственной корпорации, в том числе транснациональной корпорации, или отдельного лица из другой страны в качестве неправомерного вознаграждения за выполнение или невыполнение этим должностным лицом или представителем своих служебных обязанностей в связи с той или иной международной коммерческой операцией.

На региональном уровне большое значение приобрели: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией Организации американских государств 29 марта 1996 г., Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств-членов Европейского Союза 26 мая 1997 г.¹, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы 27 января 1999 г., Конвенция о граждан-

¹ Иглин А.В. Статус Евросоюза, его институтов и органов. Saarbrücken: LAPLAMBERT Academic Publishing GmbH&Co. KG, 2011.

ско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы 4 ноября 1999 г. и Конвенция Африканского союза о предупреждении коррупции и борьбе с ней 12 июля 2003 г.

В целом, эти документы продолжают идеи актов ООН и поощряют принятие на национальном уровне соответствующего законодательства.

Iglin Aleksei Vladimirovich, Head of the Department of Theory and History of State and Law of the Ulyanovsk Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Ulyanovsk, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article is devoted to the questions of corruption infringe on interests of all states. Corruption is a social and legal phenomenon, therefore corruption counteraction measures are a subject of work not only of government bodies, but also of all people. The author shows that in the modern world corruption doesn't represent a local problem anymore, but turned into a transnational phenomenon. The conclusion is drawn that at the international level an effective legal mechanism of fight against corruption has been created and the task of the states at the national level is a detailed legislative regulation of questions of corruption with a support of international standards and foreign experience.

Key words: UN, international cooperation, corruption, integrity, civil society, public interests, safety.

УДК 343.35

Кислов Алексей Анатольевич, магистрант 2 курса направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», начальник Бийского межрайонного отдела Регионального управления Федеральной службы России по контролю за оборотом наркотиков по Алтайскому краю (Бийск, Россия), подполковник полиции

В статье описаны основные направления предупредительно-профилактической работы по противодействию коррупции в Федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков.

Ключевые слова: противодействие коррупции, Федеральная служба России по контролю за оборотом наркотиков.

Организация противодействия коррупции в Федеральной службе по контролю за оборотом наркотиков

Organization of counteration of corruption in the federal service for drug control

В настоящее время наиболее актуальной проблемой в обеспечении безопасности общества и практически всех государств мира, включая Российскую Федерацию, является коррупция.

Федеральная служба России по контролю за оборотом наркотиков (далее ФСКН) является правоохранительным органом, основной задачей которого является противодействие незаконному распространению наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ. Распространение наркотиков – это один из самых высокодоходных видов преступной деятельности. В связи с чем наркобизнес напрямую связывают с организованными формами преступности и коррупцией.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.¹, коррупция является одной из угроз национальной безопасности страны. В системе государственной службы негативное воздействие коррупции проявляется в социально-экономическом развитии государства, воплощении национальных проектов, уменьшении доверия граждан к органам государственной власти, зарождении негативного отношения к государственной службе и государственным служащим. Учитывая, что одним из направлений оперативно-розыскной деятельности ФСКН является борьба с организованными формами преступности, бизнес которых практически невозможен без слияния с органами власти и правоохранительными структурами, эффективности работы по пресечению коррупционных проявлений уделяется большое значение.

Оперативники ФСКН при выполнении задач оперативно-розыскной деятельности постоянно находятся в высокой интенсивности контактов с представителями криминального мира, которые в свою очередь принимают усилия, направленные на их подкуп, склонение к сотрудничеству за определенные жизненные блага, получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для самого сотрудника или для третьих лиц, либо незаконное предоставление какой-либо выгоды, то есть осуществляют практически все деяния, которые сформулированы в ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»².

Существующая формулировка коррупции позволяет определять большинство деяний, которые относятся к коррупционным проявлениям. Активность в противодействии коррупции среди сотрудников ФСКН на этапе предупредительно-профилактических мер позволяет в большей степени предотвратить втягивание их в коррупционную деятельность, чем репрессивные меры (например, привлечение к уголовной ответственности).

К основным направлениям предупредительно-профилактической работы в ФСКН следует отнести:

1. Недопущение в ФСКН случайных или специально внедренных людей, способных использовать служебное положение в личных корыстных целях. Для этого при подборе кандидатов на службу проводится тщательная проверка кандидата, его родственников, друзей, знакомых. Осуществляется сбор характеризующей информации, в том числе и на наличие компрометирующих сведений. Проверяются профессиональные качества на выполнении поручений, связанных

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

с дальнейшей спецификой работы. Обязательным условием является прохождение психологических тестов и полиграфа. На стадии изучения кандидата на службу важна роль не только кадровых подразделений и психологов, но и участие руководителей структурных подразделений, в особенности оперативных и следственных отделов, в которые осуществляется подбор будущих сотрудников. Важно, чтобы у руководителя, как правило, имеющего богатый опыт оперативно-следственной работы, сложилось внутреннее убеждение о целесообразности принятия на службу того или иного кандидата.

2. Обеспечение безопасности сотрудников и их близких. Очень важное направление деятельности подразделений собственной безопасности ФСКН. Известно, что организованные преступные группы нередко осуществляют свою контрразведывательную деятельность, для чего создают специальные «службы безопасности» или подбирают отдельных профессионалов, в том числе бывших сотрудников правоохранительных органов, спецслужб, адвокатов; главная их цель – компромат на сотрудников и лиц из их окружения. Сталкиваясь с организованными формами преступности, оперативные работники не застрахованы от целенаправленных нападений со стороны «криминала». Злоумышленники имеют возможность устраивать различные провокации в отношении сотрудников и их близких. Например, подстраивать дорожно-транспортные происшествия, целью которых является запугивание, втягивание в финансовую кабалу, провоцирование на конфликт с применением насилия и т.п. Иными словами, организованной преступности выгодно создать условия, при которых сотрудник правоохранительного органа может склониться к различным формам коррупции. В этой связи подразделения собственной безопасности, используя методы оперативно-розыскной работы, нацеливаются на получение упреждающей информации о возможных провокационных действиях в отношении сотрудников и их близких. По каждому чрезвычайным происшествиям с участием сотрудников, проводятся объективные служебные расследования. При имеющейся угрозе жизни и здоровью сотрудника или членов его семьи обеспечивается физическая защита с использованием подразделений специального назначения. Очень важно, чтобы сотрудники всех правоохранительных органов (в особенности оперативных) при выполнении поставленных перед ними задач, в процессе противоборства с преступностью были уверены в своей защищенности.

3. Организация антикоррупционного обучения сотрудников, формирование единого негативного отношения к коррупции. В условиях изменяющегося законодательства в сфере коррупции сотрудникам ФСКН своевременно доводятся все новшества, касающиеся их деятельности. Кадровыми подразделениями организуются систематические занятия по обучению сотрудников ФСКН по антикоррупционной тематике. Данные занятия практико-ориентированы и обеспечивают сотрудникам получение знаний нормативно-правовой базы противодействия коррупции, в том числе в части установления запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, требований к служебному поведению. Разъясняется последовательность действий при выявлении правонарушений коррупционного характера. Прививаются морально-этические аспекты противодействия коррупции. В идеале сотрудники должны быть ориентированы на достижение единой цели: «борьбе с преступностью». Это хоть и «старая идеология», но практически примени-

мая и в настоящее время. При отсутствии указанных выше знаний и навыков сотрудник в конце концов может добровольно заблуждаться в понимании некоторой терминологии. Например, в понятии «иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, совершенные от имени или в интересах юридического лица».

В качестве дополнительных мер по противодействию коррупции используются:

- стимулирование длительности, безупречности и эффективности работы путем четкого закрепления дополнительных мер оценки и поощрения тех сотрудников, которые в своей работе придерживаются указанных им требований;

- введение постоянного мониторинга коррупционных рисков в правоохранительной системе;

- применение мер административной и дисциплинарной ответственности в качестве санкций, обеспечивающих реализацию антикоррупционных правил безопасности.

Таким образом, политика в области противодействия коррупции в системе ФСКН и других правоохранительных органах не должна сводиться только к выявлению и пресечению правонарушений, совершаемых самими сотрудниками. Необходимо исключать условия, способствующие возникновению коррупции, с одновременным усилением среди сотрудников идеологии борьбы с преступностью, подготовкой профессионального кадрового аппарата.

Kislov Alexey Anatolievich, Undergraduate Student of the Faculty of «State and Municipal Administration» of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Head of Biysk Interdistrict Department of the Regional Management of the Russian Federal Service for Drug Control for Altai Krai (Biysk, Russia), Police Lieutenant Colonel

The article describes the main areas of preventive work to combat corruption in the Federal Service for Drug Control.

Key words: *fight against corruption, the Russian Federal Service for Drug Control.*

УДК 342.53

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

В статье верховенство закона рассматривается как один из основополагающих признаков парламентаризма. При этом уделяется внимание различным национальным трактовкам понимания этого принципа. Верховенство закона соотносится с конституционализмом и институтом конституционной юстиции.

Ключевые слова: парламентаризм, верховенство закона, конституционализм.

Верховенство закона как признак парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории **The rule of law as a sign of parliamentarism: constitutional and legal theory**

В условиях происходящего в последние годы усиления авторитарных начал Российской государственности становятся актуальными различные научные концепции, предлагающие направления децентрализации управленческих процессов. Соответственно, в рамках конституционного права реанимируется несколько забытая теория парламентаризма.

Парламентаризм можно понимать как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике. Парламентаризм призван минимизировать потенциальную угрозу узурпации власти со стороны исполнительных органов. Концепция парламентаризма позволяет понять, через какие юридические механизмы можно обеспечить реальность и эффективность реализации полномочий парламентом. На фоне разнообразия мнений, существующих в юридической науке, представляется логичным обозначать квалифицирующие признаки парламентаризма с позиций отграничения его от элементов формы государства и недопустимости буквального понимания «верховенства парламента». Поэтому, на наш взгляд, парламентаризм как особую организацию государственной власти отличают следующие квалифицирующие признаки: 1) верховенство закона; 2) разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента; 3) участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти; 4) подотчетность исполнительной власти парламенту; 5) особый статус депутата со свободным мандатом и ответственностью перед законом; 6) многопартийность, право на политическую оппозицию и обеспечение связи населения с механизмом государства; 7) независимость судебной власти и ее взаимодействие с законодательной и исполнительной властью для обеспечения баланса государственно-правового устройства. Именно эти признаки, по нашему мнению, характеризуют эффективное исполнение полномочий парламентом, позволяют ему во взаимодействии с иными ветвями власти обеспечить устойчивый внутренне регулируемый механизм стабильного развития государства.

Верховенство закона как признак парламентаризма одновременно является одним из основополагающих принципов современной государственности. Он предполагает обязательное следование законам как нормативным правовым актам, принимаемым парламентом (или в результате прямого волеизъявления народа) по наиболее важным вопросам жизнедеятельности общества и государства, а также обладающего приоритетом над всеми подзаконными актами. При этом предполагается, что закон должен быть правовым, то есть справедливым, правильным, объективно необходимым¹. Поэтому зачастую названный принцип называется как принцип верховенства права, или верховенства правового закона. В этой связи В.Д. Зорькин задается вопросом: над чем должно проявляться верховенство права? И отвечает: над произволом, и ссылается на известный тезис Ш.Л. Монтескье о том, что нет более жесткой тирании, чем та, которая прикрывается законами и видимостью правосудия².

Эта идеальная модель при видимой простоте сложна в практической реализации. Дело в том, что, во-первых, в современном государстве в условиях расширения и усложнения сфер правового регулирования, обширного правотворчества органов исполнительной власти и признания феномена судебного правотворчества различия между законом и подзаконным актом, «первичным» и «вторичным» законодателем, нормативным правовым актом и актом толкования права все менее очевидны³. На практике это дает почву для различных юридических трактовок и политических манипуляций в конкретных жизненных ситуациях. Но все же правовое закрепление и стремление к реализации принципа верховенства закона различными участниками правоотношений позволяет государствам развиваться в более справедливом, гуманистическом направлении.

Во-вторых, рассматриваемый принцип может по-разному интерпретироваться в тех или иных государствах с учетом специфики истории становления правовых институтов. Например, в государствах Восточной Европы речь преимущественно ведется о принципе *Supremacy of Statute Law*, то есть о верховенстве закона. В Китае с 2010 г. стал активно разрабатываться принцип «управления при верховенстве закона», предполагающий установку на индивидуализацию в рамках патриархальной модели государственности⁴. Англосаксонское «*rule of law*» и романо-германские «*rechtsstaat*», «*etat de Droit*», «*estado de derecho*» – это не просто различное языковое выражение одного и того же явления, обозначаемого в русском переводе как «господство права», а различные научные концепции⁵.

В Англии термин «верховенство права» («*rule of law*») впервые появился в правовых документах начала XVII в., а уж затем получил теоретическую интерпретацию в научных трудах. В англо-саксонской доктрине основной акцент изначально делался на связанности и ограниченности воли монарха нормами общего

¹ См.: Теория государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2007. С. 301–302.

² См.: Зорькин В.Д. Цивилизация права и развитие России. М., 2015. С. 117.

³ См.: Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург, 2009. С. 30.

⁴ См.: Серов К.Н. Социально-экономическая политика государства и политический режим: некоторые проблемы взаимосвязи // Юридический мир. 2007. № 4. С. 12–16.

⁵ См.: Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2009. С. 337.

права, выросшего из древних обычаев, правовая природа которых была подтверждена устоявшейся в веках судебной практикой¹. Отсюда и признание решающей роли судебной системы в обеспечении верховенства права. В исследованиях западных авторов подчеркивается, что традиционная англосаксонская трактовка принципа господства права сводится к установлению такого правопорядка, при котором суд, а не законодатель обладал бы полномочиями окончательного решения вопроса о том, что является правом, а что не является таковым².

В странах романо-германской правовой системы идея господства права получила сначала теоретическое воплощение в концепции правового государства («*rechtsstaat*») и лишь позднее была реализована на практике. Эта модель была изначально ориентирована не на судебное правотворчество, а на законодательную деятельность парламента. То есть романо-германская трактовка принципа господства права апеллирует к такому правопорядку, когда законодатель при «полуавтономном» статусе национального суда и его «уважительном отношении к суверенитету парламента» в окончательном варианте решал бы все фундаментальные вопросы права³. Однако к настоящему времени различия в понимании «господства права» в названных правовых системах нивелируются, поскольку в соответствующих странах идет процесс сближения системы источников права⁴, а также формируется некое международное восприятие этого явления. Например, Международной неправительственной организацией World Justice Project разработана и уже несколько лет применяется на практике система индикаторов, позволяющих рассчитать индекс верховенства права для различных стран мира. К числу таких индикаторов отнесены степень ограничения полномочий институтов власти, уровень коррупции, порядок и безопасность, гарантии защиты основных прав, прозрачность институтов власти, соблюдение законов, качество правосудия⁵.

На сегодня принцип верховенства права и закона зачастую дополняется сравнительно новым термином «конституционализм». Конституционализм означает прежде всего сам факт наличия конституции и ее активного влияния на политическую жизнь страны, верховенство и определяющую роль конституции (писаной или неписаной) как основного закона в системе действующего законодательства, опосредованность политических отношений конституционно-правовыми нормами, конституционное признание прав и свобод личности, правового характера взаимоотношений гражданина и государства⁶. Хотя в отечественной конституционно-правовой доктрине конституционализм воспринимается еще и как базирующийся на признании верховенства конституции политико-правовой режим⁷ и как система взглядов о конституционном государстве¹. В любом

¹ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 117.

² См.: Allan T. *Constitutional Justice: A Liberal Theory of the Rule of Law*. L., 2001. P. 21–25.

³ См.: Campbell J. *The Legal Theory of Ethical Positivism*. L., 1996. P. 3–18.

⁴ См.: Марченко М.Н. *Правовые системы современного мира: учебное пособие*. М., 2008. С. 211.

⁵ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 116.

⁶ См.: История буржуазного конституционализма XVII–XVIII вв. / отв. ред. В.С. Нерсесянц. М., 1983. С. 4.

⁷ См.: Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конститу-

случае конституционализм обогащает принцип господства закона, поскольку конституция, будучи основным законом страны, призвана обеспечить единство и стабильность всей правовой системы того или иного государства.

Новое звучание в принцип верховенства конституции и закона вносит институт конституционной юстиции. Еще в начале двадцатого века этот институт существовал лишь в нескольких странах, а значительную политическую роль играл только в США. Ныне же он закреплен всеми принятыми после Второй мировой войны конституциями второго и последующих «поколений». На первый взгляд может показаться, что конституционная юстиция подрывает традиционный принцип верховенства закона, поскольку в иерархии государственных органов появляется один (как правило, судебный), который стоит «выше» представительного органа – парламента и наделяется правом проверки законодательных актов парламента. За это, собственно, буржуазные страны подвергались критике со стороны советской науки государственного права².

Однако к настоящему времени отечественная юриспруденция восприняла доводы зарубежных ученых, обосновывающих целесообразность существования органа конституционного контроля, не противопоставляющего свою волю воле народа, поскольку на него возложены функции охраны конституции, являющейся наиболее торжественным и глубоким выражением воли народа, от возможных посягательств со стороны парламента в случае проявления им неуважения к Основному закону³. Более того, российские ученые в качестве адаптации теории верховенства закона к реалиям и позитивному значению конституционной юстиции ввели категорию «судебный конституционализм», предполагающую судебную защиту предписаний конституции, а также формирование под влиянием актов конституционного суда «живого» конституционализма⁴. Такой подход созвучен современным общеевропейским представлениям о верховенстве конституции. Так, в генеральном докладе XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов, проходившего в Вильнюсе 3–6 июня 2008 г., говорится: «Только активная позиция конституционного суда обеспечивает реальную, а не предполагаемую имплементацию принципа верховенства конституции»⁵.

Таким образом, верховенство закона является одним из основополагающих признаков парламентаризма. При этом верховенство закона предполагает

ционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013. С. 20.

¹ См.: Старостина И.А. Референдум и выборы в системе современного российского конституционализма // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013. С. 275.

² См.: Современное буржуазное государственное право. Критические очерки. Основные институты. Т. 2. / отв. ред. В.А. Туманов. М., 1982. С. 295.

³ См.: Bourdon J., Pontier J.-M., Ricci J.-Cl. Droit constitutionnel et institutions politique. P., 1980. P. 88.

⁴ См.: Бондарь Н.С. Концепция «живого» (судебного) конституционализма: методология исследования в свете практики конституционного правосудия // Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / отв. ред. В.И. Фадеев. Т. 2. М., 2013. С. 39–40.

⁵ См.: Генеральный доклад XIV Конгресса Конференции европейских конституционных судов (Вильнюс, 3–6 июня 2008 г.) // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Ереван, 2008. Вып. 2–3. С. 110–111.

не только формально-юридический приоритет законов как нормативных правовых актов, но и правовое содержание этих актов, а также конституционализм. Институт конституционной юстиции рассматривается как гарантия реализации принципа верховенства права.

Konovalova Liudmila Gennad'evna, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

In the article the rule of law is regarded as one of the fundamental attributes of parliamentarism. Great attention is paid to different national interpretations of the understanding of this principle. The rule of law refers to constitutionalism and constitutional justice.

Key words: *parliamentarism, the rule of law, constitutionalism.*

УДК 343

Малиненко Эльвира Владимировна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Южно-Российского института управления ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Ростов-на-Дону, Россия), кандидат юридических наук

В статье исследуются проблемы осуществления антикоррупционной экспертизы нормативных актов и их проектов в субъектах Российской Федерации, описывается взаимодействие государственных органов при ее проведении.

Ключевые слова: антикоррупционная экспертиза нормативных актов, коррупционные факторы, взаимодействие государственных органов.

Проблемы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации как фактор противодействия коррупции **Problems of anti-corruption expertise of legal acts in the russian federation subjects as a factor of counteracting of corruption**

В условиях развития правового государства актуальной остается проблема нормотворческой деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Во исполнение Федеральных законов от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹, от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»², постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных право-

¹ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

² СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

вых актов и проектов нормативных правовых актов»¹ в Российской Федерации стала проводиться антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов прокуратурой Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти в области юстиции, органами, организациями, их должностными лицами в порядке, установленном нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

Необходимо и проведение антикоррупционной экспертизы в отношении нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – при мониторинге их применения, а также при проведении правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов в целях выявления коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Коррупциогенными факторами, устанавливающими для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, являются: широта дискреционных полномочий, определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав, чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества, принятие нормативного правового акта за пределами компетенции, заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий, отсутствие или неполнота административных процедур, отказ от конкурсных (аукционных) процедур. Кроме того, коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются: наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, злоупотребление правом заявителя органами государственной власти или органами местного самоуправления, юридико-лингвистическая неопределенность.

Автор полагает, что особая роль в данном случае отводится органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Например, проведенный автором анализ правовых актов Правительства Ростовской области позволяет сделать вывод о неукоснительном исполнении федеральных и областных законов в части противодействия коррупции в Ростовской области и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Изданное 30 сентября 2015 г. в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»², Областным законом от 12 мая 2009 г. № 218-ЗС «О противодействии коррупции в Рос-

¹ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

² СЗ РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477.

товской области»¹, постановление Правительства Ростовской области «Об утверждении порядка проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов Губернатора Ростовской области и Правительства Ростовской области» № 9 является свидетельством этому².

В соответствии с указанным постановлением в Правительстве Ростовской области антикоррупционная экспертиза проводится в отношении следующих проектов нормативных правовых актов, принимаемых Губернатором Ростовской области и Правительством Ростовской области: проектов указов по вопросам утверждения Регламента Правительства Ростовской области, проектов постановлений Правительства Ростовской области по вопросам: утверждения положений об областных органах исполнительной власти, положений о коллегиальных органах Правительства Ростовской области, порядков использования средств областного бюджета, социально-экономического развития Ростовской области и социальной защиты населения, а также по вопросам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, в том числе регулирующие гражданские, личные, политические, социальные, экономические, экологические, культурные и иные права, свободы и обязанности граждан, устанавливающие гарантии осуществления и закрепляющие механизмы и процедуру реализации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина. Кроме того, институтам гражданского общества и гражданам впервые предоставлено право проводить данную экспертизу, поэтому указанные проекты подлежат независимой антикоррупционной экспертизе и одновременно размещению на официальном сайте Правительства Ростовской области.

В целях реализации указанных полномочий в Правительстве Ростовской области внесены изменения в структуру Правового управления при Губернаторе Ростовской области в части создания отдела правовой и антикоррупционной экспертизы. Правовое управление одновременно с проведением правовой экспертизы проводит антикоррупционную экспертизу проекта нормативного правового акта после предоставления заключения Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Ростовской области. Главное – не только выявить коррупциогенные факторы, найти способы их устранения, но и провести анализ причин появления этих факторов, действий государственных служащих, участвующих в разработке проекта нормативного правового акта, и ответить на вопрос, что им способствовало: низкая квалификация государственных служащих или преднамеренный интерес. Обе причины являются недопустимыми.

Новизна исполнения рассмотренных правовых норм предполагает новый подход к противодействию коррупции при издании нормативных правовых актов, определяющих устои нашего общества, что способствует изданию органами государственной власти субъекта Российской Федерации только законных и обоснованных нормативных правовых актов.

Malinenko Elvira Vladimirovna, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of South-Russian Institute of Management of the Rus-

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.donland.ru/documents/O-protivodejstvii-korruptcii-v-Rostovskoj-oblasti?pageid=128483&mid=134977&itemId=546> – официальный портал Правительства Ростовской области.

