



# УЧЕНЫЕ ЗАПИСКИ

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

**ВЫПУСК**

**18**

**БАРНАУЛ 2021**

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алтайский филиал

---

**Ученые записки Алтайского филиала  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации**

*Теоретический  
и научно-практический журнал*

**2021  
ВЫПУСК 18**

**ББК 95.5**  
**У 897**

**Главный редактор:** И.А. Панарин

**Редакционная коллегия:**

С.П. Воробьев, Л.Э. Воронова, Н.П. Гончарова, Т.В. Кайгородова,  
Е.А. Козьякова, Д.С. Леонтьева, Л.М. Лысенко, Т.В. Полещенкова,  
Н.В. Проказина, Н.А. Торгашова, С.В. Шлегель, А.А. Шмаков

**У 897**

Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: теоретический и научно-практический журнал / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАНХиГС. – Вып. 18. – Барнаул: АЗБУКА, 2021. – 162 с.

ISBN 978-5-93957-997-1

**Учредитель:** Алтайский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Алтайский филиал РАНХиГС)

**Адрес редакции:** 656008, Алтайский край, г. Барнаул, ул. Партизанская, 187

**Электронная версия:** <https://www.alt.ranepa.ru/science/publishing/uz/>

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

© Алтайский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Алтайский филиал РАНХиГС), 2021

Перепечатка материалов допускается только с письменного согласия редакции. Рукописи, фотографии, рисунки рецензируются по усмотрению редакции и не возвращаются.

# СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УДК 159.9

*Игорь Анатольевич Панарин*

## **Личность в эпоху перемен: обзор результатов стратегической сессии, проведенной в Алтайском филиале РАНХиГС 4 февраля 2021 года**

**Аннотация.** В данной статье рассматриваются основные положения стратегической сессии, проведенной в рамках состоявшейся в Алтайском филиале РАНХиГС Международной научно-практической конференции «Новая реальность современного мира: вызовы и перспективы» 4 февраля 2021 года при участии Школы антропологии будущего ИОН РАНХиГС и факультета психологии МГУ им. Ломоносова. В статье приведен обзор основных положений, обсуждаемых экспертами, в числе которых выступили Г.В. Солдатова, Т.А. Нестик, С.Н. Еникополов, Е.Л. Доценко, В.В. Нуркова. Обсуждаемые вопросы были связаны с проблемой построения портрета личности в эпоху перемен, а также психологией изменений. Кроме этого были рассмотрены более частные феномены, возникающие в переходные эпохи: рост агрессии и насилия в обществе, трансформация когнитивных и ментальных способностей, личностные изменения современного человека. Ключевой посыл, звучавший в ходе обсуждения, – как, меняясь, не потерять самого себя, поскольку на личность в эпоху цифровой трансформации оказывают влияние огромное количество факторов, начиная от гаджетов, которыми пользуется человек, заканчивая социальными феноменами, такими как, например, рост агрессии в обществе.

**Ключевые слова:** теория преадаптации, цифровая трансформация, мультипотенциарность, полидеятельность, психология личности.

В рамках состоявшейся в Алтайском филиале РАНХиГС Международной научно-практической конференции «Новая реальность современного мира: вызовы и перспективы» 4 февраля 2021 года при участии Школы антропологии будущего ИОН РАНХиГС и факультета психологии МГУ им. Ломоносова была проведена стратегическая сессия «Личность в эпоху перемен».

Модераторами научного события выступили Асмолов Александр Григорьевич, директор Школы антропологии будущего Института общественных наук РАНХиГС, заведующий кафедрой психологии лич-

ности факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова, д.псих.н. (г. Москва, Россия) и Панарин Игорь Анатольевич, директор Алтайского филиала РАНХиГС, профессор кафедры психологии и социологии управления, д.псих.н. (г. Барнаул, Россия).

Участниками стратегической сессии стали известные в России и за рубежом специалисты в области психологии:

1. Солдатова Галина Владимировна, профессор кафедры психологии личности факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова, д.псих.н. (г. Москва, Россия).

2. Нестик Тимофей Александрович, с.н.с. Института психологии РАН и психологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, преподаватель корпоративных программ бизнес-школы «Сколково», консультант по организационному развитию, фасилитатор, бизнес-тренер, д.псих.н. (г. Москва, Россия).

3. Ениколопов Сергей Николаевич, руководитель отдела медицинской психологии Научного центра психического здоровья, доцент кафедры нейро- и патопсихологии факультета психологии МГУ им. М.В. Ломоносова, к.псих.н. (г. Москва, Россия).

4. Доценко Евгений Леонидович, профессор кафедры общей и социальной психологии, педагогики Тюменского государственного университета, д.псих.н. (г. Тюмень, Россия).

5. Нуркова Вероника Валерьевна, профессор факультета психологии МГУ им. М. В. Ломоносова, д.псих.н. (г. Москва, Россия).

Обсуждаемые вопросы были связаны с проблемой построения портрета личности в эпоху перемен, а также психологией изменений. Кроме этого были рассмотрены более частные феномены, возникающие в переходные эпохи: рост агрессии и насилия в обществе, трансформация когнитивных и ментальных способностей, личностные изменения современного человека.

Ключевой посыл, звучавший в ходе обсуждения, – как, меняясь, не потерять самого себя, поскольку на личность в эпоху цифровой трансформации оказывают влияние огромное количество факторов, начиная от гаджетов, которыми пользуется человек, заканчивая социальными феноменами, такими как, например, рост агрессии в обществе.

В ходе оживленного обсуждения эксперты пришли к выводам о том, что перед современной личностью встают три основных вызова: вызов неопределенности, вызов сложности и вызов разнообразия, при этом личность может выбрать две стратегии взаимодействия с неопределенностью: ее уменьшение, т.е. защита от нее, и ее преодоление, то есть реагирование на указанные вызовы.

В рамках данного обзора предлагаем ознакомиться с основными тезисами выступающих.

А.Г. Асмолов: «Портрет личности в эпоху перемен». В настоящее время крайне важен неравнодушный взгляд на новую реальность, на прогнозы, на проблематику социологии личности. Осмысляя реальность, мы ее конструируем. Необходимо обозначить несколько важных моментов. Так, ключевыми вызовами современности являются следующие: вызов неопределенности, вызов сложности, вызов разнообразия. Можно выделить две стратегии борьбы с неопределенностью.

1. Так называемый «стиль страуса» по отношению к неопределенности – это уменьшение неопределенности посредством психологии совладания и защитных механизмов личности, так называемой перцептивной защиты, когда человек отгораживается от всего нового и неизведанного, с чем ему приходится сталкиваться.

2. Стиль «бдительности» подразумевает, наоборот, очень быстрое реагирование на перемены («*mobilis in mobili*»), когда человек готов и хотел меняться. В качестве примера использования данного стиля можно привести издание «Опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России» под редакцией В.А. Мау. Этот феномен осмысливается через психологии преодоления.

В реальности существуют примеры использования разных стилей борьбы с неопределенностью, которые мы можем осмыслять и анализировать. Все мы личности, живущие в потоке сложности, неопределенности и разнообразия.

Г.В. Солдатова: «Формирование личности в рамках цифровой трансформации». Исследователь подчеркивает: «Я занимаюсь исследованием феномена цифровой трансформации с 2007 года, а именно исследую формирование личности в рамках цифровой трансформации. Сегодня это процесс еще более сложный, чем в доцифровую эпоху. Напомню, что гипотеза новой нормальности не нова, поскольку эта идея возникла еще в эпоху кризиса 2008 года».

В настоящее время мы повсюду наблюдаем переход от физического взаимодействия к «бесконтактному». Это основной тренд во всех сферах жизни общества: дистанционное обучение и работа, технологии больших данных, искусственный интеллект, средства автоматизации. Все это ведет к «расширению» человека, формированию его расширенного «Я», которое включает не только материальный, но и огромное количество виртуальных миров.

Одной из основных проблем цифровой трансформации личности является ее «гиперподключенность» к цифровым устройствам и к Интернету – использование их более 9 часов в сутки. Проведенные нами

исследования показывают, что ей страдают до 51% подростков от 14 до 17 лет.

Это приводит к возникновению в сознании человека «смешанной реальности», когда граница онлайн и офлайн размыта: их нет более в чистом виде, они сосуществуют как элементы дополненной реальности.

Еще один важный вопрос, требующий обсуждения, – это цифровая идентификация личности: гаджеты, аккаунты в социальных сетях и инструменты, совершенствующие различные стороны личности («цифровые помощники»). Их использование ведет к формированию расширенной личности в цифровом мире, которая подвержена дематериализации, поскольку она по большей части использует цифровые объекты (фото, видео, которые по большому счету являются лишь симулякрами), конструированию (формированию цифрового образа личности) и соконструированию (комментарии, лайки и репосты в социальных сетях как знаки выражения отношения).

Помимо всего прочего, в настоящее время наблюдается неготовность к переменам как свойство личности, которое выражается в различных фобиях: неофобии, или тропофобии (страх перемен), кайнофобии (навязчивый страх по отношению к новым объектам, ситуациям, знакомствам), технофобии (страх к передовым технологиям или сложным электронным устройствам).

Таким образом, в последнее время мы наблюдаем ускорение процесса дематериализации личности и ее составляющих, который происходит на фоне внедрения в нашу жизнь цифровых технологий – «киберпротезов». Мы движемся к бестелесности и нейронету взамен Интернета.