² Собрание нормативных правовых актов. №10. 2015.

sian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia, Rostov-on-Don), Candidate of Juridical Sciences

The article examines the problem of the anti-corruption expertise of legal acts and their projects in the Russian Federation, describes the interaction of state bodies when carried out.

Key words: *anti-corruption expertise regulations, corruption factors, interaction of state bodies.*

УДК 343.35

Мурашкин Игорь Юрьевич, начальник управления Губернатора Омской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений (Омск, Россия), кандидат юридических наук

Кайгородов Денис Юрьевич, начальник организационно-аналитического отдела управления Губернатора Омской области по профилактике коррупционных и иных правонарушений (Омск, Россия)

В статье авторы исследуют понятие коррупции, которое в настоящее время является исключительно юридическим и отражает его уголовно-правовую направленность. Вместе с тем это негативное явление не только лежит в сферах, регулируемых нормативными правовыми актами других отраслей законодательства, но и выходит за рамки его правовой интерпретации. Предлагаются новые подходы к формированию понятия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, ограничения, запреты.

О понятии коррупции, сформулированном в Федеральном законе «О противодействии коррупции» On the concept of corruption, formulated in the federal law «On combating of corruption»

В настоящее время актуальность тематики противодействия коррупции неоспорима, что подтверждается более чем 30 диссертационными исследованиями, проведенными за последние 5 лет по юридическим, политическим, историческим, экономическим, социологическим, философским специальностям.

Понятие коррупции, сформулированное в п. 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 22.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹ (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ) более 7 лет назад, в неизменном виде существует до настоящего времени и подразумевает злоупотребление служебным положением, дачу взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущест-

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. № 266.

венного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, в том числе совершение этих действий от имени или в интересах юридического лица.

Толкование этой нормы позволяет сделать вывод, что под этим юридико-политическим явлением понимаются не только обозначенные в ней конкретные преступления, предусмотренные Особенной частью Уголовного кодекса Российской Федерации¹ (далее – УК РФ), но и иные деяния, совершенные физическим лицом в целях получения имущественной выгоды.

При этом деятельность по противодействию коррупции, в частности, осуществляется специальными государственными органами в рамках задач, предусмотренных (абз. 2 ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»², а также при расследовании преступлений органами, осуществляющими предварительное расследование в силу ст. 150–151 УПК РФ³.

С учетом этого органы внутренних дел и прокуратуры не ограничиваются понятием коррупции, указанным в Федеральном законе № 273-ФЗ, а существенно расширяют список преступлений данной категории в рамках государственного статистического учета. В частности, согласно Перечню № 23 приложения к Указанию Генеральной прокуратуры России № 744/11 и МВД России № 3 от 31.12.2014 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»⁴ (далее – Перечень), к числу коррупционных преступлений прямо или при наличии определенных условий, кроме указанных в законе, относятся преступления в области избирательных прав (ст. 141, 141.1, ч. 2 ст. 142 УК РФ); легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем (ст. 174, 174.1 УК РФ); приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем (ст. 175 УК РФ); нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ) и государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ); незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ) и др. (всего их около 50).

Несмотря на выход за границы круга преступных посягательств, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции», такая позиция представляется обоснованной по следующим причинам.

Во-первых, в ряду криминальных деяний предусмотрены те, что препятствуют законному формированию органов государственной власти и местного само-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ // Российская газета. 1995. № 160.

³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

⁴ О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности: Указание Генпрокуратуры России № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

управления. Неправомерное влияние на ход и результаты избирательных кампаний позволяет образовать круг должностных лиц, обеспечивающих друг другу поддержку и связанных между собой «круговой порукой», что, в свою очередь, значительно упрощает возможность незаконного обогащения и сокрытия следов преступной деятельности.

Во-вторых, к Перечню без дополнительных условий отнесено преступление, указанное в ст. 289 УК РФ. Действительно, учреждение должностными лицами вопреки установленному запрету организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность, или управление ими с предоставлением льгот и преимуществ или с иным покровительством прямо противоречит целям и основам государственного управления и устройства, а потому должно признаваться как коррупционное и пресекаться.

В-третьих, отнесение к коррупционным преступлениям, связанных с распоряжением имуществом, добытым преступным путем, не лишено оснований. Учитывая необходимость соблюдения лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными и муниципальными служащими запретов, ограничений и исполнения обязанностей, установленных законодательством в целях противодействия коррупции, в том числе связанных с возможностью приобретения отдельных объектов гражданских прав и владения ими, требования о ежегодном представлении сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, заставляют коррупционеров принимать меры к преданию законности нахождения и использования у них имущества, полученного в результате незаконного обогащения.

Кроме того, как верно отметила А.А. Гравина, «коррупция проявляется в различных формах», в связи с чем к числу преступлений анализируемой категории следует отнести также конкретные формы воспрепятствования осуществлению правосудия¹.

Таким образом, следует сделать **первый вывод**: понятие коррупции не должно ограничиваться перечнем конкретных преступных посягательств. Даже в сфере уголовного права это явление значительно шире совершения конкретных преступлений, связанных с незаконным обогащением, и должно включать также иные деяния, направленные на создание условий для дальнейшего получения незаконных выгод должностными лицами.

Далее. Подпунктами «б» и «в» п. 2 ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ установлено, что одной из форм противодействия коррупции является деятельность оговоренных в законе органов и институтов по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию, а также минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных *правонарушений*. Это не единственное использование понятия «коррупционное правонарушение» в отечественном законодательстве. Например, Указом Президента Российской Федерации от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции»² предписано создать органы субъектов Рос-

¹ Гравина А.А. Транснациональная коррупция как состав международного преступления // Журнал российского права. 2015. № 12. С. 87.

² О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (вместе с «Типовым положением о комиссии по координации работы по противодействию

сийской Федерации по профилактике *коррупционных* и иных *правонарушений*, утверждено Типовое положение этого органа.

Между тем имманентным признаком правонарушения является его противоправность, под которой, не углубляясь в дискуссию, понимается нарушение запрета, прямо установленного в законе или ином нормативном правовом акте, либо невыполнение обязательств, возложенных на субъектов права законом¹.

При этом все правонарушения в зависимости от их характера, степени вредности и опасности для общественных отношений, характера применяемых санкций за их совершение делятся на преступления и проступки².

Следует отметить, что сформулированное в п. 1 ст. 1 Федерального закона № 273-ФЗ понятие коррупции охватывает лишь преступные деяния, несмотря на то, что ч. 1 ст. 13 данного закона предусмотрено положение, согласно которому граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Как обоснованно указывает в одной из своих работ Е.И. Спектор, «до сих пор не выработан единый стройный подход к определению понятия «коррупционное правонарушение» и его квалифицирующих признаков», в связи с чем «на законодательном уровне не отражены соотношение и связь данного понятия с понятиями «коррупционное преступление», «коррупционный проступок» и «правонарушение, создающее условия для коррупции»³.

Кроме уголовного законодательства в отечественном законодательстве на уровне кодифицированных нормативных правовых актов отдельные вопросы противодействия коррупции регулируются Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях⁴ (ст. 19.28 и 19.29) и Трудовым кодексом Российской Федерации⁵ (далее – ТК РФ).

Например, согласно п. 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ одним из оснований увольнения является непринятие работником мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является, непредставление или представление неполных или недостоверных сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера либо непредставление или представление заведомо неполных или недостоверных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих суп-

коррупции в субъекте Российской Федерации», «Типовым положением о подразделении федерального государственного органа по профилактике коррупционных и иных правонарушений», «Типовым положением об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений»: Указ Президента РФ от 15.07.2015 № 364» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть II). Ст. 4477.

¹ Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: учебник. М.: Проспект. 2013. С. 700.

² Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Норма: Инфра-М, 2013. С. 344–345.

³ Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. №8. С. 40–46.

⁴ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

руга (супруги) и несовершеннолетних детей, открытие (наличие) счетов (вкладов), хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владение и (или) пользование иностранными финансовыми инструментами работником, его супругом (супругой) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных законодательством, если указанные действия дают основание для утраты доверия к работнику со стороны работодателя.

Кроме Федерального закона «О противодействии коррупции» и Трудового кодекса РФ установление запретов, ограничений, требований и обязанностей, направленных на предупреждение этого социального явления, нашло также отражение в ст. 15–20.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, ст. 12–15 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»² и иных нормативных правовых актах.

При этом отдельные правовые способы профилактики коррупции в должной мере оценены в научной литературе. Например, по мнению С.А. Бессчасного и В.Н. Скорика, институт контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам является наиболее актуальным правовым механизмом противодействия коррупции со стороны государства³.

В одной из своих работ Е.В. Черепанова верно отметила, что Федеральный закон «О противодействии коррупции» вполне обоснованно провозглашает принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции, а залогом эффективности государственной антикоррупционной политики является комплексный подход к решению данной задачи, предполагающий одновременную проработку проблемных вопросов противодействия коррупции на всех направлениях правоохранительной деятельности: от совершенствования законодательства до повышения уровня правового сознания граждан⁴. В научной литературе предлагаются другие дополнительные формы противодействия коррупции⁵.

В настоящее время противодействие коррупции включает в себя ряд профилактических мероприятий, направленных на выявление и устранение причин и условий существования этого явления. И это естественно. Совершение преступления коррупционной направленности – это лишь одно из «материализовавшихся» проявлений коррупции, ее ключевая стадия.

В связи с чем коррупция выступает в качестве системы общественных отношений, возникающих на основе искаженного сознания о возможности использования должностным лицом властных полномочий в целях незаконного обогащения определенных лиц посредством совершения правонарушений и последующего сокрытия их следов.

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Российская газета. 2007. № 47.

³ Бессчасный С.А., Скорик В.Н. Реализация института контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам // Законность. 2015. № 11. С. 6.

⁴ Черепанова Е.В. Правовые аспекты предупреждения коррупционных правонарушений // Журнал российского права. 2015. №10. С. 86, 87.

⁵ Кабанов П.А. Антикоррупционный аудит как инструмент противодействия коррупции: понятие, содержание, вопросы правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 744–753.

Данная система отличается высокой степенью латентности, устойчивости и когерентности (*лат.* – «находящийся в связи»). При этом одним из необходимых условий ее существования является возможность противостоять различными способами давлению на нее извне, поэтому даже изъятие из нее одного элемента неминуемо ведет к его замещению другим. По этой причине эффективно противостоять этому негативному явлению возможно лишь путем целенаправленного разрушения связей между элементами этой системы.

Кроме этого, сужение круга субъектов, склонных к коррупционным проявлениям, до должностных лиц не позволяет в полной мере осуществлять мероприятия по противодействию этому негативному явлению. Например, общественные и политические деятели, не являющиеся должностными лицами, зачастую имеют серьезные рычаги для лоббирования в обход установленных законодательством процедур собственных интересов или интересов третьих лиц в целях незаконного получения выгод материального и нематериального характера.

К тому же вопросы противодействия коррупции давно вышли за пределы деятельности юридического сообщества, поскольку данное явление рассматривается также в рамках социологического¹, психологического², экономического³, политологического⁴, философского⁵ и других подходов.

Это позволяет сделать **второй вывод** – понятие коррупции находится не только в правовой, но и в других сферах жизни общества и государства. В связи с этим нацеленность на выявление отдельных преступлений коррупционной направленности и ориентированность на это правоохранительных органов не позволяет сосредоточиться на решении глобальной проблемы противодействия *системе* коррупционных отношений, сложившихся в обществе.

Таким образом, в настоящее время, несмотря на имеющееся *de jure* понятие коррупции как совершение уголовно-наказуемых деяний, *de facto* применяются

¹ См., напр.: Антипов А.Г., Антипов К.А. Коррупция в современном российском обществе: состояние и борьба с ней // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 1. С. 8–14; Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / Т.А. Едкова, О.А. Иванюк, А.В. Сороко и др.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС, 2013. 160 с.

² См., напр.: Сухов А.Н. Организованная преступность и коррупция // Российский следователь. – 2015. № 14. С. 18–21; Корякин В.М. Кадровые антикоррупционные технологии и особенности их применения в сфере государственных закупок для нужд обороны [Электронный ресурс] // «ЭНИ «Военное право». 2013. Выпуск № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См., напр.: Тютюнник И.Г. Правовые основы в борьбе с коррупцией в сфере промышленной политики Российской Федерации // Юрист. 2015. № 16. С.42–46; Холопов В.А. Общественный контроль как ресурс профилактики негативных социально-политических явлений в деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 2. С. 20–22.

⁴ См., напр.: Хасанов Ф.З. Назначение наказания за коррупционные преступления в сфере здравоохранения // Медицинское право. 2015. № 5. С. 11–14; Быков А.В., Щукин С.Ю. Некоторые вопросы противодействия коррупции в России и США: теоретико-правовой аспект // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2015. № 5. С. 15–17.

⁵ См., напр.: Грибакина Э.Н. Коррупция в пространстве потаенного бытия // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 91–92; Токарев Б.М. Социально-философское осмысление феномена коррупции: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2011. С. 23.

меры, выходящие за рамки уголовного закона¹. В связи с этим предложенное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» понятие этого явления нуждается в корректировке. Эффективность противодействия коррупции связана с осознанием того, что данное политико-правовое явление основано на устойчивой системе коррупционных связей должностных и иных лиц, созданной в целях обеспечения условий² для совершения правонарушений, направленных на незаконное обогащение граждан и организаций с использованием должностного (служебного) положения должностных лиц.

Таким образом, понятие коррупции в российском законодательстве должно включать следующие позиции:

1) установление излишне доминирующего положения должностного лица в системе органов государственной власти и местного самоуправления, а также в системе политической и общественной жизни с целью последующей противоправной деятельности;

2) создание правовых, организационных, кадровых, экономических и иных условий для незаконного обогащения;

3) налаживание «вертикальных» и «горизонтальных» коррупционных связей между субъектами коррупционной деятельности;

4) непосредственное совершение коррупционных преступлений и иных правонарушений;

5) принятие иных мер, направленных на обеспечение коррупционной деятельности и ее сокрытие.

При этом непосредственное совершение преступных и иных деяний, направленных на достижение целей коррупционной деятельности, образуют понятие коррупционного проявления.

Вышеприведенное понимание определения коррупции имеет не только научное, но и прикладное правовое значение.

Если признать эту формулу истинной, неминуемо должен последовать следующий шаг – создание единой правовой *системы* (а не отдельных правовых актов), направленных на выявление и разрушение коррупционных схем, создание прозрачности функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, особенно в тех сферах деятельности, где возможно мздоимство, казнокрадство и воровство.

Murashkin Igor Yurievich, Head of the Department of Omsk Region Governor on the Prevention of Corruption and Other Offenses (Omsk, Russia), Candidate of Juridical Sciences

Kaygorodov Denis Yurievich, Head of the Organizational and Analytical Department of Omsk Region Governor on the Prevention of Corruption and Other Offenses (Omsk, Russia)

In this article the authors examine the concept of corruption, which is currently purely legal and reflects its criminal law focus. However, this negative phenomenon

¹ Напр., организация органами государственной власти и местного самоуправления обучения по антикоррупционной тематике.

² Напр., путем ограничения конституционных, трудовых, избирательных и других прав граждан и юридических лиц, в том числе посредством создания барьеров, не позволяющих участвовать в управлении государством, в работе органов государственной власти и местного самоуправления.

does not only lie in the areas governed by other legislation, but also beyond the scope of its legal interpretation. New approaches to the formation of the concept of corruption have been suggested.

Key words: *corruption, corruption offense, restrictions, prohibitions.*

УДК 304

Плотников Иван Николаевич, доцент кафедры финансового и трудового права Новосибирского государственного университета экономики и управления (Новосибирск, Россия), кандидат социологических наук

Одной из причин глубокого экономического кризиса в России в настоящее время является коррупция, масштабы которой в настоящее время ничем не измеримы, и только приблизительные исследования позволяют судить о размерах этого явления.

Ключевые слова: коррупция, преступность, законодательство, взятки.

Влияние коррупции на кризисные явления в современном российском обществе Impact of corruption on the crisis in the modern russian society

Термин коррупция «*corruptio*», пришедший из римского права, дословно означает «совращение, порча, упадок». Развернутое определение современного понятия «коррупция» приведено в «Юридической энциклопедии». Это – «...преступная деятельность в сфере политики или государственного управления, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения»¹.

Коррупция получает широкое распространение в условиях разрастания бюрократии и превращения ее в особый социальный слой, обладающий властными привилегиями... Коррупция стала неотъемлемым элементом и условием функционирования теневой экономики... Коррупционирование работников государственных органов создает ситуацию, когда при резком росте экономической и прочей преступности правоохранные органы не в состоянии обеспечить неотвратимость юридической ответственности за совершенные преступления»².

Коррупция выступает одним из основных системных факторов, обуславливающих прочные позиции теневых социальных отношений, истоки которой кроются как в дисфункциях деятельности государственных институтов, так и в реликтах архаичных социальных практик, например, обменных отношениях, предоставлении даров руководителям не только низшего звена.

Информация в СМИ о семье Генерального прокурора Ю. Чайка, громкие дела по губернаторам Сахалинской, Новосибирской областей и других высокопоставленных чиновников позволяют сделать вывод, что коррупция проникла в самые верхние эшелоны власти.

¹ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Изд-во М.Ю. Тихомирова, 2012. С. 293.

² Российская юридическая энциклопедия. М.: Издательский дом «ИНФРА-М», 1999. С. 474.

Коррупция, как раковая опухоль, поражает все сферы российского общественного организма. Основные взяткодатели – предприниматели. По словам Е.В. Ваймер и А.В. Музалевской, тип взяткодателя как преступника, – ситуативный, т.е. возникает потребность дать взятку по мере необходимости возникновения ситуации¹.

Степень коррумпированности сфер в области бизнеса исследователи ранжируют следующим образом. Первое место – лицензии и квоты на экспорт (металлы, энергоносители), второе – трансферты, налоговые вычеты и т.п., третье – социальная сфера (обслуживание бюджетных счетов), четвертое – бартер и натуральный зачет долгов в регионах, пятое – приватизация, шестое – налоговые и таможенные платежи, седьмое – банковская сфера, восьмое – транспорт (в первую очередь, железнодорожный), девятое – агропроизводство.

Рынок бытовой коррупции в целом относительно стабилен, но некоторые секторы претерпели существенные изменения. Так, с 2010 г. рынки здравоохранения, обслуживание жилья, суды, автоинспекции потеряли от 20 до 50%. Умеренный рост в таких же количественных пределах характерен для сферы образования, паспортных столов. Рост коррупции на 100–300% произошел в сферах предоставления работы, земли, жилплощади. Непреложным остается тот факт, что «дань», накладываемая меньшинством на огромное большинство населения, в последние годы многократно возросла и все сильнее препятствует экономическому и социальному развитию российского общества. Исследователи фонда ИНДЕМ сделали вывод фундаментального значения – увеличение ВВП на душу населения при сохранении или росте нынешнего уровня коррупции невозможно. Это взаимоисключающие задачи.

Тем не менее В.В. Путин был вынужден официально заявить: «Нам до сих пор не удалось устранить одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития – коррупцию»².

Нельзя не согласиться с мнением Председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина, называющего коррупцию «системной угрозой социально-политической стабильности в стране»³. Будучи системообразующей, она выступает питательной средой для наркоторговли и организованной преступности. Коррупция обеспечивает существование всего нелегального сегмента социально-экономической жизни. Если раньше, отметил В. Зорькин, чиновники выполняли роль «обслуживающего персонала», то теперь они стали навязывать свои услуги. Если раньше в 9 случаях из 10 налоговики приходили к предпринимателям по наводке конкурентов, то теперь – потому что хотят денег. Коррупция стала паразитировать на бизнесе, сковывать его развитие, превратилась в системообразующую основу государственного аппарата России.

¹ Ваймер Е.В., А.В. Музалевская. Тип личности взяткодателя, взяткополучателя и посредника при даче взятки // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2015. № 12. С. 51.

² Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 10 мая 2006 г. // Официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://archive.kremlin.ru/text/appears/2006/05/105546.shtml>.

³ Зорькин В. Д. Коррупция как угроза стабильному развитию общества // Журнал российского права. 2012. № 7. СПС «Консультант плюс».

Немалую роль играет и тот факт, что значительная часть российских граждан не осуждает или даже одобряет взяточничество, считая это наименьшим злом, чем трата времени и сил на преодоление терний чиновничьего бюрократизма. В то же время многие политики и ученые, и предприниматели, и большинство граждан, морально не принимая такие взаимоотношения, приходит к пониманию той огромной опасности, которую несет стране повальная коррупция, соединенная с организованной экономической преступностью. Дело, следовательно, заключается только в политической воле руководителей российского государства.

По независимым международным оценкам, Россия находится в первой десятке наиболее коррумпированных государств. На высокий уровень коррупции в стране жалуются иностранные инвесторы. С течением времени коррупционная ситуация в стране только ухудшается. По итогам «Индекса восприятия коррупции», являющегося результатом исследований международной организации «Трансперенси Интернешнл» (ТИ), в мировом рейтинге коррумпированности государств Россия заняла 125-е место.

Крупный неконкурентоспособный капитал стремится упрочить свое положение с помощью практики недоимок по налоговым платежам в бюджет и лоббирования государственных чиновников, например, для добывания кредитов.

Важным фактором развития коррупции является «коррупциогенность» российского законодательства, многие нормы которого носят противоречивый и неоднозначный характер. Как верно заметил Д. Кауфман, «чиновники, склонные к взяточничеству, могут намеренно так толковать правовую норму в процессе правоприменения, чтобы, в зависимости от «платежеспособности» фирмы, извлекать максимальные по размеру взятки»¹.

Противостоять такому произволу предпринимателю очень сложно, так как внутри бюрократических структур существует своя система «прикрытия», «телефонное право» и т.п. Неслучайно уголовные дела о взяточничестве раскрываются крайне тяжело.

Обратимся к рассмотрению феномена «организованная преступность», связь которой с коррумпированными государственными служащими, политиками, деятелями СМИ несомненна и органична, поскольку первая в принципе не может существовать без коррупционной поддержки. Поэтому часто, когда пишут (в том числе в официальных документах) и говорят об организованной преступности, автоматически подразумевают и ее неотъемлемый элемент – сращивание с коррумпированными органами публичной власти.

Достаточно удобной для научного исследования является следующая дефиниция. «Организованная преступность (англ. organized criminality) – систематическая преступная деятельность, главным образом в сфере экономики, рассчитанная на длительное время и совершаемая в виде промысла; стратегия и тактика этой деятельности планируются и осуществляются преступными сообществами для получения высоких прибылей или оказания влияния на определенные сферы общественной жизни».

¹ Kaufmann D. и Wei Shang-Jin. Does “grease money” speed up the wheels of commerce? // IMF Working paper WP/00/64. P. 4.

Научный анализ показывает, что социальная функция коррупции – системообразующего элемента криминальных теневых отношений в экономической и всех других сферах общественной жизни в самом общем виде может быть определена как существенное понижение уровня национальной безопасности. В сфере экономики ее функциями являются: 1) расстройство финансовых рычагов управления экономикой; 2) нарушение конкурентного механизма рынка; 3) разворовывание бюджетных средств; 4) повышение цен товаров и услуг за счет «коррупционных накладных расходов на ведение дела»; 5) снижение доверия зарубежных партнеров и инвесторов государственным органам и предпринимателям.

В социальной сфере социальные функции коррупционных отношений заключаются: 1) в отвлечении колоссальных средств, необходимых для реализации программ общественного развития; 2) увеличении имущественного и социального неравенства; 3) снижении роли права как базового инструмента регулирования государственной и общественной жизни; 4) сращивании организованной преступности с работниками правоохранительных органов, с чиновниками и предпринимателями; 5) расшатывании российской государственности.

В криминальном секторе коррупционные отношения выполняют системообразующую функцию. Вместе с тем их функционирование носит «сквозной» характер, поскольку в той или иной мере проявляется практически во всех элементах структуры теневых отношений. Причём коррупционные взаимосвязи носят не только намеренно скрываемый, но очень часто и не явный характер в виде взаимных услуг, подношения подарков, которые невозможно однозначно определить как уголовно наказуемое или даже морально порицаемое деяние. Более того, они нередко выглядят вполне благопристойно и одобряются общественным мнением. Тем не менее в целом их влияние на общественную жизнь является дисфункциональным.

Plotnikov Ivan Nikolaevich, Assistant Professor of the Department of Finance and Labor Law of Novosibirsk State University of Economics and Management (Novosibirsk, Russia), Candidate of Sociological Sciences

One of the reasons of the deep economic crisis in Russia at the moment is corruption, which scale is currently not measurable by anything, and only approximate study provides insights about the size of this phenomenon.

Key words: corruption, crime, law, bribes.

СЕКЦИЯ 3

«ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»

Секция организована и проводится совместно с Алтайским краевым судом

Подсекция 2

«Противодействие коррупции: уголовно-правовые аспекты»

УДК 343.148

Абызов Равиль Михайлович, профессор кафедры уголовного права и криминологии Барнаульского юридического института МВД России (Барнаул, Россия), заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

Фризен Петр Дмитриевич, заместитель главы администрации, руководитель аппарата администрации г. Барнаула (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

При интенсивном законотворчестве процесса противодействия коррупции не все подготавливаемые законодательные акты отвечают требованиям борьбы с ней, поскольку их написание проходит в условиях жесткой конфронтации между властными структурами и юридической общественностью, из которой пока выхода ни те, ни другие не находят.

Ключевые слова: законотворчество, юридическая общественность, противодействие коррупции, конфискация имущества, коррупциогенная экспертиза, коррупциогенные факторы, действующее законодательство.

Коррупциогенность закона как условие коррумпированности власти Potential for corruption in law as a condition of corruption in power

В последние 10 лет в рамках криминологической науки активно разрабатывались новые её направления, позволяющие более углублённо и обстоятельно исследовать проблемы борьбы с преступностью в различных областях и сферах жизнедеятельности общества. К ним были отнесены: политическая криминология; экономическая криминология; религиозная криминология; семейная криминология; криминология закона и ряд других направлений.

В рамках последнего направления (криминологии закона) стали исследовать проблему коррупциогенности законодательства, т.е. такого состояния нормативных правовых актов, которые содержат условия, способствующие незаконному использованию лицом своего должностного положения вопреки интересам служ-

бы в целях получения различного рода выгод (имущества, услуг имущественного или неимущественного характера)¹.

Одной из сфер, где коррупция пока оказывает свое тлетворное влияние, является законодательство. Однако на протяжении многих лет оно оставалось почти без внимания аналитиков и общественности, хотя именно здесь коррупция может приобретать первичную легальную оболочку.

Известными российскими учёными неоднократно отмечалась высокая интенсивность законотворческого процесса последних лет. Особенно активен законодатель в изменениях и дополнениях кодексов и законов, обеспечивающих охрану общества от преступности.

Следователи, прокуроры и судьи просто не успевают следить за бесконечными новациями. В 2013 г. российский законодатель принял 22 федеральных закона о внесении изменений в УК РФ и 27 – в УПК РФ; в 2014 г. – 16 в УК РФ и 29 в УПК РФ², чуть меньше – в 2015 г. Известно, что в любой стране можно обойти закон, если законодатель оставил для этого лазейки. Пока народ внизу, а главное, наверху не увидит, что заниматься мздоимством опасно, разговоры о коррупции бессмысленны³. На примере законотворческой деятельности в сфере бюджетных отношений становится очевидным, что от того, насколько точно сформулирован закон, а также какие «зазоры» или «щели» оставлены для их заполнения окончательным решением должностного лица, зависят пределы его полномочий и свобода поведения граждан.

К сожалению, сегодня закон рассматривается как простое описание должных отношений применительно к сложившейся действительности, как своеобразный правовой регламент и не более того. Даже согласно Федеральному закону об антикоррупционной экспертизе о коррупциогенности закона судят главным образом на основании выявленных формализованных криминогенных факторов и только. Дух закона, его сущностная составляющая практически не учитывается.

В этой связи уместно вспомнить слова апостола Павла «Буква убивает, а дух животворит». Аналогичное требование к духу закона высказал в своё время Ш. Монтескье: «Законам должна быть присуща известная чистота. Предназначенные для наказания людской злобы, они должны сами обладать совершенной непорочностью»⁴.

Криминологам понятно, что именно слабость законодательной власти выступает в качестве одной из серьёзных причин существования коррупции. В Государственной Думе всегда была и имеется определённая часть депутатов, отстаивающих интересы коррупционеров, которые создают трудности прохождения через парламент необходимых законопроектов. Нередко законопроекты «застрева-

¹ Мелекаев Р.К. Определение и предупреждение коррупциогенности законодательства российской федерации: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. С. 13.

² Цит. по раб. Скобликов П.А. Борьба с коррупцией и организованной преступностью в контексте парламентского контроля за результатами правоприменения // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней». М., 2015. С. 48.

³ Ципко А. Диагноз коррупция // Российская газета. 2008. 8 мая.

⁴ Монтескье Ш.Л. О духе законов. Избр. произв. М.: Госполитиздат, 1955. С. 730.

ют) либо «выхолащиваются» на различных стадиях законодательного процесса, что нередко является результатом пагубного влияния лиц, представляющих интересы определённой части политической и финансовой элиты. Эксперты считают, что взяткой или откатом сопровождается почти половина актов о выдаче государственных кредитов или распределению бюджетных средств¹.

Значительная часть коррупционных проявлений становится возможной именно благодаря дефектам законов и подзаконных нормативных правовых актов. Одни из них появляются по недосмотру или вследствие юридических ошибок законодателя, другие – с целью завуалировать коррупционные действия и схемы².

По мнению большинства криминологов, антикоррупционное законодательство до сих пор носит «размытый» по многим нормативным правовым актам фрагментарный характер. Оно фактически продолжает отражать провозглашённую частью реформаторов ориентацию на «выкуп власти» у номенклатуры, на сохранение с помощью коррупции так называемого «равновесия в экономике», а также на защиту уже созданных теневых капиталов, включающих и криминальные³.

Норма Конвенции ООН о незаконном обогащении и соответствующая зарубежная практика в России до сих пор не воспринимается, даже объявляется противоречащей презумпции невиновности. На общественную инициативу о ратификации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, согласно которой «незаконное обогащение» чиновников является уголовным преступлением, власть ответила отрицательным отзывом⁴.

Манипуляция, произведённая в УК РФ с институтом конфискации, послужила отмыванию (легализации) имущества олигархов, приобретённого преступным путём. Федеральным законом от 27.07.2006 г. № 153 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ...» конфискации не только переведена из вида уголовного наказания в меру уголовно-правового характера, но и фактически исключила возможность её применения за преступления в сфере экономической деятельности. Более того, эта мера применима только к правоотношениям, возникшим после 01.01.2007 г. Олигархи торжествуют, поскольку их капиталы, возникшие на основе криминальной приватизации, теперь в безопасности. Складывается впечатление, что в области уголовного законодательства проводятся нескончаемые эксперименты, когда законодатель лишь после вступления закона в силу начинает обращать внимание на явные недостатки изменений, внесённых в правовое регулирование общественных отношений⁵.

¹ О юридической ответственности за неэффективное использование бюджетных средств // Закон и право. 2007. №1. С. 44–45.

² Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / Н. Абузарова, В.Ю. Артёмов и др. М., 2013. С. 17.

³ Долгова А.И. Реагирование на коррупцию: практика противодействия в России и направления оптимизации борьбы // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней. М., 2015.

⁴ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2675270> 26.02.2015.

⁵ Пинчук Л.В. Криминологическая экспертиза законопроектов: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

Юридическая общественность понимает, что законодательство возникает в зависимости от интересов и идей правящей элиты. В этом процессе участвуют различные субъекты и абсолютно различным образом:

- формально компетентные инстанции и формально не компетентные силы;
- процесс протекает частично в предусмотренных процедурах, частично неформальными путями;
- частично на открытой сцене, частично вовсе за кулисами¹.

Зачастую в законе присутствует задний план, порой невидимый для обывателя. Именно это и может в большинстве случаев характеризовать коррупциогенность закона. В специальной литературе выделяют две стороны коррупциогенности:

а) коррупционный потенциал как возможность обмена управленческого ресурса государственной должности, на те или иные выгоды для лица, её занимающего;

б) коррупционный ресурс, характеризующий возможности конкретного должностного лица, занимающего данную должность, оказывать определённые услуги кому-либо в обмен на встречные услуги либо за определённую плату².

Исследованиями доказано, что среди множества коррупциогенных факторов, выявленных в результате проведения антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов, более половины связаны с реализацией полномочий органа власти или органа местного самоуправления.

Опыт отечественного законотворчества свидетельствует, что участие представителей юридической науки, и в особенности криминологов, в разработке многих поступающих в Государственную Думу Российской Федерации законопроектов крайне незначительно. Отечественное законодательство абсолютно не обеспечено системными научными исследованиями. Зато обеспечено богатыми лоббистами и их услужливыми юристами. Экспертиза на коррупциогенность принимаемых законов должна осуществляться только независимыми специалистами.

Общественный контроль над реализацией закона, особенно если этот закон применяется в интересах коррумпированной бюрократии, в принципе непригоден¹. Проектом подобного закона можно считать инициированный Правительством России нормативный правовой акт, запрещающий доступ к информации, связанной с дорогой недвижимостью, яхтами, самолётами и т.д.

Совет по правам человека при Президенте РФ не поддержал данный законопроект, поскольку его принятие уменьшит прозрачность органов власти, увеличит коррупционные риски. Коррупциогенными следует считать и ряд уже действующих законов, к примеру, о взносах денежных средств на капитальный ремонт многоквартирных домов; о банкротстве физических лиц и ряд других.

Сегодня возникла практическая потребность в криминологическом понимании преступления, которая выявилась в процессе организации и проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов. Криминологическое понимание преступления делает акцент не на наличие официального запрета, как это приня-

¹ Хессе Х.А. Введение в правовую социологию. Висбаден, 2004. С. 54.

² Мелекаев Р.К. Указ. соч. С. 23.

то в уголовном праве, а на опасности самого деяния для общества. Другими словами, в криминологии под преступлением предлагается понимать деяние, представляющее для человека и общества значительное зло, безотносительно к признанию такого деяния в качестве преступления законом¹. От воли законодателя зависит, какие деяния запретить, установив за них наказания, а какие – нет. Иногда в силу экономических, политических, идеологических или иных причин законодатель не может или не хочет принимать реальные меры по предотвращению или сдерживанию преступности. Тогда вместо этого он имитирует борьбу с ней, порождая так называемое мнимое преступление путём запрета поведения, объективно не являющегося общественно опасным².

Выводы:

1. Коррупциогенность законодательства подрывает авторитет органов публичной власти, препятствует эффективному её функционированию, способствует экономической, организованной, наркопреступности, блокирует развитие гражданского общества, создаёт угрозу национальной безопасности в целом.

2. Научное обеспечение борьбы с коррупцией обязательно должно включать в себя криминологическую экспертизу, которую необходимо планомерно встраивать в законотворчество в качестве обязательного элемента как законопроектной деятельности, так и законодательной процедуры с участием независимых экспертов³.

3. Парламентариям же надлежит регулярно отслеживать результаты своей деятельности. Когда законодатель регулярно изучает практику, сопоставляет её с первоначальным замыслом; когда общество следит за этими процессами, неизбежно повышается ответственность законодателя, что удерживает его от поспешного, спонтанного и конъюнктурного законотворчества.

4. Лица, замешанные в коррупции, должны подвергаться одинаковому наказанию вне зависимости от их положения в обществе. Чиновник должен стать таким же потенциальным объектом репрессий, как и бизнесмен. Но самое важное – это сформировать общественные отношения таким образом, чтобы коррупционная деятельность утратила смысл для бюрократии и стала для неё реально опасной.

Abyzov Ravil' Michaelovich, Professor of the Department of Criminal Law and Criminology of Barnaul Legal Institute of MDA of Russia (Barnaul, Russia), Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Juridical Sciences, Professor

Frizen Petr Dmitriyevich, Deputy Head of Administration, Chief of Staff of Barnaul Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

In an intensive lawmaking process of corruption counteraction, not all drafted legislative acts meet the requirements of fight against it, as their draft occurs in the condi-

¹ Шестаков Д.А. Криминология: преступность как свойство общества. Краткий курс. СПб., 2001. С. 80.

² Богданов Е.В. Подлинное и мнимое преступление: экономические критерии оценки криминогенности закона // Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. 2010. №1(18). С. 21–36.

³ Пинчук Л.В. Криминологическая экспертиза законопроектов: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

tions of hard confrontation between power structures and the legal community from which neither party can see a way out.

Key words: *lawmaking, legal community, anti-corruption, confiscation of property, anti-corruption examination, corruption factors, current legislation.*

УДК 343.2

Антонкин Константин Геннадьевич, начальник главного управления Федеральной службы исполнения наказаний России по Кемеровской области, генерал-майор внутренней службы (Кемерово, Россия)

Проблемы коррупционности среди сотрудников УИС разрешимы в случаях совершенствования действующего законодательства и нормативной базы УФСИН России, которые должны четко определить не только правила поведения сотрудников, но и ответственность за их несоблюдение.

Ключевые слова: сотрудники УФСИН, коррупционность, причины и условия, коррупционные проявления, противодействие, требования к сотруднику УИС.

Современное состояние коррупции в учреждениях и органах УИС России и меры её предупреждения

Current state of corruption in the institutions and bodies of Russia's criminal-executive system and its prevention measures

Проблема коррупции государственного аппарата настолько очевидна и широкомасштабна, что вынудила Президента страны В.В. Путина назвать её одним из главных барьеров на пути развития Российского государства, и отметить, что борьба с ней является приоритетной задачей всего общества. В свою очередь Д.А. Медведев попытался сравнить коррупцию по уровню катастрофичности воздействия на государство и общество с Великой Отечественной войной.

В 2012 г. органами внутренних дел выявлено 45 тыс. преступлений коррупционной направленности, к уголовной ответственности привлечено более 10 тыс. граждан. Также в 2012 г. Президенту РФ был представлен доклад по коррупции, в котором указывалось, что незаконные вознаграждения в России при ведении бизнеса и оказании государственных услуг составляют от одного до двух процентов ВВП. Не менее актуальной проблемой представляется коррупция в учреждениях и органах УФСИН России и представляет собой повышенную общественную опасность, поскольку их персонал призван охранять закон и вести борьбу с нежелательными вариантами поведения.

Несмотря на проводимую в органах и учреждениях ФСИН России работу по профилактике коррупционных правонарушений, таковые продолжают иметь место быть.

К сожалению, в учреждениях и органах УИС (уголовно-исполнительная система) России существует покровительство со стороны персонала представителям организованных преступных групп, оказание им помощи в реализации преступных замыслов и уклонении от ответственности, фактическом незакон-

ном сотрудничестве с коммерческими структурами при заключении хозяйственных договоров на поставку товарно-материальных ценностей и проведению строительных работ (это приводит к необоснованному завышению расходов бюджетных средств, поставке некачественных товаров), предательстве интересов службы и др. Большинство коррупционных преступлений укрывается и замалчивается.

Очевидно предположить, что коррумпированный персонал учреждений и органов УИС России не в состоянии эффективно противодействовать тем явлениям и процессам, которые реально угрожают безопасности личности, общества и государства. Более того, коррупция в УИС России приводит к деградации и дискредитации самой службы исполнения наказаний, негативному восприятию населением персонала, создает целый ряд проблем в деле исполнения уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера.

Итак, под коррупцией понимается социальное явление, характеризующееся подкупом (продажностью) государственных и иных служащих, принятием ими материальных и нематериальных благ и преимуществ за деяния, которые могут быть выполнены с использованием официального статуса данных лиц, путем эксплуатации авторитета занимаемой должности, возможностей, предоставляемых ею и неформальных связей.

Деятельность по противодействию коррупции во ФСИН России организована в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Стратегией национальной безопасности РФ, Национальным планом противодействия коррупции, утвержденными Президентом РФ, другими федеральными законами, указами Президента РФ и Постановлениями Правительства РФ. В сфере противодействия коррупции во ФСИН России приняты ведомственные нормативно-правовые акты, в том числе План противодействия коррупции ФСИН России.

Среди юристов отсутствует единое мнение о преступлениях, относимых к коррупционным, а также о субъекте коррупционных преступлений. Кроме того, коррупционные преступления не систематизированы уголовно-правовым законодательством¹. Тем не менее к ним можно отнести следующие составы преступлений: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ), фальсификация доказательств (ст. 303 УК РФ). К признакам коррупционного преступления, совершаемого персоналом УИС России, относятся: обладание персоналом специальным статусом; причинение вреда авторитету государственной службы; противоправный характер получаемых персоналом каких-либо благ или услуг, использование персоналом своего служебного положения вопреки интересам службы; наличие у персонала УИС России корыстной и иной заинтересованности. Основными коррупционными правонарушениями являются несоблюдение сотрудниками обязанностей предоставлять полные и достоверные сведения о своих доходах, расходах, об

¹ См.: Багмет М. А. Противодействие коррупции в полиции (криминологическое исследование): автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2014. С. 11.

имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов семей. Данные случаи рассматривались на соответствующих комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, с учетом результатов рассмотрения приняты решения о привлечении сотрудников к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения из уголовно-исполнительной системы в связи с утратой доверия.

Среди основных преступлений коррупционной направленности, допущенных сотрудниками УИС являются: получение взяток и использование служебного положения в личных целях. Только за 1-е полугодие 2015 г. за преступления осуждено 107 сотрудников, в том числе 13 руководителей, 43 сотрудника среднего и старшего начальствующего состава, 51 сотрудник младшего начальствующего состава. В обзоре о нарушении дисциплины, состоянии законности и уголовным делам на работников пенитенциарной системы, приведены следующие данные¹. Так, за 2013 г. в отношении 456 сотрудников территориальных органов и учреждений УИС возбуждено 441 уголовное дело. При этом 24% из них составили преступления, связанные с получением / дачей взятки, 9% – превышением должностных полномочий; 7% – злоупотреблением должностных полномочий, 31% – прочие преступления (например, среди них выделяется: вымогательство, присвоение или растрата и др.).

В вышеуказанном обзоре приводятся следующие примеры. Так, 20.06.2013 сотрудниками УФСБ России по Нижегородской области задержан майор внутренней службы Беляков Н.Ю., заместитель начальника отдела противодействия преступным группам оперативного управления ГУФСИН России по Нижегородской области, по подозрению в совершении преступления, предусмотренного статьей 290 (получение взятки) УК Российской Федерации. В ходе личного досмотра у Белякова Н.Ю. изъяты денежные средства в сумме 800 тыс. рублей. В тот же день в отношении Белякова Н.Ю. возбуждено уголовное дело по признакам состава преступления, предусмотренного пунктом «в» ч. 5 ст. 290 УК Российской Федерации, по факту получения взятки за содействие в переводе осужденного Щербакова Д.Ю. в указанное им исправительное учреждение. Приказом ГУФСИН России по Нижегородской области от 31.07.2013 № 348-лс Беляков Н.Ю. уволен из органов УИС.

31.01.2013 сотрудниками УФСБ России по Новосибирской области совместно с сотрудниками УСБ ГУФСИН России по Новосибирской области был задержан старший лейтенант внутренней службы Экажев Р.В., оперуполномоченный оперативного отдела ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Новосибирской области, при получении денежных средств в размере 1,5 млн рублей от родственников следственно-арестованного Лузинова Д.М., обвиняемого по статье 228 УК Российской Федерации, содержащегося в ФКУ СИЗО-1 ГУФСИН России по Новосибирской области, за решение вопроса об избежании уголовной ответственности. В тот же день Железнодорожным межрайонным следственным отделом возбуждено уголовное дело по части 3 статьи 30, части 4 статьи 159 УК Российской

¹ См.: О направлении обзора: письмо ФСИН России от 31.03.2014, № исх. – 02–13223.

Федерации. В отношении Экажева Р.В. избрана мера пресечения в виде содержания под стражей.

Рассмотрение коррупционных преступлений, совершаемых в учреждениях и органах УИС России, построение на основе этого эффективной системы предупреждения, невозможны без рассмотрения причин и условий, способствующих этому негативному явлению.

Характеризуя причины и условия коррупционной преступности среди персонала УИС России, следует констатировать, что основное место в механизме совершения таких деяний занимают:

1) личностные (например, ложное представление о служебной солидарности и недонесение из-за этого об известных случаях коррупции; слабая психологическая подготовка, не позволяющая противостоять соблазну собственного подкупа; излишний конформизм во взаимоотношениях с непосредственным руководителем, который не ведет должной борьбы с коррупцией; отсутствие жизненных навыков по преодолению сложных служебных и личных проблем; несложившаяся психология принятия и исполнения решения, исходя из норм закона, морали и социальной справедливости и др.);

2) служебные (например, недостатки в кадровом подборе сотрудников; попустительство в отношении сотрудников, подозреваемых в коррупционных деяниях; волокита при проверках сообщений о коррупционных деяниях персонала; наличие «землячества» и «кумовства»);

3) социальные (например, проблемы с обеспечением жильем; долги; кредиты);

4) иные (провоцирование персонала УИС России на коррупционные действия; высокий уровень латентности).

На мой сугубо личный взгляд, опираясь на одно из существующих мнений философов, что общество развивается по спирали, коррупция носит циклический характер. Без глубокого анализа всех накопленных знаний хотя бы за последние 100 лет универсального лекарства не придумать.

Россия пережила непростые времена в 90-е гг., связанные со сменой общественно-политического строя. Проснувшись в новой стране после развала СССР, получив право на беспрепятственный выезд за границу, либералы и демократы 90-х ложью восприняли западную действительность. Отбросив существующую в СССР идеологию, прежде всего нравственного воспитания граждан, методов кадрового подбора кандидатов на замещение должностей государственной, гражданской службы, службы в силовых, правоохранительных органах, взамен ничего ответственного предложено и внедрено не было.

Непонятные зарубежные фильмы и передачи развращали души наших граждан, навязывая вместо исконно духовных для страны ценностей материальные блага. Различные НКО, финансируемые зарубежными гражданами и странами под патронажем спецслужб порой открыто и цинично занимались «покупкой» должностных лиц, навязыванием своей экономической модели развития государства. Только последние пять лет видно, что обозначенные проблемы постепенно становятся историей, но за эти четверть века выросло целое поколение, часть которого в силу недостаточного воспитания имеет слабое чувство ответственности, как следствие – низкие морально-деловые качества, приводящие к неспособности

противостоять соблазну нетрудовых доходов. Перечисленные причины и условия коррупционной преступности способствуют возможности разрабатывать наиболее эффективные меры предупредительного воздействия.