В.В. Нуркова: «Необходима разработка новых теорий личности». Если говорить о процессах, которые происходят с человеческой памятью, то по-прежнему ключевым остается феномен потери телесности личностью. То, что мы наблюдаем сегодня в нашем обществе, является настолько беспрецедентными изменениями, что, возможно, нам придется разрабатывать новые теории личности, которые будут объяснять современную дистантную, бестелесную личность. Так, в Японии уже давно столкнулись с проблемой того, что существуют люди, которые минимально поддерживают функции своего тела, чтобы жить в виртуальном пространстве, которое богаче и интереснее реального. Теперь из-за пандемии мы все ощутили на себе, что это такое, когда ты поддерживаешь внешнюю связь с миром только через экраны гаджетов и компьютеров, а все твои коммуникации лишены очного контакта.

Т.А. Нестик: «Люди стали «вплетены» друг в друга в большей степени». Пусть это и парадоксально на первый взгляд, но это правда:

с потерей телесности личности люди стали более тесно связаны друг с другом. Этот феномен объясняется тем, что при дистантном общении размываются границы личности. Она становится диффузной: больше нет Я-интимного и Я-публичного, Я-семейного и Я-трудового. Человеку испытывает дискомфорт от этого и начинает поиск границ «себя» в цифровом мире, тем более что всемирная сеть дает нам возможность сравнивать себя с большим количеством людей, которой просто не существовало в доцифровую эпоху.

В ходе такого тесного взаимодействия с окружающими вынужденно развивается готовность личности к диалогу и / или защите собственных границ («мы» и «они»), возникают мысли о возможностях изменить мир: нужно ли делать это самостоятельно или сообща? Те конспирологические теории, расцвет которых мы видим сегодня, – попытка построения психологической защиты от этой тотальной «открытости». С другой стороны, признание коллективного прошлого является одним из способов сохранения своего Я.

С.Г. Ениколопов: «Современную ситуацию рано называть нормальностью». Если рассуждать о вопросах «Не потеряется ли личность в этих изменениях? Не станет ли она чем-то иным?», то нужно сделать несколько важных замечаний.

Во-первых, коллектив всегда победит личность, в истории много этому примеров, начиная от фашизма, заканчивая советским строем.

Во-вторых, нормальность всегда вырабатывается в течение длительного времени, поэтому современную ситуацию рано называть нормальностью. К традиционной нормальности мы шли тысячелетиями, выясняя, что есть девиация, а что есть норма. На мой взгляд, сегодня формируется не новая нормативность, а новый авторитаризм – цифровой авторитаризм, который отчасти напоминает модель общества, представленную Р. Бредбери в антиутопии «541 градус по Фаренгейту», когда старую культуру в обществе потребления, где люди не знают никаких проблем, сохранила лишь небольшая группа подвижников, которые вынуждены скрываться от цивилизации.

Одной из лучших форм защиты Я от общества является агрессия, которая обычно рассматривается как индикатор социального неблагополучия. В развитых странах мы видим снижение уровня преступности «на улицах», однако у нас нет реальных данных о домашнем насилии как форме проявления агрессии, т.е. пандемия способствовала трансформации форм выражения агрессии (с улицы – домой, из реальности – в виртуальность). Кроме этого легитимизированная агрессия со стороны представителей закона – полицейских – растет во всех странах. Даже маска как символ гигиены вступает в ценностный диссонанс со знаком маски как символом спрятанного лица.



Итак, перемены в глобальном смысле ведут к тому, что еще вчера работавшие социальные механизмы перестают функционировать, и на их место приходят новые.

Е.Л. Доценко: «Темп и масштаб изменений – вот что пугает!». В ходе дискуссии сегодня мы рассмотрели множество аспектов того, как человек меняется и как он на них реагирует на обозначенные изменения. В настоящее время, на мой взгляд, важно искать ресурсы для преодоления новых вызовов реальности именно внутри себя. Можно сказать, что сегодняшняя реальность – это неспецифичное ресурсное состояние человеческой психики, с которым личности приходится работать, находясь в поиске средств и методов защиты или принятия (от) тех вызовов, которые были обозначены в начале стратегической сессии.

А.Г. Асмолов: Вместо заключения: «Как остаться человеком в бесчеловечную эпоху?». Чтобы сохранить себя, личность в настоящее время должна обладать такими чертами, как мультипотенциальность, полидеятельность (включение во многие реальности), толерантность к неопределенности (чувствительность к порогу изменений), готовность к риску и, конечно, жизнестойкость.

По результатам проведенной стратегической сессии планируется проведение ряда научных мероприятий для дальнейшего изучения и обсуждения обозначенных психологических феноменов.