Превентивные меры коррупционной преступности имеют свои специфические особенности, поскольку связаны с социальным статусом персонала УИС России. Данные меры должны заключаться в повышении престижа службы в УИС России и постоянный мониторинг его состояния в глазах населения; качественных изменениях в сторону ужесточения требований к кандидатам на службу в УИС России; неотвратимости наказания за любую провинность, вплоть до увольнения; при изобличении работника в коррупции ответственность должен нести, в том числе, его непосредственный руководитель, а также коллеги, которые знали о совершаемых правонарушениях и не приняли общественных мер воздействия на него и др.

В соответствии с Планом противодействия коррупции ФСИН России работа организована по направлениям:

1. Повышение эффективности механизмов урегулирования конфликта интересов, обеспечение соблюдения работниками уголовно-исполнительной системы, федеральными государственными гражданскими служащими ФСИН России и работниками предприятий, специально созданных для обеспечения деятельности УИС, ограничений, запретов и принципов служебного поведения в связи с исполнением ими должностных обязанностей.

2. Выявление и систематизация причин и условий проявления коррупции в деятельности учреждений и органов УИС, мониторинг коррупционных рисков и их устранение.

3. Взаимодействие учреждений и органов УИС с институтами гражданского общества и гражданами, а также создание эффективной системы обратной связи, обеспечение доступности информации о деятельности учреждений и органов УИС.

4. Проведение мероприятий, направленных на противодействие коррупции, с учетом специфики деятельности ФСИН России.

В рамках реализации Национального плана противодействия коррупции и Плана по противодействию коррупции в ФСИН России организована следующая деятельность: во ФСИН России и территориальных органах ФСИН России для координации деятельности по противодействию коррупции созданы подразделения: отделы, группы. В органах и учреждениях ФСИН России координация деятельности по противодействию коррупции включена в должностные обязанности конкретных сотрудников; организовано обучение в сфере организации деятельности по противодействию коррупции, а именно: в ведомственных образовательных организациях данные вопросы включены в учебные программы, разработаны программы для повышения квалификации руководителей и сотрудников, ответственных за организацию деятельности по противодействию коррупции.

Организовано повышение квалификации руководителей, ответственных за данное направление деятельности в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. С сотрудниками на постоянной основе проводятся занятия по вопросам противодействия коррупции, доводятся требования законодательства в этой сфере, примеры про-

тивоправного поведения и принятые меры, требования запретов и ограничений, налагаемых в связи с прохождением службы на сотрудников доводятся лично под роспись:

- по представлению государственными служащими и сотрудниками, а также гражданами, претендующими на замещение должностей, сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; сведений о расходах; анализу и проверке достоверности и полноты представленных сведений;

- по соблюдению государственными служащими и сотрудниками запретов и ограничений на наличие недвижимости за пределами Российской Федерации, по использованию счетов в иностранных банках, других иностранных финансовых инструментов;

- по предотвращению возникновения и урегулированию конфликта интересов, разработаны методические рекомендации о возможных типовых ситуациях конфликта интересов и порядку их урегулирования;

- по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов;

- по осуществлению закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг в строгом соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

- по приему и рассмотрению обращений граждан, осужденных, их родственников как письменно, так и посредством электронных обращений, по «телефону доверия»;

- по взаимодействию с общественными объединениями, средствами массовой информации;

- по принятию мер, направленных на исключение приема служащими подарков от организаций, представителей организаций, по сообщению о получении подарка в связи с исполнением должностных обязанностей, сдачей, оценкой, реализацией этих подарков и зачислением средств, вырученных от их реализации;

- по организации просвещения государственных служащих по вопросам соблюдения общих принципов служебного поведения; уведомления представителя нанимателя о фактах склонения служащего к совершению коррупционных правонарушений; соблюдения ограничений при заключении ими после ухода со службы трудового и (или) гражданско-правового договора;

- по взаимодействию с правоохранительными органами и органами исполнительной власти по вопросам противодействия коррупции;

- для предотвращения случаев противоправного поведения сотрудников организована работа по техническому оснащению деятельности подразделений, а именно обеспечение видеокамерами, видеорегистраторами.

Во ФСИН России и территориальных органах ФСИН России созданы и работают комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, в состав которых включены представители общественности. По результатам рассмотрения случаев коррупционного поведения гражданских служащих и сотруд-

ников, комиссии принимают решения о привлечении к ответственности, а в случаях, когда обнаруживаются признаки преступлений, материалы немедленно передаются в правоохранительные органы.

Коррупция в широком смысле – социальное явление, в основе которого лежит отсутствие идеологии патриотизма, неравенства распределения материальных благ по результатам труда, желание получить больше и сразу – личный эгоизм. В этой связи заслуживает внимания опыт наших партнеров и в то же время идеологических противников – США. В правоохранительных органах США последние 3–4 десятка лет разработана и широко применяется программа «На пути служебного долга». В частности, при приеме на службу молодому сотруднику предоставляется широкое материальное стимулирование для налаживания быта. При попадании сотрудника в психотравмирующие ситуации его никогда не допустят к службе без заключения психолога о проведенном курсе реабилитации и готовности к дальнейшей службе.

Применительно к УИС России полагаю, что долгожданный закон о службе в УИС все-таки должен быть в ближайшее время принят. В законе должны быть прописаны ясные и четкие критерии прохождения службы, меры социальной и иной защиты, поддержки личного состава. Когда мы все, вместе с государством поймем, что молодой человек в 20–25–30 лет не понимает, когда ему говорят, что даже минимальными материальными благами он сможет обеспечить себя и свою семью только к 50–60 годам при условии честной службы либо иной трудовой деятельности, уровень коррупционных преступлений и проявлений будет оставаться высоким.

Antonkin Konstantin Gennadievich, Head of the Main Directorate of Federal Penitentiary Service for Kemerovo Oblast, Major-General of Internal Service (Kemerovo, Russia)

The problems of corruption among the employees of the criminal-executive system are solvable in case of perfection of the current legislation and normative base of Federal Penitentiary System of Russia, that must clearly define, not only the rules of behavior of employees but also responsibility for their failure to observe.

Key words: *employees of Federal Penitentiary Service, corruption, causes and conditions, corruption displays, counteraction, requirements to the criminal-executive system employee.*

УДК 343.35

Байко Юрий Леонидович, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

Существующие проблемы противодействия коррупции имеют уголовно-правовые аспекты, которые заключаются в несовершенстве действующего законодательства и организации выявления, расследования и рассмотрения в суде такой категории преступлений, как коррупционные.

Ключевые слова: коррупционные преступления, Уголовный кодекс РФ, противодействие коррупции, выявление коррупционных преступлений, расследование.

Коррупцированность: проблемы привлечения к уголовной ответственности и расследования уголовных дел Corruption: problems of prosecution and investigation of criminal cases

Чего не излечивает лекарство, излечивает железо. А чего железо не излечивает, излечивает огонь. А чего огонь не излечивает, то должно считаться неизлечимым. – Древнегреческий врач античной медицины Гиппократ (460–377 гг. до н.э.)

Ни для кого не является секретом, что на протяжении последних 20 лет борьба с коррупцией не представляет особой опасности, поскольку является производной от поведения высших властей. На сегодняшний день коррупция «поразила» органы власти как на региональном, так и на федеральном уровнях. Общеизвестным фактом является то, что институты, которые призваны обеспечивать борьбу с коррупцией нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства, продолжают бездействовать. С сожалением следует отметить, что все попытки законодателя, правоприменителей и теоретиков сосредоточены и направлены на определение самого понятия коррупции, выделения ее основных видов в общественно-социальном, политическом, экономическом и криминологическом значении. Между тем коррупция в России представляет собой большую социальную угрозу, являясь одним из наиболее серьезных условий, продолжает препятствовать эффективному развитию российского государства. Исторический анализ практики решения важнейших государственных задач позволяет более зримо определить пути развития государства, более широко взглянуть на существующие проблемы, оценить их на фоне глубоких преобразований, увидеть как их истоки, так и перспективы решений.

Последним витком в борьбе с коррупцией стало принятие Федерального закона от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», в котором сказано: «граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную,

административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации»¹.

Вместе с тем нам представляется, что в организации противодействия коррумпированности существует ряд пока неразрешенных проблем, на которые оказывают влияние объективные и субъективные факторы.

Первая проблема заключается в том, что такой уголовно-правовой нормы, предусматривающей уголовное наказание за совершение коррупции, в Уголовном кодексе РФ просто не существует. Ст. 1 ч. 1 УК РФ гласит: «Уголовное законодательство РФ состоит из настоящего Кодекса. Новые законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в настоящий Кодекс»². А это значит, что любое должностное лицо, злоупотребившее своими должностными полномочиями, служебным положением или получившее взятку может быть признано коррупционером: это преподаватель вуза, занимающийся поборами со студентами, это лесник, поддавшийся уговорам продавший на Новый год елку из заказника, это сотрудник ДПС, получивший мзду с водителя, а могут быть и губернаторы Сахалинской области, Республики Коми – законодатель между ними никакого разделения не делает и «расчесывает» под одну гребенку.

Нам представляется, что имеющиеся в распоряжении правовых наук (уголовного права, уголовного процесса и криминалистики) средства и методы способны разрешить поставленную проблему, но при условии если законодатель проявит разумную инициативу в ее разработке и принятии. Если посмотреть Уголовный кодекс РФ, то увидим, что путей разрешения ее довольно широк. Так, ст. 209 УК РФ предусматривает ответственность за бандитизм, как самостоятельный состав он вменяется только при доказывании уголовно-правовых и криминалистических критериев – организованности, устойчивости и вооруженности. Как правило, бандитизм выступает в качестве дополнительного состава, утяжеляющего ответственность за совершение ряда преступлений.

На наш взгляд, применяя метод аналогии, законодатель мог бы определить в УК России статью «Коррупционность», указав такие криминалистические критерии (признаки) коррупционности, которые характеризовали систему коррупции, а не отдельные ее проявления, в отдельных случаях незначительные по своей тяжести.

Диспозицию данной статьи «Коррупционность» в УК РФ можно сформулировать следующим образом: коррупционность – это организованное, систематическое выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействия в сфере его должностных полномочий, осуществляемое путем злоупотребления своим служебным положением или служебными полномочиями, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, а равно совершение аналогичных действий путем вымогательства либо оказанием посредничества в подкупе.

В качестве санкции необходимо предусмотреть: увеличение срока наказания до пятнадцати лет лишения свободы, пожизненное лишение права занимать оп-

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

² Уголовный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 октября 2015 года). Новосибирск, 2015. 206 с.

ределенные должности, конфискацию имущества коррупционера и членов его семьи.

Несмотря на достаточно широкий спектр воззрений на коррупцию и коррупционность, большинство ученых, тем не менее, почти единодушно сходятся в том, что: а) они всегда связаны с государственной властью и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе; б) злоупотребление властью может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса¹.

Важным моментом в криминалистических исследованиях коррупции выступает создание принципиальной криминалистической модели функционирования коррумпированных связей. Конструирование такой модели, протекающее в рамках системно-деятельностного подхода, должно исходить из положения, что любая форма преступности так или иначе в своем развитии и функционировании решает текущие задачи по воспроизводству преступной деятельности, оказывающие влияние не только на окружающую социум среду, но и осуществляя длительное целенаправленное воздействие на сам социум, создает нужную обстановку для реализации этой преступной деятельности. Иными словами – изменять окружающую социум среду для наиболее эффективного существования его в ней и его преступной деятельности – «что касается преобразовательной деятельности, то она несомненна. Организованные преступники не просто используют удобные для совершения преступлений условия, но и преодолевают встречающиеся препятствия, целенаправленно приспособливают социальную среду для совершения преступлений»².

Вышеназванные уголовно-правовые и криминалистически значимые признаки этого состава выходят из самого определения «коррупционность»: организованность; систематичность; должностное лицо, выполнение или невыполнение им должностных обязанностей и полномочий, инструкций; получение вознаграждения в различной форме в интересах дающего.

Вторая не менее важная проблема это привлечение коррупционеров к уголовной ответственности – среди них необходимо выделить факторы, **которые влияют на эффективность расследования и судебного рассмотрения дел**, где основными фигурантами выступают высокопоставленные должностные лица.

1. Прежде всего, это высокая **латентность данной категории преступлений**. Это связано с совершением преступлений в бесконфликтных ситуациях, все участники данных преступлений тщательно скрывают следы своих деяний, ибо каждый из них понимает, что несет уголовную ответственность в случае разоблачения. Взаимовыгодные отношения заинтересованных сторон осложняют получение заявительских материалов, а специфика сделки подразумевает отсутствие свидетелей.

2. Еще одна из проблем – это **документирование коррупционных преступлений**. Основная трудность – это нежелание вышестоящего руководства преда-

¹ Кузьмин Н.А. К вопросу о понятии и природе коррупции // Российский следователь. 2009. №24. С. 26.

² Организованная преступность: проблемы, дискуссии, предложения. Круглый стол издательства «Юридическая литература». М.: Юридическая литература, 1989. С. 9.

вать огласке факты участия их сотрудников в противоправных действиях, в большинстве случаев они увольняются со службы по собственному желанию или состоянию здоровья. На практике приходится сталкиваться и с прямым противодействием как со стороны обвиняемого, так и его руководителя или сослуживцев, выражающееся в уничтожении доказательств, сокрытии отдельных фактов, запугивании свидетелей, фальсификации доказательств. Это препятствует установлению истины по уголовному делу и доказыванию виновности конкретного лица в совершении инкриминируемого деяния.

3. Другим фактором, влияющим на борьбу с коррупцией, является наличие длительного временного промежутка, который проходит с момента совершения преступления и до его выявления, а тем более судебного рассмотрения уголовного дела. По таким делам зачастую преобладают косвенные доказательства, требующие многоступенчатой процедуры доказывания, связанной с проведением специальных мероприятий. Закрепление доказательств на первоначальном этапе расследования, особенно при захвате с поличным, служит основой для вынесения законного и обоснованного приговора. Анализ успешных оперативных разработок позволяет сделать вывод о том, что важнейшим условием успешного документирования противоправной деятельности коррумпированных чиновников является комплексное, активное использование оперативно-технических средств в сочетании с проводимыми агентурно-оперативными мероприятиями. Однако в условиях состязательного процесса нередко полученные результаты признаются недопустимыми, с последующей полной реабилитацией лица и дискредитацией правоохранительных органов в глазах общественности.

4. Еще одна проблема – недостаточный уровень квалификации отдельных оперативных сотрудников, в том числе следователей, которые изначально завышают самооценку и профессиональный уровень и принижают интеллектуальные способности подозреваемого. Данный факт нередко приводит к беспечному отношению к организации расследования, развалу дел, поскольку субъектами указанных преступлений, как правило, являются люди, имеющие высшее образование, определенный опыт работы и обладающие высоким уровнем интеллекта.

Учет изложенных особенностей оперативного документирования преступной деятельности коррумпированных чиновников, комплексное использование оперативных сил, средств и полученных результатов в доказывании по уголовным делам, концентрация усилий на наиболее доказуемых эпизодах их противоправной деятельности позволят повысить эффективность борьбы с коррупцией¹.

От дискуссионных идей и законодательных решений пора переходить к действиям, которые обеспечат положительные результаты в интересах российских граждан и нашей страны. Сложно представить, что коррумпированное чиновничество станет добровольно предпринимать эффективные меры, направленные на борьбу с коррупцией. Власть предпринимает определенные меры в плане ограничения масштабов коррупции, но медленно, не настойчиво, с оглядкой. Наши законы пишутся далеко не «святыми» законодателями, а поэтому некоторых положений, которые касаются жесткой борьбы с этим злом, законодатели стараются

¹ Погодин С.Б. Проблемы доказывания по делам о коррупционных преступлениях в состязательном процессе // Уголовный процесс. 2009. №9. С. 32–35.

ся избегать либо пытаются усложнить сам управленческий процесс, внося в нормы закона такие положения, как «вправе», «может», а не «обязан» и «должен». В юридическом смысле дефиниции «коррупция», «коррупционность» должны рассматриваться как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление.

Boiko Yuriï Leonidovich, Head of the Department of Criminal Law of the Altai Branch of the the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor (Barnaul, Russia)

The existing problems of counteraction of corruption have legal and criminal aspects, which are the imperfections of the existing legislation and the organisation of the detection, investigation and trial of such crimes as corruption.

Key words: corruption offences, the Criminal Code of the Russian Federation, combating corruption, revealing corruption offences, investigation.

УДК 344+343.35

Виноградов Андрей Васильевич, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России (Новосибирск, Россия), кандидат исторических наук

Суховецкая Елена Юрьевна, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России (Новосибирск, Россия), кандидат педагогических наук

Коррупциогенность охватила все слои социального общества России, в том числе и военное законодательство, что порождает значительное количество пробелов, рисков в нормативно-правовых актах, регламентирующих правовой статус военнослужащего.

Ключевые слова: статус военнослужащего, коррупциогенность военного законодательства, риски, жилищное законодательство, льготы.

Проблемы совершенствования военного законодательства как фактор противодействия коррупции Problems of development of military law as a factor of counteraction of corruption

В большинстве случаев распространенность коррупционных отношений в военной организации государства обусловлена несовершенством военного законодательства, наличием в нем норм, способствующих проявлению коррупции¹.

¹ Снигирёв А.Л., Виноградов А.В. Совершенствование антикоррупционной политики во внутренних войсках МВД России // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и

В научной литературе под коррупциогенностью военного законодательства понимается наличие нормативно-правовых конструкций, порождающих коррупционное поведение воинских должностных лиц¹.

Заслуживает внимания то обстоятельство, что в законодательстве о военной службе содержится значительное число бланкетных норм, что ставит реализацию федеральных законов в большую зависимость от подзаконных нормативных правовых актов. Так, в Федеральном законе «О воинской обязанности и военной службе» содержится около 40 отсылочных норм на правовые акты более низкой юридической силы. Данное обстоятельство, безусловно, приводит к вторжению в компетенцию органов государственной власти, принявших первоначальный нормативный правовой акт, что порождает неопределенность правил поведения должностных лиц, органов военного управления².

В качестве примера пробелов в правовом регулировании военного законодательства можно назвать использование законодателем дискреционных формулировок. В соответствии с п. 12 ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим военную службу по контракту, органы местного самоуправления вправе в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительный (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов.

Использованная законодателем формула «Вправе» не налагает на чиновников из органов местного самоуправления никаких обязательств по безусловному исполнению данного законодательного положения, т.е. чиновник по своему личному усмотрению может кому-то отказать в предоставлении, например, земельного участка, а кому-то такой участок предоставить. При этом и в случае отказа, и в случае удовлетворения просьбы заявителя действия данного чиновника вполне вписываются в формулу «Вправе». Аналогичная ситуация вполне может быть спрогнозирована и применительно к реализации правовой нормы, содержащейся в п. 5 ст. 16 ФЗ «О статусе военнослужащих», согласно которой отдельные категории граждан, уволенных с военной службы, могут приниматься на обследование и лечение в военно-медицинские учреждения.

Заслуживает внимания такой дискуссионный вопрос, как право на дополнительную жилую площадь. Согласно п. 2 ст. 15.1 ФЗ «О статусе военнослужащих» «военнослужащий, имеющий воинское звание полковник, ему равное и выше, проходящий военную службу либо уволенный с военной службы по достижении им предельного возраста пребывания на военной службе, по состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, командир воинской части, военнослужащий, имеющий почетное звание Российской Федерации, военнослужащий – преподаватель военной профессиональной образовательной организации или военной образовательной организации высшего образования, военной кафедры при государственной образовательной организации высшего об-

государства: сборник статей по материалам международной научно-практической конференции / под ред. С.А. Полякова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. С. 574–580.

¹ Экспертиза правовых актов в области обороны и военной безопасности: монография / под общ. ред. А.В. Кудашкина. М.: За права военнослужащих, 2011. С. 101.

² Багдасарян И.А. Коррупциогенные факторы законодательства о военной службе // Военно-юридический журнал. 2014. №8. С. 24.

разования, военнослужащий – научный работник, имеющий ученую степень и (или) ученое звание, при предоставлении им жилого помещения, в том числе служебного жилого помещения, имеют право на дополнительную общую площадь жилого помещения в пределах от 15 до 25 квадратных метров». Используемая вишечная формулировка в пределах от 15 до 25 квадратных метров создает целый виток коррупциогенных взаимоотношений при распределении жилых помещений, облегчает выстраивание коррупционных схем при решении жилищных вопросов.

По авторитетному мнению В.М. Корякина, «коррупциогенность фактора, связанного с высокой степенью зависимости законодательного акта от системы подзаконных актов, заключается в том, что, согласно сложившейся в нашей стране порочной практике, создание всеобъемлющей системы подзаконных актов по реализации вновь принятого закона нередко затягивается не то что на месяцы, но иногда на годы. Отсутствием соответствующего нормативного акта, неопределенностью правил поведения должностных лиц поощряется принятие ими индивидуальных решений, полностью зависящих от их субъективной воли и усмотрения. Именно в этом и заключается опасность возникновения различных коррупционных схем»¹.

В качестве примера того, что пробелы в правовом регулировании некоторых вопросов прохождения военной службы могут создавать условия для коррупции, можно назвать отсутствие в военном законодательстве норм, раскрывающих понятие «конфликт интересов на военной службе», а также регламентирующих порядок его предотвращения и урегулирования. Это понятие присутствует в ст. 51 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» с 2011 г., однако сущность и содержание понятия «конфликт интересов» в военном законодательстве не раскрывается.

В связи с этим правоприменители в Вооруженных Силах вынуждены зачастую действовать при квалификации ситуаций конфликта интересов в сфере военной службы по своему личному усмотрению и субъективному пониманию понятия «конфликт интересов», что создает предпосылки для проявления коррупции². В лучшем случае они руководствуются общими нормами института конфликта интересов на государственной службе, содержащимися в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Однако военная служба как особый вид государственной службы существенно отличается от службы гражданской, в связи с чем имеется настоятельная потребность в законодательном закреплении института конфликта интересов на военной службе в военном законодательстве. На эту проблему в военно-правовой литературе указывалось неоднократно³.

¹ Корякин В.М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности : монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 146.

² Хомяков И.Д., Дзугкоев А.К. О совершенствовании антикоррупционной политики в органах военного управления внутренних войск // Актуальные проблемы юридической науки: материалы Международной научной конференции. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2015. С. 422–429.

³ Бараненков В.В. Конфликт интересов на военной службе // Электронное научное издание «Военное право». 2014. №1.

Некоторые элементы коррупциогенности имеют место и в нормах военного законодательства, регулирующих вопросы увольнения военнослужащих с военной службы. Как показывает правоприменительная, в том числе и судебная практика, в сфере увольнения с военной службы имеется немало проблем, многие из которых обусловлены несовершенством правового регулирования. Наличие коррупционных рисков в сфере увольнения с военной службы связано с высокой социальной значимостью данного вопроса для военнослужащих, которая проявляется в двояком смысле: в одних случаях военнослужащие заинтересованы в продолжении военной службы любой ценой (как минимум до приобретения права на пенсию за выслугу лет), в других случаях – в увольнении с военной службы по определенному основанию, дающему право на соответствующие социальные гарантии (на получение жилого помещения или денежных средств на его приобретение, на медицинское обеспечение после увольнения и др.). Это обуславливает готовность многих военнослужащих решать вопросы продолжения военной службы либо, наоборот, увольнения с нее по конкретному основанию путем вступления в коррупционные сделки с воинскими должностными лицами, от которых зависит решение данных вопросов.

Таким образом, совершенствование военного законодательства, безусловно, является неотъемлемой частью реализации антикоррупционной политики в Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях, в которых законом предусмотрена военная служба.

Vinogradov Andrey Vasilievich, Senior Lecturer of the Department of Criminal process and Criminalistics of Novosibirsk Military Institute of the Internal Troops named after general of the Army I.K. Yakovlev of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Candidate of Historical Sciences (Novosibirsk, Russia).

Sukhovetskaya Elena Yuryevna, Senior Lecturer in criminal process and Criminalistics of Novosibirsk Military Institute of the Internal Troops named after general of the Army I.K. Yakovlev of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Candidate of Pedagogic Sciences (Novosibirsk, Russia).

Corruptibility has penetrated all social strata of Russian society, including military law, giving rise to a significant number of gaps and risks in legal acts regulating the legal status of a military serviceman.

Key words: *serviceman status, military law corruptibility, risks, housing legislation, benefits.*

УДК 343.1

Лебедев Николай Юрьевич, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского государственного университета экономики и управления (Новосибирск, Россия), кандидат юридических наук

Классификация субъектов уголовного судопроизводства способствует четкому разграничению прав и обязанностей этих участников, оказывает существенную помощь в разрешении уголовно-процессуальных конфликтов.

Ключевые слова: коррупционно-конфликтные ситуации, участники уголовного судопроизводства, статус участника, субъекты уголовно-процессуальных отношений.

Некоторые рассуждения об участниках коррупционно-конфликтных ситуаций уголовного судопроизводства Some reasoning about the participants of corrupt conflicts of criminal proceedings

Весь процесс расследования преступления невозможен в одиночестве, на всех этапах прохождения уголовного дела лицу, производящему расследование, приходится прибегать к помощи различных лиц, придавая им уголовно-процессуальный статус и определенное правовое положение.

Круг участников уголовно-процессуальной деятельности может меняться, во-первых – в зависимости от стадии судопроизводства, во-вторых – от необходимости участия соответствующего субъекта в процессуальных действиях, определяемой лицом, производящим расследование преступления, в-третьих – при наличии соответствующих указаний вышестоящего надзирающего органа.

Существуют различные подходы для разграничения и классификации участников уголовно-процессуальной деятельности.

Б.Т. Безлепкин делит участников уголовного процесса в зависимости от функций выполняемых ими на «три группы: 1) суд – олицетворяющий самостоятельную ветвь государственной власти орган государства, осуществляющий функцию правосудия по уголовным делам путём рассмотрения и разрешения таких дел в судебных заседаниях по особым процедурным правилам, в которых аккумулирован многовековой опыт человечества в деле поиска истины в остроконфликтных ситуациях – коллизиях; 2) участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения: прокурор, следователь, орган дознания, потерпевший; 3) участники уголовного судопроизводства со стороны защиты: подозреваемый, обвиняемый ...»¹.

Р.Х. Якупов предлагает субъектов уголовного процесса разделить на семь групп: «субъекты с контрольно-надзорными полномочиями; субъекты, ведущие уголовное производство; субъекты, выполняющие поручения и указания вышестоящих органов; субъекты, имеющие свой правовой интерес; субъекты, защищающие или представляющие «чужой» интерес; субъекты, представляющие

¹ Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс России. М.: ООО «ТК Велби», 2003. С. 114.

и защищающие общественный интерес; субъекты, содействующие охране государственных и иных законных интересов»¹.

Н.А. Якубович классифицирует участников процесса «в зависимости от объёма их прав и обязанностей в доказывании, а также прав принимать процессуальные решения по делу и выражать своё суждение по его существу. В связи с этим участники разделены на три группы: 1) должностные лица, осуществляющие процесс расследования, несущие обязанности по доказыванию и принимающие в пределах своей компетенции решения по делу; 2) лица, привлекаемые по уголовному делу или допускаемые к участию в процессе расследования, но не несущие обязанностей по доказыванию и могущие выразить своё мнение по вопросам, подлежащим решению; 3) граждане, привлекаемые органами расследования для оказания им содействия в процессе производства по делу, наделённые процессуальными правами и обязанностями, но не обладающие таковыми по доказыванию и не имеющие права высказывать свои суждения по вопросам, подлежащим решению»².

Кроме того, среди учёных процессуалистов и криминалистов отсутствует единое мнение о «понятии», обозначающем лиц, участвующих в производстве по уголовному делу. Основные споры развернулись вокруг понятий участники уголовного судопроизводства и субъекты уголовного процесса.

Законодатель в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации принятом Государственной думой 22 ноября 2001 г. в Разделе 2 применил термин «участники уголовного судопроизводства». Различие интересов лиц, участвующих в уголовном процессе, целей, к достижению которых они стремятся, порождает конфликты уголовного судопроизводства.

Уголовно-процессуальные конфликтные отношения требуют ответа на вопросы: кто является его субъектами, каков характер прав и обязанностей, которыми наделены субъекты конфликтных отношений, и по поводу чего оно возникает или на что направлено, иначе говоря, каков его объект. Знание характеристик каждого из указанных элементов позволяет определить специфику любых отношений, и в частности отношений, возникающих в результате конфликтов уголовного судопроизводства.

Субъекты уголовно-процессуальных отношений, в том числе и конфликтных, будь то следователь или потерпевший, подозреваемый или свидетель, эксперт³ или прокурор, совершают определённые законом процессуальные действия, из которых и складывается в широком смысле процессуальная деятельность.

Различие в степени и характере их участия в уголовном процессе обуславливается ещё и таким важным обстоятельством, как наличие самостоятельного интереса в процессе расследования⁴. А именно наличие интереса, а точнее наличие

¹ Якупов Р.Х. Уголовный процесс: учебник для вузов. Изд. 2-е, исправл. и доп. / под ред. В.Н. Галузо. М.: ЗЕРЦАЛО, 1999. С. 98.

² Якубович Н.А. Теоретические основы предварительного следствия: учебное пособие. М.: Издательский отдел Высшей школы МВД СССР, 1971. С. 56.

³ Стукалин В.Б. Судебная экспертиза: сущность и объекты для её проведения // Общество и право. 2010. № 1. С. 220–225.

⁴ Степанов С.А., Хомяков И.Д. Обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании насильственных преступлений, совершенных военнослужащими в отношении начальников и других

разных интересов является основным фактором, влияющим на возникновение конфликтов уголовного судопроизводства.

Говоря о характере прав и обязанностей, которыми наделены субъекты уголовно-процессуальных конфликтных отношений, необходимо отметить важную особенность, обусловленную наличием у органов, осуществляющих производство по уголовному делу властных полномочий по отношению к иным участникам уголовно-процессуальной деятельности. Именно наличие властного начала является гарантией обеспечения должного поведения со стороны всех участников уголовного процесса, позволяющей в необходимых случаях единоличным волевым решением предотвращать (разрешать) конфликты уголовного судопроизводства¹.

Правовое положение, определяемое совокупностью прав и обязанностей, коими наделены лицо, производящее дознание, следователь, руководитель следственного органа и прокурор, является конструктивной силой, несущей в самой себе основание должного поведения или конструктивного решения².

Потерпевший, свидетель, подозреваемый, обвиняемый и др. не могут не подчиниться законным требованиям лица, производящего расследование по уголовному делу³. Невыполнение этих требований автоматически влечёт возникновение конфликта, для разрешения которого лицу, производящему расследование, в некоторых случаях достаточно реализовать предоставленные ему законом властные полномочия.

Наличие властных полномочий у органа расследования придаёт своеобразный характер его процессуальным обязанностям и правам. Следователь вправе привлечь лицо, совершившее преступление, к уголовной ответственности, потребовать у эксперта заключения по интересующим его вопросам и т.д.⁴ Таким образом, для органа расследования его процессуальные обязанности являются одновременно правомочиями и наоборот⁵.

Правообязывающий характер уголовно-процессуальных отношений между участниками уголовного судопроизводства заключается в том, что каждому субъекту, наряду с возложенными на него обязанностями, предоставляется определённая совокупность прав. Именно взаимосвязь предоставленных прав и возложенных обязанностей являются основой осуществления уголовно-процессуальной деятельности и преодоления конфликтов.

лиц, исполняющих обязанности военной службы // Сборник материалов криминалистических чтений. Барнаул: БЮИ МВД России, 2014. С. 54–56.

¹ Лебедев Н.Ю. Медиация как способ разрешения конфликтов в уголовном судопроизводстве: назревшая необходимость или дань моде // Закон и право. 2013. № 11. С. 94–97.

² Галкин Б.А. Советский уголовно-процессуальный закон. М.: Госюриздат, 1962. С. 106.

³ Лебедева Ю.В. Воспитание эмоциональной отзывчивости как средство предупреждения отклоняющегося поведения // Философия образования. 2008. № 2. С. 207–214.

⁴ Лебедев Н.Ю. Процессуальная самостоятельность следователя – гарантия обеспечения прав участников уголовного процесса // Уголовно-процессуальные и криминалистические чтения на Алтае: материалы ежегодной межрегиональной научно-практической конференции, посвящённой памяти заслуженного юриста РФ, доктора юридических наук, профессора Е.Н. Тихонова. Барнаул, 2008. С. 196–198.

⁵ Рахунов Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности. М.: Госюриздат, 1961. С. 64.

Lebedev Nikolai Yurevich, Associate Professor of the Department of Criminal Process and Criminalistics of Novosibirsk State University of Economics and Management (Novosibirsk, Russia), Candidate of Juridical Sciences

Classification of subjects of criminal procedure promotes a clear delineation of the rights and obligations of these Parties, provides considerable assistance in resolving conflicts of criminal procedure.

Key words: *corrupt-conflict situations, participants of the criminal justice process, status of a participant, subjects of criminal procedural relations.*

УДК 340.15

Мазуров Валерий Анатольевич, доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

Противодействие коррупции должно быть законодательно закреплено в УК РФ в виде отдельных составов преступлений. Санкции этих статей в зависимости от тяжести совершенного преступления – это штраф и исправительные работы, с обязательным привлечением коррупционера и его членов семьи к имущественной ответственности.

Ключевые слова: противодействие, коррупция, совершенствование законодательства, штраф, исправительные работы, имущественная ответственность коррупционера, антикоррупционный механизм.

Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в современной России Criminal law measures against corruption in modern Russia

26 января 2016 г. состоялось заседание Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации, на котором обсуждались вопросы по совершенствованию антикоррупционной политики. За 9 месяцев 2015 г. по уголовным делам о коррупционных преступлениях в России осуждено 8 800 человек, почти 11 тысяч должностных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности за нарушение антикоррупционных стандартов.

На заседании отмечалось, что Национальный план противодействия коррупции в России на 2014–2015 гг. в целом выполнен. Вместе с тем имеется необходимость дальнейшего совершенствования системы мер по противодействию коррупции – ранней профилактики антикоррупционного поведения граждан, организационно-правовых мер борьбы с коррупционной преступностью, в том числе уголовно-правовых мер. Особо отмечалась необходимость совершенствования международного сотрудничества в организации и проведении мероприятий по выявлению и пресечению коррупционных правонарушений и преступлений в России и за рубежом.

Среди приоритетных направлений борьбы с коррупцией выделена деятельность, направленная на повышение эффективности правоприменения в антикор-

рупционной сфере. В этой связи отмечена необходимость совершенствовать работу структур, которые *контролируют расходы бюджетных средств*.

Социологические опросы показали, что в целом граждане России положительно оценивают работу по борьбе с коррупцией на федеральном уровне. Вместе с тем, отмечалось на заседании Совета, люди на местах сталкиваются с т.н. бытовой коррупцией. Ответственность за снижение уровня коррупции на территории несут главы субъектов федерации. Президент России В.В. Путин отметил, что сегодня необходимо *совершенствовать антикоррупционный механизм по изъятию и обращению в доход государства имущества, приобретенного на незаконные или сомнительные деньги*. В том числе, с учетом международных правовых норм следует *возвращать активы, нелегально или незаконно вывезенные из России*.

Важный вопрос борьбы с коррупцией – *компенсация ущерба*, причиненного коррупционерами. Так, из 15,5 млрд рублей, подлежащих взысканию по делам о коррупционных преступлениях, в 2015 г. удалось вернуть только 588 млн рублей.

На заседании отмечалась необходимость повышения уровня работы по пресечению попыток дачи взяток от имени коммерческих структур российским и иностранным чиновникам, которые предпринимаются на территории иностранных государств. Соответствующие поправки, отметил В.В. Путин, уже вынесены на рассмотрение Государственной Думы.

В рамках ранней профилактики отмечалось, что ключевая задача – *формирование в обществе антикоррупционного правосознания*. Неприятие к нарушению закона должно воспитываться в семье, школе, на работе и т.д. Решение указанной задачи, на наш взгляд, во многом зависит от многих социально-экономических, политических проблем в российском обществе и, в том числе, от эффективности работы по снижению уровня коррупционных преступлений, проявлений и преступности в целом. Нельзя не учитывать и изменения и колебания в международных отношениях России с зарубежными партнерами.

На заседании сформулированы задачи Национального плана противодействия коррупции в России на 2016–2017 гг., в том числе:

- разработка мер по обеспечению неотвратимости *имущественной ответственности* коррупционеров. Необходимо создать *гражданско-правовые механизмы взыскания сомнительного имущества* при его выявлении в ходе расследования коррупционных уголовных дел. Речь идет об имуществе, в отношении которого возникают сомнения законности приобретения с учетом доходов должностного лица;

- предлагается поручить Генеральной прокуратуре, Министерству юстиции, Росфинмониторингу активизировать контакты с зарубежными коллегами по *установлению, аресту и возврату имущества* в рамках действующих международных соглашений;

- организация эффективности противодействия коррупции на уровне субъектов федерации;

- предложено рассмотрение вопроса о введении отдельного состава преступления, устанавливающего ответственность за получение или дачу взятки в сумме до 10 тысяч рублей.

Наказание за это – штраф и исправительные работы. Рассмотрение их следует проводить в форме дознания с определением их подсудности мировыми судьями. По мнению инициаторов данного предложения по введению указанной нормы в Уголовный кодекс Российской Федерации связано с тем, что большинство приговоров по ст. 290, 291 УК РФ, объем взятки составляет менее 10 тысяч рублей. Таким образом, по мнению инициаторов, статистика раздувается и создается только видимость активной борьбы с коррупцией по очень мелким случаям взятки.

На наш взгляд, введение новой статьи в Уголовный кодекс Российской Федерации требует более убедительной аргументации. Как показывает практика борьбы с коррупцией в России, введение новых статей, в частности в главу 30 УК РФ, не принесло ожидаемых результатов – количество преступлений не снижается, скорее наоборот.

На наш взгляд, не отрицая в принципе разработку и введение в уголовный закон новых составов преступлений, полагаем, что данная работа должна осуществляться на основе анализа законотворческой и правоприменительной практики в России и за рубежом, с учетом реальных возможностей по реализации нововведения на практике. Весьма важен прогноз эффективности данной работы, направленной на конечный результат – снижения уровня коррупционной преступности, материального и морального ущерба от данной преступной деятельности.

Примером неудачной попытки совершенствования мер по противодействию коррупции, поспешности введения в практику, недостаточной проработки может служить решение 2011 года о либерализации наказания за преступления коррупционной направленности, которая признана ошибочной и не принесла желаемого результата.

Отмечается, что нередки случаи уклонения от уголовной ответственности путем передачи взяток третьим лицам, формально не связанными со взяткополучателем, или, наоборот, когда само злоупотребление властью происходит в пользу лиц, формально никак не связанными с лицом, дающим взятку.

В этой связи предлагается проработать вопрос о привлечении к ответственности в случаях, когда взятка дается за совершение должностным лицом действия в пользу третьих лиц, а не взяткодателя, а также когда взятка дается не непосредственно должностному лицу, а указанному им третьему лицу.

На наш взгляд, если действительно такая проблема имеет место и требуется разработка дополнительных мер уголовно-правового характера, то эту работу, безусловно, необходимо проводить.

Вместе с тем полагаем, что дополнения, изменения и нововведения статей в Уголовный кодекс должны сопровождаться *действительно назревшей необходимостью*. При этом, как правило, требуется *разработка механизма реализации новой нормы*, возможно включение новых норм или дополнений в Уголовно-процессуальный, Уголовно-исполнительный и иные кодексы Российской Федерации. Указанная работа, на наш взгляд, должна быть *нацелена на конечный результат* – повышение эффективности и результативности работы правоохранительных органов, судебной системы, снижение уровня преступности в целом и коррупционной направленности в частности.

Mazurov Valeriy Anatolievich, Assistant Professor of the Department of Criminal law and Criminology of the Faculty of law of Altai State University (Barnaul, Russia)

Combating corruption should be legally enshrined in the Criminal Code as separate offences. Sanctions for those articles, depending on the seriousness of the offence is a fine and correctional work with obligatory bringing of corrupt persons and their family members to property liability.

Key words: *counteraction, corruption, improving legislation, a fine, corrective labour, liable corruptionist, anti-corruption mechanism.*

УДК 340.115.7

Пашаев Халик Парвизович, заведующий кафедрой уголовного, административного права и процесса Горно-Алтайского государственного университета (Горно-Алтайск, Россия), кандидат философских наук

Изучение генезиса становления коррупционности и зарубежного опыта противодействия коррупционности позволяет более адресно говорить о формировании мер противодействия этому явлению.

Ключевые слова: противодействие коррупции, история возникновения, понятие коррупции, коррупция в зарубежных странах, меры противодействия.

Коррупция: генезис и зарубежный опыт противодействия Corruption: genesis and foreign experience of counteraction

Проблема предупреждения коррупции в России стала одной из наиболее обсуждаемых в обществе. Рассматривая коррупцию как негативное социально-правовое явление, возникает закономерный вопрос: почему это происходит? В чем причины, порождающие, трансформирующие и сохраняющие это специфичное негативное явление в современном российском обществе? Следует отметить, что к причинам коррупционной преступности отечественные и зарубежные ученые относятся неоднозначно. И это закономерно, поскольку в науке нет единой точки зрения по этому сложному многоаспектному и междисциплинарному вопросу. В отечественной философской науке под причинностью принято понимать объективную связь между явлениями, одно из которых – причина – при определенных условиях порождает другое явление – следствие. Исходя из этого философского положения, утвердилось и существует мнение о том, что под причинами преступности, в том числе и коррупции, следует понимать те социальные явления, которые порождают и воспроизводят преступность и преступления как свое закономерное следствие.

Сведения о коррупции были известны еще в эллинистическом мире. Так, в 320-е гг. до н.э. Клеомен, греческий наместник Египта, назначенный на это место Александром Македонским, использовал свое положение для того, чтобы манипулировать поставками зерна, из Египта в Грецию. Греция в те время не производила достаточно зерна, и импортировала его в больших количествах, в основном из Египта. Клеомен создал искусственные препятствия на пути этих поставок, что привело к острому дефициту зерна в греческих городах, цены на зер-

но в Греции выросли во много раз, а ее население оказалось на грани голода и смерти (голод в Греции продолжался с 325 по 329 г. до н.э.), сам же греческий наместник Египта заработал на спекуляции зерном огромное состояние. Подобные весьма масштабные коррупционные спекуляции были известны и в IV в. до н.э. при торговле металлами. Некий «сицилийский финансовый магнат» скупил всё железо, монополизировав рынок, а затем продавал его по цене в 3 раза выше прежней, получая на этом 200% прибыли.

О коррупции четко сказано в древнеримских (V век до н.э.) «Двенадцати таблицах» – законодательном своде Республики, где слово «*conruptere*» уже привычно используется в значении «менять за деньги показания в суде и подкупать судью». В Риме было более сорока форм взяточничества, а подкуп избирателей и покупка должностей были весьма естественны и широко распространены. В III веке до н.э. самым богатым государством, намного богаче Рима, был Карфаген, что, тем не менее, не мешало ему быть и самым коррумпированным государством античности. Как писал греческий историк Полибий, «...в Карфагене ничто не считается позорным, что ведет к прибыли... претенденты на государственные посты получают их путем открытой уплаты взяток...». К концу III в. до н.э. коррупция в Карфагене достигла таких масштабов, что, как отмечал известный немецкий историк Т. Моммзен, «...в правительстве и государственных органах Карфагена доминировала партия, фактически отстаивавшая не интересы собственной страны, а интересы Рима...». Причем это происходило во время Второй Пунической войны, продолжавшейся без малого 27 лет, и именно противодействием «коррумпированной партии», по мнению Т. Моммзена, и объясняется тот факт, что Ганнибал, воюя против Рима, был фактически предоставлен самому себе, не получал подкреплений из Карфагена, что в конечном счете и привело его к поражению.

Интересна и ещё одна историческая деталь – римляне «на излете» своего могущества (в III-V вв. н. э.) коррумпировали, подкупали даже своих врагов, то есть варваров! Римские полководцы-аристократы платили готам, вандалам и гуннам огромные деньги за то, чтобы те не напали на Рим, и, таким образом, верхушка германских вождей долгое время была коррумпирована на высшем, «межгосударственном» уровне, что, правда, не помешало тем варварам, на которых денег не хватило, в итоге одолеть мощнейшее государство древности. Существовала практика продажи должностей чиновников и в Византии, причём на протяжении многих столетий, и как пишет французский историк А. Гийу, «...каждый чиновник, во всяком случае, в высшем эшелоне византийской бюрократии, официально покупал свою должность, и в дальнейшем, конечно, стремился окупить потраченные таким образом деньги за счет каких-то дополнительных сборов или взяток с населения...». Массовое распространение коррупции в Европе начинается с Раннего Средневековья, когда стали быстро развиваться денежные отношения, рост численности государственного аппарата и сращивание ветвей государственной власти вопреки принципам римского права. Понятие «коррупция» в христианской теологии приобретает значение «греха» или «дьявольского обольщения», но, тем не менее, как писал Фома Аквинский, коррупция в те времена привычно рассматривается как проявление самой сущности общества. И именно в Средние века появляется принципиально новое понимание коррупции как антисоциально-

го явления, пронизывающего все общество сверху донизу, и как первооснова любого отступления от закона.

Правда в Средние века проблему коррупции «успешно решали» путем сожжения на кострах Инквизиции или через отрубание конечностей, а жители средневековой Праги наиболее ненавистных чиновников попросту выкидывали из окон¹.

В Московском государстве XVI-XVII вв. существовал запрет только на посулы – взятки судьям. До появления полноценного института государственной службы получение денег и еды от управляемых было естественным средством обеспечения деятельности должностных лиц. До петровских преобразований государственные чиновники жили благодаря «кормлениям», то есть на средства, поступающие от лиц, заинтересованных в их деятельности. Административный аппарат XVIII в., в корне отличавшийся от средневекового приказного строя XVII в., сохранил, тем не менее, порочную практику подношений от челобитчиков. С 1715 г. получение взятки в любой форме стало считаться преступлением, так как чиновникам стали платить фиксированную зарплату. При Петре I государство, построив сложный канцелярский аппарат с большим количеством чиновников, не имело достаточно средств, чтобы содержать его. Не получая жалованья, которое из-за постоянных войн часто задерживали или не выплачивали вовсе, многие чиновники, особенно низших классов, откровенно бедствовали, поэтому взятки нередко были для них единственным способом выживания.

Вскоре после смерти Петра I нехватка средств заставила правительство Екатерины I вернуться к прежней системе обеспечения, предусматривавшей работу канцелярских служащих в городах без жалования с позволением «брать акциденцию от дел». Акциденции в переводе с латинского – «побочные доходы» от добровольной мзды челобитчиков, то есть взятки. Таким образом, «кормление от дел» вновь стало для госслужащих единственным способом существования. Зарплату чиновникам выдавали ассигнациями, то есть бумажными деньгами, покупательная способность которых не очень отличалась от серебряного денежного эквивалента. Однако в конце XVIII – начале XIX в. ассигнации начинают обесцениваться, и, соответственно, прожить на чиновничье жалованье становится все сложнее. Единственным, на что могли рассчитывать чиновники в таком положении, были взятки. Таким образом, государственная власть вновь переложила большую часть расходов по содержанию приказного аппарата на плечи населения, вместо того чтобы реформировать систему управления по образцу западных абсолютистских монархий.

Указы Александра I в 1809 и 1811 гг. оставляли в силе законодательные акты Петра I и Екатерины II². Тем не менее рост должностных преступлений в империи показывал, что реформирование законодательства необходимо. Взятничество и лихоимство прочно обосновалось не только в центре, но и в губерниях, и в судебной системе. К концу первой четверти XIX в. у высших государственных сановников не существовало разномыслия по поводу того, что необходимо

¹ Каздым А.А. История коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://top.oprf.ru/blogs/325/9717.html>. (дата обращения 18.01 2016).

² История коррупции в России / под ред. Н.И. Серьгова. М.: МОСУ, 1999. С. 169.

в кратчайшие сроки выявить причины и найти ближайшие способы к искоренению должностных преступлений, и в особенности лихоимства¹.

В Советском Союзе отношение к коррупции было весьма неоднозначным. С одной стороны, злоупотребление служебными полномочиями рассматривалось как одно из наиболее тяжких нарушений, так как подрывало авторитет советской власти. В советском законодательстве предусматривались гораздо более жесткие, чем в других странах, наказания взяточникам. В 1970-е гг. коррупция приобрела системный и институциональный характер. В своей работе Л.Я. Драпкин отмечает, что коррупцию в России, так же как и во многих других государствах с рыночной или переходной экономикой, нельзя рассматривать как одноэлементный уголовно-правовой феномен, который можно было бы квалифицировать лишь какой-либо одной конкретной нормой уголовного закона. Коррупцию следует определить как сложное многоструктурное негативное социально-экономическое явление, в содержание которого входит целый комплекс однородных общественно опасных деяний. Несмотря на многолетние научные исследования современной коррупции, эта комплексная проблема еще далека от завершения².

Уровень коррупции в современной России устойчиво высок, на что указывают официальные статистические данные. Так, за 2012 г. в России были осуждены свыше 6 тысяч коррупционеров, из них к лишению свободы приговорены около 500 человек. При этом около трети осужденных были наказаны за дачу взятки. Максимальные сроки наказания составили от 8 до 10 лет (их получили 8 осужденных)³. 2013 г.: 9500 осуждено, 14% лишены свободы, 67% наказаны штрафом⁴. 2014 г.: 11 тысяч осуждено, 1300 получили реальные сроки, 6400 оштрафованы⁵, 2015 г.: выявлено более 31000 преступлений коррупционной направленности, за 9 месяцев вынесено 9430 обвинительных приговоров в отношении более 10 тысяч лиц. Среди осужденных – 580 должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, 91 депутат различного уровня, 925 сотрудников правоохранительных органов, 14 прокуроров, 5 судей. Официальная криминальная статистика в полной мере не отражает те виды коррупции, которые предусмотрены УК РФ как коррупционные преступления. Очень высока латентность коррупционной преступности.

В научной литературе и публичных дискуссиях встречаются различные подходы к проблеме противодействия коррупционной преступности, среди которых, по нашему мнению, наиболее приемлемым является и международный опыт борьбы с коррупцией. Так, в Сингапуре борьба с коррупцией началась с резкого повышения зарплат. Правительство решило: и полицейский, и клерк должны получать такой доход, чтобы соблазн брать взятки пропал. Министрам и судьям в Сингапуре установили астрономическое жалование – 100 тыс. долл. США в месяц. Чиновники стали бояться потерять высокооплачиваемую работу, учреждена

¹ Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М., 1978. С. 177.

² Драпкин Л.Я. Коррупция в сфере российской экономики: криминалистические и криминологические аспекты // Экологическая безопасность. 15.07.2010. С. 119.

³ Сыграли по-крупному // Российская газета RG.RU Власть 19.06.2013

⁴ Информационное агентство России [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/obschestvo/955893> (дата обращения 18.01 2016).

⁵ REGNUM Информационное агентство [Электронный ресурс]. URL: <http://regnum.ru/news/accidents/2051662.html> (дата обращения 18.01 2016).

специальная контора «Бюро по расследованию коррупции». Директор бюро подчиняется премьеру Сингапура, и никто не может приказать ему прекратить расследование. Агенты проверяют банковские счета, имущество не только самих чиновников, но и их детей, жён, родственников и даже друзей! Сингапурский рецепт прост – посадите в тюрьму десять министров, остальные уяснят: брать взятки опасно. В Бюро по расследованию коррупции может позвонить любой – «горячая линия» работает круглосуточно. Охотно принимаются и анонимные жалобы. Суды работают чётко и быстро, если поступает жалоба, заседание суда назначают уже на следующий день. Нет волокиты – отпадает и сам повод дать взятку. Ужесточены меры уголовного наказания за коррупционные действия, введены чувствительные экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях. В отличие от хорошо всем известного юридического принципа презумпции невиновности специально для госслужащих введен противоположный юридический принцип – презумпция коррумпированности. Это означает, что в отличие от гражданина, заведомо ни в чем не виновного до тех пор, пока в суде не доказано обратное, госслужащий, госчиновник при малейшем подозрении заведомо виновен – до тех пор пока он не докажет свою невиновность.

Швеция¹ до середины XIX в. считалась страной, насквозь пораженной коррупцией. Но после принятого элитой и руководством страны стратегического решения о полной модернизации страны в ней был разработан и начал исполняться комплекс мер, направленных на полное исключение меркантильных соображений у чиновников. Госрегулирование было основано на стимулах честного и ответственного управления – через налоги, льготы и субсидии, а не с помощью запретов и разрешений, получаемых из тех или иных органов власти. Для граждан был открыт доступ к внутренним документам государственного управления, позволивший всем желающим понимать, как работает государство, а главное – была создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно шведский парламент и правительство установили высокие этические стандарты для чиновников и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала престижной нормой среди государственной бюрократии. Зарплаты чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12–15 раз. Однако со временем целенаправленными усилиями правительства страны эта разница снизилась до двукратной. Сегодня в Швеции один из самых низких уровней коррупции в мире. В Швеции большую роль в противодействии коррупции играют церковь и общественное мнение, благодаря которым в этой стране с подозрением относятся к любому бизнесмену, который сумел за короткий период получить очень высокий доход, или к чиновнику, доходы которого существенно ниже его расходов.

Гонконг – специальный административный район Китайской Народной Республики, ныне один из ведущих финансовых центров Азии и мира. Практически весь госсектор страны раньше был завязан на коррупции. Победить взяточничество гонконгским властям удалось благодаря нескольким эффективным мерам:

¹ Антикоррупция. Президент Медведев предложил программу противодействия коррупции. Владислав Куликов. «Российская газета». Неделя №4678 от 5 июня 2008 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rg.ru/2008/06/05/medvedev-korrupcia.html>

во-первых, госслужащим пришлось доказывать, что вся недвижимость, роскошные автомобили и остальные дорогостоящие предметы были куплены на честно заработанные средства. Если чиновник оказывался нечистым на руку, его ждала тюрьма и конфискация имущества. Во-вторых, в государстве создали независимую комиссию по борьбе с коррупцией, работникам которой изначально установили высокие зарплаты, чтобы у них не было соблазнов брать взятки. Комиссия занимается не только выявлением коррупционеров, но и проводит профилактические работы по предотвращению получения мзды. И, наконец, жителям Гонконга и представителям СМИ дали реальную возможность жаловаться на взяточников – обычным гражданам разрешили помогать антикоррупционной комиссии, а журналистов допустили до любых дел. Регулярно появляющиеся на страницах газет сообщения о чиновниках-коррупционерах сделали свое дело – население поверило, что в стране действительно борются со взяточничеством, а мздоимцы, от греха подальше, решили отказаться от сомнительных денег. Китайское антикоррупционное законодательство, пожалуй, является самым жестким в мире – за взятки или хищения госимущества чиновникам грозит смертная казнь. За последние годы высшая мера наказания в КНР была применена к десяти тысячам госслужащих. Кроме того, нередки случаи, когда китайским чиновникам, попавшимся на взятки, отрубали руки. Однако крайние меры являются не единственным методом борьбы с коррупцией – китайцы посещают специальные курсы, на которых их учат, как бороться с соблазном брать взятки.

Голландия является страной с наиболее низким уровнем коррупции. Для того чтобы достичь подобного успеха, нидерландским властям пришлось принять несколько антикоррупционных мер. Так, местным чиновникам, попавшимся на взятке, запрещается работать в государственных организациях, также они лишаются всех социальных льгот и гарантий. Чтобы определенную должность не занял потенциальный коррупционер, в Голландии организована специальная система подбора персонала. Кроме того, в крупных ведомствах, сотрудники которых могли бы злоупотреблять своими полномочиями, существуют службы внутренней безопасности, которые следят за действиями чиновников и выявляют их ошибки. Эффективной мерой в борьбе с коррупцией является разрешение СМИ обнародовать случаи взяточничества и проводить расследования. Кроме того, голландских чиновников, на которых не пала тень подозрения в коррупционных деяниях или сообщивших о злоупотреблении должностными полномочиями своих коллег, материально поощряют.

Пристальное внимание вопросу коррупции уделено и в американском законодательстве, предусматривающем серьезное наказание за взяточничество в виде штрафа, в три раза превышающего размер взятки, а в некоторых случаях – и лишение свободы сроком до 15 лет. Стоит отметить, что в законодательстве США прописана отдельная статья об уголовной ответственности, грозящей руководству банков, предоставившему ссуды или денежные «подарки» представителям инспекторской комиссии, занимающейся проверкой финансовой организации. Банкирам грозит тюремное наказание сроком до года или штраф в размере суммы ссуды или «подарка». Аналогичное наказание предусмотрено и для инспектора, покусившегося на легкие деньги. Если американский чиновник попался на получении подарка в какой-либо форме от любого лица, рассчитывающего

на положительное решение его вопроса, госслужащему грозит уголовное наказание. Работники госструктур США обязаны докладывать в соответствующие органы обо всех замеченных фактах злоупотребления должностными полномочиями. Чиновникам, назначенным главой государства, запрещается принимать любые подарки во время всего срока службы. Кроме того, госслужащие обязаны декларировать все расходы за прошлый год: полный заработок, проценты по вкладам, оплату транспортных расходов и т.д. Большой интерес для России представляет опыт этой страны в защите свидетелей о коррупции¹.

Таким образом, вопросы противодействия коррупции во всем мире и в нашей стране приобретают все большую значимость, требующие организационного и системного подхода с учетом положительного международного опыта.

Pashayev Khaliq Parvizovič, Head of the Department of Criminal, Administrative Law and Process, Gorno-Altai State University (Gorno-Altaysk, Russia), Candidate of Philosophical Sciences

Study of the genesis of formation of corruption and foreign experience of counteraction to corruption allow to talk more purposefully about formation of measures to counteract this phenomenon.

Key words: *countering corruption, history, corruption concept, corruption in foreign countries, countermeasures.*

УДК 347.5

Потапов Дмитрий Петрович, доцент кафедры уголовного, административного права и процесса Горно-Алтайского государственного университета (Горно-Алтайск, Россия), кандидат юридических наук

Закрепление конкретных уголовно-правовых норм, предусматривающих уголовную ответственность за коррупционные преступления, определение отличия последних от общеуголовных преступлений и преступлений экономической направленности будет способствовать снижению коррупционности в России.

Ключевые слова: коррупционные преступления, признаки должностного коррупционера, система коррупционных преступлений в УК РФ.

Некоторые вопросы системы коррупционных преступлений Some issues of the system of corruption offences

Коррупция как социально-правовое явление на сегодняшний день является общемировой проблемой, Россия, к сожалению, также не находится в стороне от этого зла. Безусловно, обществом предпринимаются определенные попытки противодействовать данному негативному явлению. Государство стремится к тому, чтобы эти действия носили комплексный и разнообразный, подчас неожиданный, характер. Не последнее место в этом ряду мероприятий занимает и законодательство. В Российской Федерации существует достаточно развитая система

¹ Аргументы и факты. От смертной казни до поощрения. Как в странах мира борются с коррупцией [Электронный ресурс]. URL: <http://www.aif.ru/money/44975> (дата обращения 19.01 2016).

правовых норм, регламентирующих не только правовые, но и организационные меры, обеспечивающие противодействие коррупционному поведению.

Однако несмотря на активную борьбу с данным явлением, анализ российского законодательства не позволяет однозначно ответить на вопрос: что такое коррупция? И, следовательно, возникает вопрос о том, какие именно общественно опасные деяния можно отнести к данной группе преступлений. Попытаемся, немного в этом разобраться.

Для российского законодательства этот вопрос не праздный. Особенностью нашего национального менталитета является стремление «перегибать палку». Поэтому, не определив четко границы явления, его признаки, невозможно применение закона, иначе любое поведение чиновника можно будет признать коррупционным, и если не будут установлены признаки составов преступлений, то можно будет «лишить доверия» и избавиться от неугодного подчиненного, а при известной сноровке – и от начальника.

Коррупция (от латинского слова *corrumpere* – портить) – использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным законам и правилам¹.

Можно сделать вывод, что коррумпированным будет признано только поведение лица, которое соответствует определенным признакам:

– лица властного – то есть должностного лица, обладающего государственными, властными полномочиями;

– использование прав и полномочий, доверенных предоставленных ему в личных целях, только для него личной выгоды; при этом можно отметить, что в данном определении не указывается характер этой выгоды, то есть она может быть и нематериальной;

– противоречие установленным законам и правилам, то есть нарушение их предписаний, которое возможно как материальное, так и процессуальное, и являющееся обязательным признаком.

Однако Уголовный кодекс РФ все-таки сужает, на наш взгляд, это понятие, указывая на такие показатели, как «подкуп», «принятие подарков», «стимулов», то есть выделяя материальную, корыстную составляющую, сути коррупции.

В Российской Федерации хотя и имеется соответствующий нормативный акт, Закон «О противодействии коррупции» (2008 г. № 273-ФЗ), однако в части определения границ и системы коррупционных преступлений его нельзя назвать удачным. Так, в ст. 1, посвященной основным понятиям, используемым в данном законе, в ч. 1 указано:

1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имуще-

¹ Понятие и общая характеристика коррупции. Лекция. [Электронный ресурс]. URL: http://kpfu.ru/docs/F769475982/2_Xalil_korub.pdf

ственных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица¹.

Как следует из текста, наш законодатель избрал путь перечисления отдельных составов преступлений, предполагающих, по его мнению, коррупционное поведение, отказавшись от понятия, то есть определения сути явления. Вместе с тем можно отметить, что не всякое злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), как и некоторые другие из указанных в п. «а» вышепротитированного закона перечне преступлений, являются коррупционным.

Коррупционный показатель, в силу направленности поведения чиновника, на фактически низложение интересов государства, носящий целенаправленный характер, игнорирование его устоев и требований, значительно повышающий общественную опасность, то есть могущий быть использованным в качестве квалифицирующего признака преступлений, перечисленных в ст. 1 Закона «О противодействии коррупции». Поэтому, на наш взгляд, более продуктивным был бы как раз путь формулирования понятия в тексте вышеуказанной статьи упомянутого закона.

Можно отметить некоторые показательные моменты содержания п. «а» ст. 1 Закона «О противодействии коррупции», так, все перечисленные в ней статьи предусматривают корыстный мотив, то есть российский законодатель стоит на позиции более узкого понимания коррупции только как корыстного поведения. Однако в части возможных субъектов коррупционных преступлений указаны не только должностные (публичные) лица, но и иные лица, осуществляющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также общие субъекты, совершающие дачу взятки либо коммерческого подкупа. Постатейный анализ вышепредусмотренных деяний позволяет утверждать, что в целом они подпадают под понятие «коррупция», формулируемое в международных документах.

Кроме того, нам представляется, что коррупционным может быть признано только неправомерное поведение, то есть нарушающее правовое предписание материального либо процессуального характера. Данное утверждение позволяет предложить следующий вариант понятия коррупции для российского законодательства.

Коррупция – предоставление в любой форме должностному либо иному лицу, осуществляющему полномочия власти или управления, лично или через посредников какого-либо неправомерного материального преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем что это должностное лицо совершило какое-либо противоправное действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

Данное определение позволяет предложить некоторые основные показатели системы преступлений коррупционной направленности.

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru>

В частности, можно предложить в качестве основного показателя классификации преступлений вероятность, что какое-либо из деяний может быть коррупционным. То есть выделить следующие три группы:

1. Преступления, всегда являющиеся коррупционными, то есть отражающими суть данного явления. К ним относятся преступления, предусмотренные ст. 290–291.1, а также ст. 204 УК РФ. То есть эти деяния, безусловно, всегда обладают признаками, характеризующими поведение чиновника при их совершении как коррупционное.

2. Преступления, объектом которых выступают интересы государственной власти, государственной службы, службы в органах местного самоуправления, а также против интересов службы в коммерческих и иных организациях, но которые становятся коррупционными лишь при наличии признаков, характерных для коррупционного поведения. К таковым можно отнести ст. 285, 286, 292 УК РФ и т.п.

Кроме того, представляется вполне обоснованным в логике усиления борьбы с коррупцией признать признак «корыстной заинтересованности» квалифицирующим, ужесточающим ответственность лиц, их совершивших.

3. И третью группу могут составлять преступления, в которых интересы государственной и управленческой власти не являются объектом посягательства, но аналогично второй группе они могут являться преступлениями коррупционной направленности при наличии соответствующих признаков, в которых они также могут присутствовать в качестве квалифицирующих показателей, соответствующих составов. К таким деяниям можно отнести преступления, ответственность за которые предусмотрены ст. 160, 169, 170 УК РФ и т.п.

Наличие подобной классификации позволит не только правоприменителю, но и законодателю решить некоторые вопросы дифференциации ответственности за каждую из данных групп преступлений.

Potapov Dmitry Petrovich, Associate Professor of the Department of Criminal, Administrative Law and Process, Gorno-Altaysk State University (Gorno-Altaysk, Russia), Candidate of Juridical Sciences

Fixing specific criminal-law provisions for criminal liability for corruption offences, distinguishing of the last from ordinary and economic crimes will help to reduce corruption in Russia.

Key words: *corruption offences, signs of official corruption, corruption offences system in the Criminal Code of the Russian Federation.*

УДК 340.131:342.2

Разбирин Николай Васильевич, доцент кафедры теории и истории государства, права и социологии Горно-Алтайского государственного университета (Горно-Алтайск, Россия), кандидат юридических наук

Принудительные меры, применяемые к психически больным, всегда связаны с изоляцией от общества, недостаточная регламентация порядка изоляции порождает возникновение ряда неразрешимых проблем в законодательстве России.

Ключевые слова: принудительные меры, изоляция, психически больные лица, порядок их помещения в стационар, проблемы их изоляции.

Принудительные меры психически больных лиц, связанные с изоляцией от общества: понятие, проблемы Coercive measures of mentally ill persons connected with isolation from society: the concept, problems

В ч. 3 ст. 53 Конституции РФ указано, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены ФЗ в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных интересов других лиц, обороны и безопасности государства.

Принудительные медицинские меры психически больных лиц в конституционно-правовом смысле есть меры, направленные на укрепление (профилактику) здоровья психически больных, эти меры охватывают законные интересы других лиц с позиции их прав, безопасности всего общества.

Принудительные меры медицинского характера, связанные с изоляцией от общества, делятся на четыре категории:

1) осужденный, проявляющий симптомы психически больного, отбывающий наказание в колонии (тюрьме), в отношении которого есть медицинское заключение, лицо, наказанное в уголовном плане, у которого после преступления наступило психическое расстройство, лишающее возможности осознавать характер своих действий (бездействий) либо руководить ими, освобождается от наказания и направляется в лечебное исправительное учреждение ФСИН для данной категории лиц, ст. 18 УИК РФ, ст. 81 УК РФ и другие акты;

2) лица подозреваемые (обвиняемые) в совершении преступления, заключенные под стражу и содержащиеся в СИЗО (ИВС), проявляющие симптомы психически больного (по другим основаниям), по постановлению дознавателя, следователя, согласно ст. 203 УПУ РФ могут быть направлены на проведение судебной психиатрической экспертизы;

3) лица, совершившие деяния в состоянии невменяемости (ст. 21 УК РФ), освобождаются от уголовной ответственности, им назначается принудительное лечение в психиатрической больнице соответствующего вида;

4) лицам, совершившим преступление в состоянии психического расстройства, не исключающего вменяемости, по решению суда согласно ст. 22 УК РФ, назначается уголовное наказание, и отбывающие арест, лишение свободы, согласно ст. 18 УИК проходят лечение по месту отбытия наказания;

5) лица, не совершившие деяний, согласно Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», (ст. 29) принудительно помещаются в психиатрический стационар в недобровольном порядке для лечения.

Юридическими основаниями помещения в психиатрический стационар является определение суда, основанное на заключении врачей-психиатров, которые руководствуются нормами УК РФ, а также ст. 2 ФЗ «О психиатрической помощи», где указано, что республики в составе РФ могут принимать акты в области психиатрии в пределах своей компетенции. Законодательно в РФ нельзя ограничивать права граждан при оказании психиатрической помощи. Надо иметь в виду, что правовую основу в сфере психиатрии составляет Конституция РФ (положения главы 2), и другие акты¹.

В ст. 18 УИК указано, что обязательное лечение только в отношении осужденных лиц определяется решением суда или заключения врачей учреждения. Лица, находящиеся на свободе, не совершившие деяний, проходят лечение добровольно.

В ст. 203, главе 27 УПК РФ говорится о психиатрической экспертизе и ее видах. Подозреваемому (обвиняемому), содержащемуся в СИЗО (ИВС), может быть назначено постановлением следователя (дознателя) СПЭ². Срок ее проведения – один месяц, который может быть продлен. Комиссии проводят амбулаторные и стационарные экспертизы, некоторые правомочны проводить смешанные комиссионные экспертизы. Они проводятся при психиатрических учреждениях, имеющих комиссии, для чего открываются стационарные отделения. Одна комиссия предназначена для лиц, содержащихся под стражей, «стражные отделения», другая – для прочих лиц, «бесстражные отделения». Путать испытуемых местами содержания запрещено. Экспертизы действуют по зонально-территориальному принципу. «Стражное отделение» – учреждения обеспечены: охраной, которую осуществляют сотрудники ОВД; специальным режимом – для лиц, за-

¹ Законодательство в данной сфере правового регулирования составляют: прежде всего, ФЗ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1; Уголовный кодекс РФ, 1996 г. ст. 21, 22, 81, 97–104, 128; Уголовно-процессуальный кодекс РФ, 2001 г. глава 51; Уголовно-исполнительный кодекс РФ ст. 18; ФЗ РФ от 7 мая 2009 г. «Об обеспечении охраны психических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» от 7 мая 2009 г. № 92-ФЗ; приказ Министерства юстиции РФ от 10 декабря 2010 г. № 385 г. Москва «Об утверждении примерного Положения об отделе охраны психиатрической больниц (стационара) специального типа с интенсивным наблюдением», вступил в силу 27 февраля 2011 г.; приказ Минздрава СССР от 21 марта 1988 г. № 225 «О мерах по дальнейшему совершенствованию психиатрической помощи» (с пол. изм. и доп.); приказ Минздрава РФ от 23 ноября 1999 г. № 419 «О комиссиях по рассмотрению жалоб граждан по оказанию психиатрической помощи»; приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Минюста РФ от 17 октября 2005 г. «О порядке организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу», № 640/ 190; приказ Министерства здравоохранения и медицинской промышленности РФ от 11 апреля 1995 г. «Больницы психиатрические. Правила устройства, эксплуатации и охраны труда» № 92; письмо Минздрава РФ от 31 января 2000 г. «Об организации стационаров (отделений) специализированного типа для принудительного лечения» № 2510/902–32; письмо Минздрава РФ от 26 декабря 2002 г. «О мерах физического стеснения при оказании психиатрической помощи» № 2510/ 12967–02–32, и другие.

² Правовой основой проведения СПЭ являются: Инструкция о проведении судебно-психиатрической экспертизы СССР от 27.10.1970 и Положения об амбулаторной судебно-психиатрической экспертной комиссии от 5.12.1985.

ключенных под стражу. Остальные лица могут помещаться в общие отделения того психического учреждения, в котором есть экспертная комиссия.

Цели, задачи, а также специальный статус изолированных психически больных лиц указаны в УК РФ, а также в Законе РФ в области психиатрии.

Целями лечения больных являются: излечение или улучшение их психического состояния, а также предупреждение совершения новых деяний. Освобождаются такие лица из психиатрического учреждения по решению суда.

Задачи указаны в Законе о психиатрической помощи, их четыре: 1) защита прав и законных интересов больных граждан от недобросовестного вмешательства посторонних; 2) защита граждан от дискриминации в обществе; 3) защита общества от возможных опасных действий психически больных лиц; 4) защита медицинского персонала, независимости врача-психиатра от возможного влияния третьих лиц¹.

Для решения этих задач Законом установлен ряд специальных норм и процедур. Следует выделить наиболее важные из них: судебный порядок о решении вопросов о психическом освидетельствовании, госпитализации в стационар; гарантии прав на социальное обеспечение и др.

Подробнее остановимся на психически больных, госпитализированных в недобровольном порядке, указанных в Законе о психиатрической помощи (ст. 29). Подобных случаев выделяются три: а) когда лицо является опасным для себя или окружающих; б) беспомощность (неспособность) больного самостоятельно удовлетворять жизненные потребности; в) когда лицо может причинить себе вред здоровью, если оставить его без медицинской помощи.

В ст. 37 данного Закона закреплены права пациентов психиатрических стационаров, основные из них: пациентам должны быть разъяснены цели помещения в психиатрический стационар, их права; лично обращаться к главному врачу (заведующему) по вопросам лечения, выписки, соблюдению прав в больнице; подавать жалобы, заявления всех уровней власти; встречаться с адвокатом; отправлять религиозные обряды; выписывать литературу; получать образование общеобразовательной школы; иметь вознаграждение за труд.

Труд психически больных может быть ограничен по рекомендации лечащего врача как в интересах больного, так и третьих лиц: переписка без цензуры, пользование телефоном, принимать посетителей, приобретать предметы первой необходимости, пользоваться собственной одеждой и др.

Следовательно, можно отметить, что психически больные, принудительно помещенные в психиатрический стационар, находятся в изоляции от общества и имеют специальный статус (специальный режим содержания), лишены свободы.

В Постановлениях КС РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П; от 6 декабря 2011 г. № 27-П о понятии лишения свободы судами сказано, что оно имеет автономное значение, акты, принятые органами, если они влекут лишение свободы, должны быть правомерными (соответствовать ст. 22 Конституции РФ, ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). И далее в Постановлении КС РФ

¹ Законодательство РФ в области психиатрии: Комментарий к Закону РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», ГК и УК РФ (В части, касающиеся лиц с психическими расстройствами)) / под общ. ред. Т.Б. Дмитриевой. М.: Спарк, 2002. С. 7.

№ 27-П говорится, что при совершении уголовных, административных правонарушений в качестве мер допустимого лишения свободы применяются: арест, задержание, заключение под стражу, содержание под стражей, что, несмотря на их процессуальное различие, есть, по сути, лишение свободы¹. В этом же документе говорится, что ограничение свободы и лишение свободы отличаются друг от друга лишь «степенью или интенсивностью, а не природой или сущностью»². Мы полагаем, что психически больные, изолированные принудительно от общества, лишены свободы как субъекты, т.к. имеются все признаки лишения свободы.

Выделим признаки лишения свободы: государственное принуждение; правомерная изоляция от общества (общности), отличающаяся от ограничения свободы степенью или интенсивностью; соответствующий режим (условия) содержания; охрана, надзор; специальный статус заключенных; безопасность изолированных и персонала.

Как нам представляется, если имеет место лишение свободы в любой форме, и не столь важно, как указывает КС РФ, какова их юридическая природа, такое лицо должно иметь право на восстановление в правах.

Согласно ст. 1069, 1070, 1100 ГК РФ далеко не всегда невиновный, лишенный свободы, принудительно изолированный от общества и имеющий специальный статус, имеет право на реабилитацию.

Большое нагромождение правовых актов и писем в данной сфере деятельности затрудняют работу, приводят к путанице и сложностям в правоприменительной практике. Приняты УК РФ, УПК РФ, УИК РФ, а подзаконные акты, составляющие механизм исполнения мер принуждения в отношении лиц, содержащихся в психиатрических стационарах, по-прежнему регулируются Положениями и Временной инструкцией, принятыми Минздравом СССР в 1988 г. № 225, положения которой во многом не соответствуют указанным Кодексам и другим законам.

В ч. 3 ст. 97 УК РФ сказано, что порядок исполнения принудительных мер медицинского характера определяется Уголовно-исполнительным законодательством РФ и иными федеральными законами. Однако каких-либо норм, касающихся исполнения принудительных мер медицинского характера в отношении лиц, освобожденных в связи с психическим расстройством в УИК РФ, не содержится. Поэтому, как нам представляется, порядок исполнения принудительных мер медицинского характера в отношении этой категории граждан должен регулироваться не только ведомственными и межведомственными актами, целесооб-

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П город Санкт-Петербург «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» Опубликовано: 3 июля 2009 г. в «РГ» – Федеральный выпуск № 4945. Вступает в силу: 16 июня 2009 г.

² Постановление Конституционного суда РФ от 06. 12. 2011 № 27-П «По делу о проверке конституционности статьи 107 УПК РФ в связи с подачей жалобы гражданина Эстонской Республики А.Т. Федина. Постановление опубликовано в «Российской газете» от 21 декабря 2011 г. № 287, в Собрании законодательства Российской Федерации от 19 декабря 2011 г. № 51 ст. 7552, в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», 2012 г., № 1.

разно эти отношения регулировать федеральным законом, для этого внести самостоятельный раздел в закон «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», который можно назвать: «Порядок применения принудительных мер медицинского характера».

Принципы деятельности психиатрических больниц закреплены в ч. 2 ст. 1 Закона «О психиатрической помощи»: законность, гуманизм, соблюдение прав человека и гражданина. Надо признать, что такие принципы здесь уместны. Однако их следует отнести к общеправовым, и нам представляется, что этого недостаточно. Для такой острой темы, как принудительное лечение в психиатрическом стационаре, необходимо и целесообразно разработать и закрепить законодательно специальные отраслевые принципы, как дополнительные гарантии соблюдения прав и свобод граждан. Например: запрет на применение в ходе принудительного лечения методов, вызывающих необратимые последствия в организме больного; запрет на испытание новых методов диагностики и лечения; не применение неразрешенных Минздравом РФ новых медицинских препаратов; не дискриминация; не применение пыток и жестокого обращения и ряд других принципов, свойственных этому виду деятельности.

Для обеспечения статуса психически больных, лишенных свободы, по нашему убеждению, следует разработать научные основы исполнения всех пенитенциарных мер связанных, с изоляцией от общества (общности), которые были бы приемлемыми всем заключенным, изолированным от общества, где бы они ни находились. Для этого предлагается создать комплексную отрасль права, включив в нее все меры принуждения, связанные с изоляцией от общества, независимо от их правовой природы.

Razbirin Nikolai Vasilevich, Assistant Professor of the Department of Theory and History of State and Sociology of Gorno-Altai State University (Gorno-Altai, Russia), Candidate of Juridical Science

Coercive measures applied to mentally ill people are always connected with isolation from the society, lack of regulation of the procedure of isolation creates a number of unsolved problems in the legislation of the Russian Federation.

Key words: *coercive measures, isolation, mentally ill, the procedure of their placement to hospital, problems of their isolation.*

УДК 343.8

Репьева Анна Михайловна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье раскрываются понятие и действие общеправового принципа демократизма в осуществлении наказания в подразделениях системы УФСИН, проявление его через принципы гласности и публичности.

Ключевые: система УФСИН, принцип демократизма, исполнение наказания, публичность и гласность.

Основные аспекты воплощения общеправового принципа демократизма в уголовно-исполнительной системе и совершенствование его законодательного закрепления **Key aspects of embodiments of the general legal principle of democracy in the penal system and improvement of its legislative consolidation**

Понятие принципа демократизма для теоретико-правовой науки является общепризнанным, означающим, что законодательство адекватно отображает волю народа (общую волю), формируется через демократические институты народо-властия¹.

Демократия – это политический режим, который основывается на познании принципа равенства и свободы всех людей, верховенства закона, разделении властей, участии граждан в управлении государством, в том числе путем выборов², а также такая организация власти, побуждающая, стимулирующая вовлечение граждан в совместную деятельность с государством³.

Следует отметить, что методологически содержание принципа демократизма присутствует сразу в нескольких нормах Основного закона нашего государства. В частности, ст. 3 Конституции Российской Федерации закрепляет, что «многонациональный российский народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти»⁴.

И все же понимание принципа демократизма исправительно-трудового права в СССР было излишне политизированным, аморфным и очень противоречивым. Критически усмотреть данный недостаток и тем более указать на него в печати могли не многие. И только с первыми посылами «перестройки» правовая наука

¹ См.: Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 135; Абдулаев М.И. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. М., 2004. С. 303; Айзатуллоев М.М. Непосредственная демократия – как одна из форм осуществления народом своих избирательных прав // Юрист. 2011. № 10. С. 43–46 и др.

² См.: Нудненко Л.А. Теория демократии. М., 2001. С. 14; Лебедев В.А., Киреев В.В. Суверенная демократия как конституционная идея современной России. Челябинск, 2007. С. 55–56.

³ См.: Затонский В.А. Демократический режим – оптимальная форма функционирования сильного государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 7. С. 17.

⁴ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (в ред. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Рос. газета. 1993. 25 дек.; СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

стала деидеологизироваться. Н.И. Загородников, А.Б. Сахаров, в частности, писали: «...уголовный закон не должен быть средством борьбы за власть, а идеология класса, партии, политического движения не должна определять уголовную политику»¹.

Если говорить о современных мнениях ученых-пенитенциаристов, то наиболее методологично к процессу уяснения сущности и содержания принципа демократизма в уголовно-исполнительном праве подошел профессор В.А. Уткин, который обобщил имеющиеся в науке точки зрения².

Проанализировав различные подходы к определению принципа демократизма, можем резюмировать, ученые едины в одном – всеми без исключения общественный контроль признается одним из проявлений принципа демократизма в уголовно-исполнительной политике.

Остановимся более подробно на данном институте.

Нормативной основой общественного контроля выступает положение ст. 23 Уголовно-исполнительного кодекса РФ³, которое закрепило возможность участия общественных объединений в исправлении осужденных, в содействии учреждениям и органам, исполняющим наказания, и контроля за их деятельностью. В этом же ключе следует рассматривать и другие положения Кодекса о: праве осужденных на обращение с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами в общественные формирования, в том числе и международные (ч. 4 ст. 12); праве на общение со служителями культа и иными представителями религиозных объединений, в процессе реализации свободы совести, закрепленной в ст. 14 УИК России, в судебном контроле (ст. 20); ведомственном контроле (ст. 21); прокурорском надзоре за соблюдением законов администрацией учреждений и органов, исполняющих наказания (ст. 22); возможности посещения учреждений и органов, исполняющих наказания, представителями государственной власти, средств массовой информации и иными лицами (ст. 24).

Другим нормативным правовым актом, также закрепившим основы общественного контроля, выступает Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Однако механизм реализации института общественного контроля до настоящего времени не отработан, и ряд его аспектов вызывает справедливую критику ученого сообщества⁴.

¹ Загородников Н.И., Сахаров А.Б. Демократизация советского общества и проблемы науки уголовного права // Советское государство и право. 1990. №12. С. 50–51.

² См.: Уткин В.А. Демократизм уголовно-исполнительного права: декларация или реальность // Человек: преступление и наказание. 2011. № 1 (72). С. 51–52; Он же. Общая характеристика принципов уголовно-исполнительного права // Российский курс уголовно-исполнительного права. В 2-х т. Т. 1. Общая часть: учебник / под ред. В.Е. Эминова, В.Н. Орлова. М., 2012. С. 91–92.

³ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6724.

⁴ См.: Садовникова М.Н., Сутурин М.А. Общественный контроль за обеспечением прав человек в местах принудительного содержания: правовое регулирование и некоторые проблемы на практике // Сибирский юридический вестник. 2008. № 2 (41). С. 92–102; Уткин В.А. Общая характеристика

В частности, принятый в 2008 г. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»¹, его пропаганда широко заявляли о нацеленности на полноценное участие общественности в перевоспитании осужденных, их исправлении.

Однако принятый, возможно, даже несколько поспешно, нормативный правовой акт показал неполноту и декларативность ряда его ключевых положений. Кроме того, некоторые широко обсуждаемые нормы в конечном варианте закона попросту отсутствовали. Так, документ вовсе не содержит таких понятий, как ресоциализация осужденных, их социальная адаптация и, естественно, никаким образом не включает в данную работу общественность. Между тем данная проблема весьма актуальна. Нет нужды доказывать, что для возвращения обществу полноценного члена, покинувшего исправительное учреждение, необходимы серьезные социальные и финансовые ресурсы. Данные сложности делают конечную цель – ресоциализацию бывшего осужденного порой невозможной. Институты гражданского общества могут помочь в поиске потенциальных работодателей, в психологической подготовке к труду и жизни в коллективе, семье и т.д.

Известное выражение принципа демократизма заключается также в том, что уголовно-исполнительное законодательство, подчиняясь конституционному положению о его федеральном построении, одновременно предоставляет довольно широкие права в отношении учреждений и органов, исполняющих наказания, субъектам федерации, на территории которых они расположены. Органы власти субъектов федерации и органы местного самоуправления, а также различного рода общественные объединения оказывают возможное содействие учреждениям и органам, исполняющим уголовные наказания, что выражается в предоставлении им различного рода кредитных, налоговых льгот в строительстве, в приобретении продовольствия, в решении проблем материально-бытового устройства осужденных и т.п.

Стоит отметить, что ранее, при исполнении наказаний в виде лишения свободы демократизм уголовно-исполнительного законодательства проявлялся также в создании и функционировании в исправительных учреждениях специфической формы ограниченного самоуправления осужденных – самодеятельных организаций. В соответствии с нормами ст. 111 УИК РФ (*утратившей в настоящее время силу*) они работали под контролем администрации исправительных учреждений, оказывая ей существенную помощь в исправлении осужденных, решении проблем производственно-хозяйственной и иной деятельности. Члены самодеятельных организаций осужденных выполняли роль противодействия усилиям лидеров преступной среды, направленным на конфронтацию с администрацией исправительных учреждений, оказывали значительное влияние на обстановку в уч-

принципов уголовно-исполнительного права // Российский курс уголовно-исполнительного права. В 2-х т. Т. 1. Общая часть: учебник / под ред. В.Е. Эминова, В.Н. Орлова. М., 2012. С. 95 и др.

¹ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ (в ред. от 28 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2015. № 48 (часть I). Ст. 6724.

реждениях и органах, исполняющих наказания, и эффективность их деятельности в целом¹.

Законодатель, упразднив вышеуказанный институт, не предложил взамен никакой альтернативы. И все же результаты проведенного нами эмпирического исследования показали, что в воспитательных учреждениях до настоящего времени существуют формы ограниченного самоуправления осужденных. Данный факт подтвердили 20% опрошенных воспитанников.

Сказанное выше предопределило понимание принципа демократизма в уголовно-исполнительном праве как основополагающего требования, в соответствии с которым должен строиться процесс исправления осужденных, их перевоспитание. Особенности современного закрепления принципа демократизма уголовно-исполнительного права, обусловленные спецификой построения правового, социального государства в России, обусловили, что, во-первых, принцип демократизма, наряду с законностью, гуманизмом, справедливостью и уважением прав человека, определяет стержень УИК России. Во-вторых, в соответствии с данным принципом реализуются все нормы, регламентирующие процесс исполнения наказания, закрепленные в том числе, в подзаконных нормативных актах и ведомственных циркулярах. В-третьих, принцип демократизма как один из немногих общеправовых принципов реализации наказания в отношении несовершеннолетних осужденных имеет четко видимую практическую направленность. Реализация требований данного принципа непосредственно сказывается на процессе исполнения наказания, делая его гласным, публичным, открытым для всех заинтересованных субъектов.

На основании вышеизложенного предлагаем дополнить ст. 8 Уголовно-исполнительного кодекса России частью 3 следующего содержания:... *Демократизм выражается в требовании к организации деятельности по исполнению наказания на основе гласности и публичности, что определяет возможность участия в ней и осуществления контроля со стороны граждан и общественных объединений.*

Repieva Anna Mikhaylovna, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Law-making 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 concept of democracy and the effect of general legal principle in the implementation of punishment in the FPS system units, its display through the principles of transparency and publicity.

Key words: *FPS system, principle of democracy, execution of punishment, publicity and transparency.*

¹ Уголовно-исполнительное право России: учебник / А.П. Алешина, В.М. Анисимков и др.; под ред. П.Е. Конегера, М.С. Рыбака. Саратов, 2010. С. 60.

УДК 343.9

Снигирёв Александр Леонидович, начальник кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России (Новосибирск, Россия), почетный работник высшего профессионального образования, кандидат педагогических наук

Сливкин Андрей Николаевич, заместитель начальника кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России (Новосибирск, Россия)

Существующие подходы к определению понятия «коррупция» следует рассматривать не только как преступления коррупционной направленности, но и как административные проступки и гражданско-правовые деликты.

Ключевые слова: коррупция, уголовно-правовая ответственность, гражданско-правовая и административная ответственность, признаки коррупционности, ее проявления.

К вопросу о научных подходах в определении коррупции On the question of scientific approaches to determining corruption

Существуют несколько подходов к определению коррупции. Следует привести несколько высказываний. Коррупция – это обобщающая категория, объединяющая достаточно широкий круг коррупционных действий. В связи с этим коррупция должна рассматриваться не только и не столько как правовое явление, сколько как криминологическое и социальное явление¹.

В международных правовых актах коррупцию чаще всего определяют как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп. В соответствии с этим определением коррупция выходит за пределы взяточничества и подкупа, подразумевая различные формы незаконного присвоения публичных средств для частного использования. Одни авторы предлагают понимать под коррупцией социальное явление, которое характеризуется тем, что государственные и иные служащие, используя свои служебные полномочия, личный авторитет и возможности, обогащаются за счет заинтересованных лиц путем подкупа – продажности².

Э.Н. Грибакина дает следующее определение: «коррупция – это не урегулированные законом неофициальные схемы отношений, применяемые руководителями-доминантами в целях частного интереса (стремление к выгоде путем отрицания других людей). К названным схемам коррупции как минимум относим: произвол, протекцию, круговую поруку, неюридическое присвоение всего, что

¹ Лунеев В.В. Курс мировой и российской криминологии: учебник. В 2 т. М., 2011. Т. II. С. 470.

² Абрамовская О.Р. Противодействие коррупционной преступности в органах государственной власти и местного самоуправления (криминологический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 12–14.

можно присвоить, насилие, не урегулированное законом, а также теневую экономику и лоббизм. Все они относятся к феноменам потаенного бытия»¹.

Механизм детерминации коррупции – это сложная система причинно обусловленных связей государства и общества. Более того, как справедливо заметила И.Н. Клюковская применительно к коррупции, «связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двусторонняя и взаимообусловленная. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, ее порождающие, и, во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям»².

Итак, коррупция – это сложное социальное явление, имеющее различные формы проявления, которые не всегда очевидны. Было бы неверно понимать коррупцию лишь как совершение преступлений коррупционной направленности³. Специалисты совершенно справедливо отмечают, что коррупция проявляется в целом спектре правонарушений. Это и преступления коррупционной направленности, и административные правонарушения, и дисциплинарные проступки, и гражданско-правовые деликты⁴.

Разнообразие формулировок коррупции не всегда позволяет выявить все ее существенные признаки⁵. Общепринятым является понимание коррупции как использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащих установленным правилам. Характерным признаком коррупции можно считать конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества.

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁶ под коррупцией понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества

¹ Грибакина Э.Н. / Коррупция в пространстве потаенного бытия // Российский юридический журнал. 2013. № 5. С. 11.

² Клюковская И.Н. Современное состояние коррупции в России и проблемы предупреждения. Ставрополь, 2001. С. 73.

³ Суховецкая Е.Ю. К вопросу о коррупциогенных факторах военного законодательства // Актуальные проблемы юридической науки: материалы международной научной конференции. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2015. С. 401–406.

⁴ Закомолдин Р.В. Служебные преступления: учебное пособие. Самара: Изд. Самар. гуманит. акад., 2013. С. 105–108.

⁵ Снигирёв А.Л., Виноградов А.В. Совершенствование антикоррупционной политики во внутренних войсках МВД России // Проблемы правового обеспечения безопасности личности, общества и государства: сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции / под ред. С.А. Полякова. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. С. 574–580.

⁶ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О противодействии коррупции» // СПС КонсультантПлюс.

и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами (подп. «а» п. 1 ст. 1) и совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица» (подп. «б» п. 1 ст. 1).

Однако анализ международных актов, зарубежного законодательства, научных публикаций по вопросам противодействия коррупции¹ позволяет сделать вывод, что в Законе применен узкий подход к раскрытию явления коррупции.

Как социальное явление коррупция достаточно многолика и многогранна, и, разумеется, не все формы коррупционного поведения подпадают под понятие преступления. Коррупция проявляется в совершении:

- преступлений коррупционной направленности (хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп и т.д.);
- административных правонарушений (мелкое хищение материальных и денежных средств с использованием служебного положения, нецелевое использование бюджетных средств и средств внебюджетных фондов и другие составы, предусмотренные КоАП РФ);
- дисциплинарных правонарушений, т.е. использование своего статуса для получения некоторых преимуществ, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание².

Таким образом, под коррупцией следует понимать:

- подкуп, получение или дачу взятки, иные коррупционные преступления;
- любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением как для себя, так и для аффилированных лиц (например, своих родственников) выгоды материального характера (имущества, услуг или льгот), а также иной нематериальной выгоды вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

Необходимо согласиться с тем, что коррупция в современный период не сводится лишь к взяточничеству и иным служебным злоупотреблениям, наказания за которые определены Уголовным кодексом РФ, коррупция как явление многогранно, имеет различные формы своего проявления.

Snigirjov Alexander Leonidovich, Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of Novosibirsk Military Institute of the Internal Troops named after general of the Army I.K. Yakovlev of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, honored worker of higher professional education, Candidate of Pedagogic Sciences (Novosibirsk, Russia).

¹ Дамаскин О.В. Коррупция: состояние, причины, противодействие. М., 2009; Криминология: учеб. для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2012; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2008. С. 10; Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2013.

² Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право. 2013. № 6.

Slivkin Andrey Nikolaevich, Deputy Head of the Department of Criminal Procedure and Criminalistics of Novosibirsk Military Institute of the Internal Troops named after general of the Army I.K. Yakovlev of the Ministry of the Interior of the Russian Federation (Novosibirsk, Russia).

According to existing approaches to the definition of corruption, it should be seen not only as a crime of corruption, but as administrative offenses and civil torts.

Key words: *corruption, criminal liability, civil or administrative liability, signs of corruption and its manifestations.*

УДК 343.9

Степанов Сергей Андреевич, старший преподаватель кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России (Новосибирск, Россия)

Установление признаков совершения преступлений насильственного характера является важным фактором, противодействующим коррупции в войсках.

Ключевые слова: признаки совершения преступления, причинение смерти, противодействие коррупции, воинские подразделения, способ преступления, наступившие последствия.

К вопросу о важности установления признаков непосредственного совершения преступлений насильственного характера, не связанных с причинением смерти потерпевшему как фактора, противодействующего коррупции в войсках On the question of the importance of establishing direct evidence of the commission of violent crimes, not related with causing the death of the victim, as a factor of counteracting corruption in the armed forces

Проведённый анализ статистических данных военно-следственных органов за последние три года позволяет говорить о том, что с каждым годом происходит хотя и незначительное, но всё-таки снижение зарегистрированных преступлений. Однако, на наш взгляд, снижение зарегистрированных преступлений происходит не за счёт снижения количества совершаемых преступлений, а за счёт различного рода так называемого противодействия со стороны должностных лиц, в чьём подчинении находятся военнослужащие, совершившие преступления. Связанные с попыткой их сокрытия, т.е. недопущения выхода информации о совершенном преступлении за пределы воинской части или, более того, используя знакомых, связи, материальную возможность и т.д., для того чтобы попытаться повлиять на принятие решения должностным лицом еще на стадии проверки сообщения о преступлении в целях не возбуждения уголовного дела, дабы не быть в свою очередь привлеченным к ответственности вышестоящим командиром за совершенное подчиненным ему военнослужащим преступление. Такие действия в свою очередь является коррупционной составляющей в деятельности командиров и начальников. Чаще всего это обусловлено тем, что «в силу сложившейся

традиции» командиры воинских частей несут персональную ответственность за все правонарушения, совершённые их подчинёнными, вплоть до увольнения.

В данной публикации мы хотели бы затронуть некоторые вопросы способа совершения преступления военнослужащими.

Криминалистическое учение о способе преступления разрабатывалось с 60-х гг. прошлого столетия такими учеными-криминалистами как Р.С. Белкин, С.Ю. Журавлев, Г.Г. Зуйков, В.Н. Карагодин, В.П. Лавров, И.М. Лузгин и др.

По мнению различных ученых-криминалистов, способ совершения преступления, т.е. его подготовка, совершение и сокрытие, – это самый важный элемент криминалистической характеристики. Научное исследование данной категории обосновывается установлением наиболее распространенных видов орудий и средств, применяемых при подготовке, совершении и сокрытии преступлений насильственного характера, не связанных с причинением смерти потерпевшему¹. Практическое значение таких сведений заключается в возможности использования полученных данных при выдвижении версий о возможном преступнике, его подготовленности и характере действий, а также позволяет выявить и зафиксировать следы – отражения преступления в окружающей среде и другие доказательства по делу².

По мнению Г.Г. Зуйкова, «основным системообразующим элементом механизма совершения преступления, его ядром является способ преступления – система объединенных единым замыслом (для умышленных преступлений), действий преступников и связанных с ними лиц по подготовке, совершению и сокрытию преступлений, детерминированных объективными и субъективными факторами и сопряженных с использованием определенных орудий и средств»³. То же самое можно сказать о способе совершения насильственных преступлений, конкретизировав его по отношению к содержанию повторяющихся операций и приёмов, образующих типовые способы совершения насильственных преступлений.

Заслуживает внимания взгляд Р.С. Белкина на несомненную теоретическую значимость рассмотрения способа совершения преступления «как системы действий по подготовке, совершению и сокрытию преступления, predeterminedных условиями внешней среды и психофизическими свойствами личности. Это понятие по своему содержанию отражает факт существования так называемого полноструктурного способа совершения преступления, когда он объединяет способы осуществления всех стадий преступного замысла»⁴. Вместе с тем Р.С. Белкин отмечал «верность такого понимания способа совершения преступления лишь для

¹ Степанов С.А. Некоторые аспекты способов совершения преступлений насильственного характера, не связанных с причинением смерти потерпевшему, совершаемых военнослужащими внутренних войск // Современная криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения Заслуженного деятеля науки РФ, Заслуженного юриста РСФСР, доктора юридических наук, профессора Николая Павловича Яблокова / ред.-сост. М.А. Лушечкина. М., 2015. С. 442–445.

² Лебедев Н.Ю. Медиация как способ разрешения конфликтов в уголовном судопроизводстве: назревшая необходимость или дань моде // Закон и право. 2013. № 11. С. 94–97.

³ Криминалистика: учебник для студентов вузов / под ред. А.Ф. Волынского, В.П. Лаврова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 229.

⁴ Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования / под ред. Р.С. Белкина, Т.В. Аверьяновой. М.: Новый юрист, 1997. С. 131–133.

тех случаев, когда, еще не совершив преступление, субъект имеет четкую программу действий по его сокрытию; более же правильным следует различать способ совершения и способ сокрытия»¹.

Некоторые авторы, например В.П. Колмаков, включают в способ совершения преступления только те действия, которые непосредственно направлены на совершение общественно опасных деяний, считая, что действия по сокрытию во всех случаях остаются за рамками способа совершения.

По мнению А.Н. Васильева, на соотношение понятий способа совершения и способа сокрытия преступления является взгляд, согласно которому «действия по сокрытию преступления в одних условиях могут быть элементом способа совершения преступления, а в других – находиться за его пределами»². По нашему мнению, под способом совершения преступления насильственного характера, совершенного военнослужащим, не связанным с причинением смерти потерпевшему, следует понимать единую систему объединенных между собой единым замыслом или без такового действий или бездействий военнослужащих, осуществляющих подготовку, совершение и сокрытие преступлений, детерминированных объективными и субъективными факторами и сопряженных с применением физической силы, боевого оружия и специальных средств.

При совершении импульсивных насильственных преступлений (умышленное причинение различной тяжести вреда здоровью, нарушение уставных правил взаимоотношения между военнослужащими при отсутствии отношений подчиненности, превышение должностных полномочий и др. в связи с внезапно возникшим умыслом или без такового, из хулиганских побуждений) подготовительные действия могут отсутствовать вообще или выполняться в очень короткий период. Они, как правило, ограничиваются выбором места и орудия преступления.

В заключение хотелось бы классифицировать наиболее часто встречающиеся способы совершения преступления, совершенные военнослужащими. Действия по непосредственному совершению насильственных преступлений необходимо классифицировать в зависимости от того, применялись ли при этом какие-либо предметы в качестве орудия преступления или нет:

1. Насильственные преступления без применения каких-либо орудий и средств совершаются обычно нанесением по голове и телу потерпевшего ударов руками и ногами.

2. Насильственные преступления, совершаемые при помощи определённых средств, по характеру последних подразделяются на:

- физические (нанесение потерпевшему повреждений тупыми, твёрдыми, колющими, режущими, рубящими предметами, огнестрельным оружием, удушение петлёй и т.д.);
- химические (погружение потерпевшего в химические растворы и т.д.);
- термические (использование при совершении преступления горючих и взрывчатых веществ).

¹ Там же. С. 331.

² Васильев А. Н. Проблемы методики расследования отдельных видов преступлений. М.: Изд-во МГУ, 1978. С. 27.

Все насильственные преступления без причинения смерти потерпевшему, совершенные военнослужащими, целесообразно классифицировать по характеру преступных действий:

- преступление, совершённое открыто известным военнослужащим в присутствии других военнослужащих и др. лиц или в отсутствие их, но без попыток последнего скрыть свершившийся факт и свою вину;
- преступление, совершённое военнослужащим в отсутствие очевидцев и с активными попытками преступника скрыть свою вину.

Stepanov Sergey Andreevich, Senior Lecturer of the Department of Criminal Process and Criminalistics of Novosibirsk Military Institute of the Internal Troops named after general of the Army I.K. Yakovlev of the Ministry of the Interior of the Russian Federation (Novosibirsk, Russia)

The establishment of signs of committing violent crimes is an important factor counteracting corruption in the army.

Key words: *signs of an offence, causing the death, combating corruption, military units, way of committing crimes, occurred consequences.*

УДК 343.2

Стукалин Владимир Борисович, доцент кафедры уголовного права и процесса Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ», доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Сибирского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Новосибирск, Россия), кандидат юридических наук

В законе необходимо четко определить коррупционные преступления и преступления, относящиеся к коррупционным по признаку должностной принадлежности.

Ключевые слова: коррупционность, соотношение, коррупционные преступления, должностной признак, перечень коррупционных преступлений.

Коррупционные преступления, или преступления коррупционной направленности Corruption crimes or crimes of corruption orientation

Вопросам правового противодействия коррупции было посвящено достаточно большое число работ различных авторов¹. Следует отметить, что в российском праве существует только понятие коррупции, которое дано в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» (ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.11.2015)). Как уже неоднократно отмечалось, указанный закон опреде-

¹ Борков В.Н. Коррупционное преступление как основной элемент системы коррупционных отношений // Современное право. 2015. № 4 (Система КонсультантПлюс); Корыстная преступность в России: монография / Ю.М. Антоян, П.П. Елисов, В.Д. Ларичев и др. М.: ФГУ «ВНИИ МВД России», 2011. С. 165; Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М.: ЮрИнфоР, 2008. (СПС «КонсультантПлюс»).

ляет лишь перечень деяний, которые можно отнести коррупционным, но не определяет сущность коррупции как явления, что находило отражение в работах различных авторов¹. Представляется, что формулировка «или другой личной заинтересованности», используемая некоторыми авторами, является не совсем верной, поскольку в указанном законе помимо конкретных действий указывается условие, которое позволяет говорить о корыстной заинтересованности как основном мотиве при совершении деяний коррупционной направленности.

Следует отметить, что в юридической литературе помимо понятия «коррупция» встречаются также термины «коррупционные правонарушения», «коррупционные преступления», «коррупционный проступок» и «преступление коррупционной направленности», определений которых нет в российском уголовном законодательстве. В связи с этим у некоторых авторов коррупция ассоциируется с преступлениями как таковыми, например, Н.И. Крюкова и Г.А. Алиева указывают: «Наряду с такими преступлениями, как убийства, кражи, мошенничества, имело место преступление, которое мы сегодня называем коррупцией»² (выделено автором). Представляется, что наиболее верным является определение «преступление коррупционной направленности», которое имеет хождение в среде правоохранительных органов.

Однако лишь деяниями, связанными со взятками, коррупция не ограничивается. Следует отметить, что одним из моментов, связанных с положением рассматриваемого Закона, является то, что некоторые составы преступлений можно отнести к числу преступлений коррупционных, когда они совершены в рамках «профессиональной деятельности – работы» лица, если они совершены за незаконное вознаграждение.

Коррупция имеет различные формы и сферы проявления, охватывает все формы служебных злоупотреблений, объединённые тем, что должностные лица используют свои властные полномочия из корыстной заинтересованности. Представляется, что использование некоторыми авторами формулировки «или другой личной заинтересованности», не совсем верно, поскольку, исходя из положений ст. 1 ФЗ № 273 «О противодействии коррупции», в которой помимо конкретных действий указывается «иное незаконное использование физическим лицом ... лицами» позволяет говорить о корыстной заинтересованности как основном мотиве при совершении деяний коррупционной направленности.

Данное положение подтверждается совместным Указанием Генеральной прокуратуры РФ и МВД России № 774/11/3 от 31.11.2014 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчётности». Перечень № 23 данного доку-

¹ Борков В.Н. Указ. соч.; Лебедев Н.Ю. Медиация как способ разрешения конфликтов в уголовном судопроизводстве: назревшая необходимость или дань моде // Закон и право. 2013. № 11. С. 94–97; Максимов С.В. Указ. соч.; Стукалин В.Б. К дискуссии о несостоятельности идеи привлечения юридического лица в качестве обвиняемого в уголовном судопроизводстве // Теоретико-прикладные аспекты формирования института уголовного преследования юридических лиц: материалы Всероссийской научно-практической конференции / науч. ред. Е.А. Дорожинская. 2015. Издательство: Сибирская академия государственной службы (СибАГС).

² Крюкова Н.И., Алиева Г.А. Актуальность выработки криминалистической характеристики преступлений коррупционной направленности в сфере жилищно-коммунального хозяйства // Российский следователь. 2014. № 16 (СПС «КонсультантПлюс»)

мента определяется как перечень преступлений коррупционной направленности. В данном перечне указаны преступления, как те, которые могут быть напрямую отнесены к таковым – это деяния, предусмотренные ст. 141.1, 184, п. «б» ч. 3 ст. 188, ст. 204, п. «а» ч. 2 ст. 226.1, п. «б» ч. 2 ст. 229.1, ст. 289, 290, 291, 291.1. УК РФ, так и деяния, которые могут быть отнесены к преступлениям коррупционной направленности при наличии определённых условий, например:

– сопутствующие основному преступлению деяния, ответственность за которые предусмотрена ст. 174, 174.1, 175, ч. 3 ст. 210 УК РФ;

– сопутствующие основному преступлению деяния, относящиеся к таковым в соответствии с международными актами, ответственность за которые предусмотрена ст. 294, 295, 296, 302, 307, 309 УК РФ;

– сопутствующие основному преступлению деяния, относящиеся к таковым при их совершении с корыстным мотивом, ответственность за которые предусмотрена пп. «а» и «б» ч. 2 ст. 141, ч. 2 ст. 142, ст. 170, 201, 202, 285, 285.1, 285.2, 285.3, чч. 1, 2 и п. «в» ч. 3 ст. 286, ст. 292, чч. 2 и 4 ст. 303, ст. 305 УК РФ;

– деяния, ответственность за которые предусмотрена ч.ч. 3 и 4 ст. 183, п. «б» ч. 4 ст. 228.1, п. «б» ч. 2 ст. 228.4, чч. 1 и 3 ст. 303 УК РФ, если в статистической карточке имеется отметка о совершении их должностным лицом, государственным служащим и муниципальным служащим, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации (далее должностным лицом) и с корыстным мотивом;

– деяния, ответственность за которые предусмотрена чч. 3 и 4 ст. 159, чч. 3 и 4 ст. 159.1, чч. 3 и 4 ст. 159.2, чч. 3 и 4 ст. 159.3, 159.4, чч. 3 и 4 ст. 159.5, чч. 3 и 4 ст. 159.6, чч. 3 и 4 ст. 160, чч. 3 и 4 ст. 229 УК РФ, если в статистической карточке имеется отметка о совершении их должностным лицом с использованием своего служебного положения;

– деяния, ответственность за которые предусмотрена ч. 5 ст. 228.1 УК РФ, если в статистической карточке имеется отметка о совершении их должностным лицом с использованием своего служебного положения и с корыстным мотивом;

– деяния, ответственность за которые предусмотрена ст. 159, 159.1, 159.2, 159.3, 159.4, 159.5, 159.6 (за исключением случаев, указанных в п. 3.6), ст. 169, 178, 179 УК РФ, если они могли способствовать совершению преступлений коррупционной направленности, и если в статистической карточке имеется отметка о совершении данных деяний, связанных с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества либо незаконного представления такой выгоды.

Следует отметить в качестве положительного момента данного указания то, что в нём содержатся не только перечень деяний, относимых к преступлениям коррупционной направленности, как напрямую, так и с условиями, но и общие требования, которые позволяют относить преступления к таковым. Это:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица, указанные в примечаниях к ст. 285 УК РФ, лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом

местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, указанные в примечаниях к ст. 201 УК РФ;

- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;
- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);
- совершение преступления только с прямым умыслом.

При анализе данного перечня представляются обоснованным, что преступления, которые определены в нём как преступления, «относящиеся к перечню без дополнительных условий» определять как «коррупционные преступления», а преступления, «относящиеся к перечню при наличии определенных условий» определять как «преступления коррупционной направленности», поскольку коррупционная составляющая в них появляется только при особых условиях. Разделение на «коррупционные преступления» и «преступления коррупционной направленности» позволит объективизировать статические показатели коррупции в России и более конкретно определять сумму ущерба, который наносится тем и иным типом преступлений.

Stukalin Vladimir Borisovich, Associate Professor of the Department of Criminal Law and Process of Novosibirsk State University of Economics and Management, Associate Professor of the Department of Criminal Process and Criminalistics of Siberian Institute of Management – a Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Novosibirsk, Russia), Candidate of Juridical Sciences

In a law it is necessary to precisely define corruption crimes and crimes, related to corruption on the basis of post belonging.

Key words: *corruptibility, correlation, corruption offences, post sign, list of corruption offences.*

УДК 347.1

Хомяков Иван Дмитриевич, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Новосибирского военного института внутренних войск имени генерала армии И.К. Яковлева МВД России (Новосибирск, Россия), кандидат юридических наук

Совершенствование антикоррупционной политики во внутренних войсках требует законодательной инициативы, изменения действующих законов, уточнения отдельных моментов и порядка их действия.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, внутренние войска, правонарушения, проблемы совершенствования, меры противодействия.

Вопросы совершенствования антикоррупционной политики во внутренних войсках **Questions of perfection of anticorruption policy are in internal troops**

Вопрос устранения из законодательства Российской Федерации норм, которые могут способствовать и способствуют совершению коррупционных правонарушений, стал активно подниматься представителями исполнительной и законодательной властей, а также научного и экспертного сообщества несколько лет назад. Так, еще в 2004 г. Президент Российской Федерации, выступая на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией, указывал, что необходимо наладить постоянную и системную антикоррупционную экспертизу законодательства. Решение данного вопроса решался не быстро, но планомерно.

На сегодняшний день одной из мер профилактики коррупции во внутренних войсках МВД России является антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов и иных документов¹. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов – сравнительно новая процедура среди антикоррупционных инициатив Президента Российской Федерации Д.А. Медведева, призванная повсеместно изменить деятельность юридических служб российских органов власти, с тем чтобы отныне обращалось особое внимание на профилактику коррупции, начиная с исходного этапа – выработки государственно-властного решения.

Следует признать и то, что коррупция сегодня имеет крайне изощренные и моментально реагирующие на ситуацию схемы. В своей статье «Россия, вперед!» Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отнес коррупцию к одному из запущенных социальных недугов, сковывающих творческую энергию страны, тормозящих наше общее движение вперед»².

Введение в практику деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации обязательного требования о про-

¹ Хомяков И.Д., Дзугкоев А.К. О совершенствовании антикоррупционной политики в органах военного управления внутренних войск // Актуальные проблемы юридической науки: материалы Международной научной конференции // Министерство образования и науки Российской Федерации, Новосибирский государственный технический университет. 2015. С. 422–429.

² Медведев Д.А. Россия, вперед! [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/News/5413> (дата обращения: 10 марта 2015 г.).

ведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов является одним из ключевых элементов текущей административной реформы¹.

В 2006 г. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 31 ноября 2003 г.² и Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.³, которые, бесспорно, являются базовыми международными документами, регламентирующими деятельность по противодействию коррупции. Ратификация указанных Конвенций предопределила деятельность государства по имплементации их положений в национальное законодательство.

31 июля 2008 г. Президент Российской Федерации утвердил Национальный план противодействия коррупции, который определил стратегические направления деятельности органов государственной власти в данной сфере. Одним из ключевых моментов явились меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции, в том числе по приведению антикоррупционного законодательства Российской Федерации в соответствие с требованиями международного права. Также следует отметить, что в 2008 г. состоялся визит в Российскую Федерацию экспертов Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), по итогам которого был подготовлен оценочный доклад по Российской Федерации, содержащий, в том числе, рекомендации по совершенствованию антикоррупционного законодательства. В целях реализации Национального плана и рекомендаций ГРЕКО в декабре 2008 г. принят пакет федеральных законов, положения которых направлены на обеспечение противодействия коррупции в Российской Федерации⁴.

Применительно к органам внутренних дел Российской Федерации и внутренним войскам МВД России особый интерес представляют Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – ФЗ-273) и Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»⁵.

Правительством Российской Федерации были даны соответствующие поручения Минюсту России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти о разработке нормативных правовых актов Российской

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/> (дата обращения: 10 марта 2015 г.).

² О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Рос. газ. 2006. 21 марта.

³ О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ г. // Рос. газ. 2006. 28 июля.

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ. Рос. газ. 2008. 30 декабря.

⁵ О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Рос. газ. 2008. 30 декабря.

Федерации, положения которых направлены на реализацию федеральных законов¹. Также Правительством был утвержден План разработки соответствующих нормативных правовых актов, в котором определены сроки и ответственные исполнители от федеральных органов исполнительной власти².

В соответствии с поручением Министра внутренних дел Российской Федерации генерала армии Р.Г. Нургалиева внесены коррективы в План МВД России по противодействию коррупции³.

Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в качестве одной из основных мер по профилактике коррупции определяется антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов (п. 2 ст. 6). Значительным шагом по профилактике коррупции стало издание Постановления Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», которым утверждается новая методика и правила проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов⁴.

Необходимо отметить, что в работе над перечисленными указами Президента России и постановлениями Правительства России в пределах компетенции принимали активное участие Правовой департамент МВД России и Правовое управление Главного командования внутренних войск МВД России.

Так что же такое коррупция и как с ней бороться? Этимологически понятие «коррупция» (от лат. *corruptio* – подкуп) означает прямое использование должностным лицом своего служебного положения в целях личного обогащения⁵. В настоящее время учеными дан ряд определений понятию «коррупция», наукой сделан значительный шаг в изучении этого явления. Это стало возможным в силу того, что отечественная правовая мысль преодолела ту точку зрения, по которой коррупция сводилась к банальному взяточничеству.

Автор, изучив различные подходы к понятию коррупции и проанализировав коррупционную практику в органах военного управления внутренних войск МВД России, сформулировал ее как девиантное поведение воинских должностных лиц, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам военной службы и других военнослужащих, имеющих у них полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных и бюджетных ресурсов, доступ к которым они имеют в связи с установлением государством их статуса и фактического положения, умелым использованием ими коррупционных составляющих и пробелов в законодательстве для извлечения выгоды в личных, узкогрупповых или корпоративных целях.

¹ Поручение Правительства РФ от 6 марта 2009 г. № СС-П16–1239. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/> (дата обращения: 10 марта 2015 г.).

² Поручения Правительства РФ от 30 декабря 2008 г. № СС-П16–7710 и от 15 января 2009 г. № СС-П4–126. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.government.ru/> (дата обращения: 10 марта 2015).

³ Распоряжение МВД России от 9 сентября 2008 г. № 1/673412.

⁴ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96. // Рос. газ. 2010. 5 марта.

⁵ Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю.Тихомирова. М., 1997. С. 215.

Khomyakov Ivan Dmitrievich, associate professor of department of criminal procedure and criminalistics of the Novosibirsk military institute of vnutrennikh troops of the name of general of army I.K. Yakovleva MVD of Russia (Novosibirsk, Russia), Candidate of legal sciences

Perfection of anticorruption policy in internal troops requires legislative initiative, changes of laws in force, clarifications of from efficient moments and order of their action.

Key words: anticorruption policy, vnutrennie troops, offences, problems of perfection, measures of counteraction.

Подписано в печать 29.04.2016
Бумага офсетная. Усл. п. л. 29.
Заказ 156. 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