УДК 369.25

*Ольга Анатольевна Гооге*

## **Реализация прав инвалидов на социальную поддержку в Алтайском крае**

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные результаты социальной поддержки инвалидов в Алтайском крае и выявлены основные проблемы в данной сфере.

**Ключевые слова:** *инвалиды, поддержка инвалидов, меры государственной поддержки.*

В настоящее время социальная защита инвалидов в Алтайском крае сформировалась как одна из важнейших систем их жизнеобеспечения. Инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты [1].

По данным Федерального реестра инвалидов на 01.04.2021 в крае зарегистрировано 177299 чел. Из них 91760 женщин, 74674 мужчины, 4456 девочек и 6409 мальчиков. Инвалидов I группы в Алтайском крае 23676 чел., II группы – 63720, III группы – 79038, детей-инвалидов – 10865 человек [2].

Таблица 1. – Динамика численности инвалидов в Алтайском крае по возрасту

Год	до 18 лет	18-30 лет	31-40 лет	41-50 лет	51-60 лет	свыше 60
2018	10568	7654	13491	14884	26850	112314
2019	10789	7243	13482	15477	25395	112271
2020	10815	7136	13409	16028	23552	108144
2021	10865	7156	13323	16157	22924	106874

Важно рассмотреть причины, по которым чаще всего за 2018-2021 годы была установлена инвалидность. В таблице 2 отмечены причины инвалидности в Алтайском крае в процентном соотношении [2].

Таблица 2. – Удельный вес численности инвалидов в Алтайском крае по причине инвалидности (без детей-инвалидов) за 2018-2021 годы

Год	Общее заболевание	Инвалид с детства	Трудовое увечье	Заболевание получено в период военной службы	Военная травма	Прочие
2018	82,98	12,95	2,09	0,98	0,70	0,27
2019	82,57	13,48	2,04	1,01	0,65	0,25
2020	81,98	14,14	2,01	1,01	0,61	0,25
2021	81,78	14,35	2,00	1,02	0,60	0,25

В процентном соотношении по причинам инвалидности лидируют общие заболевания, к которым относятся болезни слухового аппарата, тазобедренных суставов, центральной нервной системы и иные виды заболеваний.

Вопросами социальной защиты людей, относящихся к различным группам и категориям инвалидности в Алтайском крае, занимается Министерство социальной защиты Алтайского края. Основными направлениями социальной защиты являются: своевременное назначение и выплата пенсий и пособий, предоставление льгот и преимуществ, установленных государством, организация опеки и попечительства над недееспособными и защита их интересов, физическая, психологическая и социальная реабилитация и адаптация, помощь в реше-

нии проблем семьи, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, санаторно-курортное лечение и др.

С целью выявления проблем в системе социальной помощи и социальной поддержки инвалидов было проведено социологическое исследование среди инвалидов разных возрастных групп и групп инвалидности.

Труд инвалидов имеет важное социально-психологическое и морально-этическое значение, способствует утверждению личности, устранению психологических барьеров, улучшению материального положения инвалидов и их семей. Опрос показал, что 34% респондентов имеют возможность трудоустроиться, 22% не имеют возможности по личным причинам и 44% не имеют возможности трудоустроиться вообще. То есть большинство не могут трудоустроиться, и всего лишь у 22% опрошенных это связано с личными причинами. Возможно, все объясняется тем, что инвалиды мало интегрированы в общество, особенно если инвалидность сопровождается внешне заметными недостатками. Не все работодатели готовы взять на работу инвалидов, и не всякая работа им подходит. У некоторых инвалидов нет возможности работать (например, добираться до места работы, освоить цифровую технику и т.д.). Та же ситуация и в оценке помощи от органов служб занятости, результаты опроса респондентов представлены на рисунке 1.

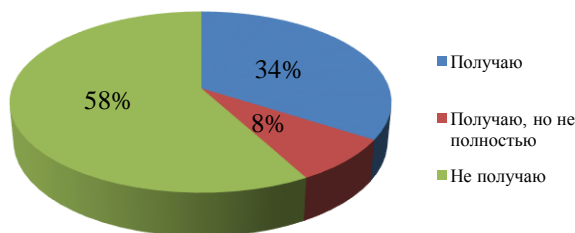


Рисунок 1. – Получение инвалидами помощи от органов служб занятости

Доступность инвалидам социальных, государственных и муниципальных учреждений отмечается как средняя. 24% респондентов ответили, что им доступны все необходимые учреждения, 54% доступны, но не все, а 22% не доступны вообще.

Респондентам был задан вопрос об оценке реализации программы «Доступная среда». Мнения респондентов разошлись, так, 72% опро-

шенных нравится, как реализуется программа или они отмечают, что замечают, как она реализуется, а 8% вообще не знают, что существует такая программа. Доступность объектов физической культуры и спорта представлена на рисунке 2.

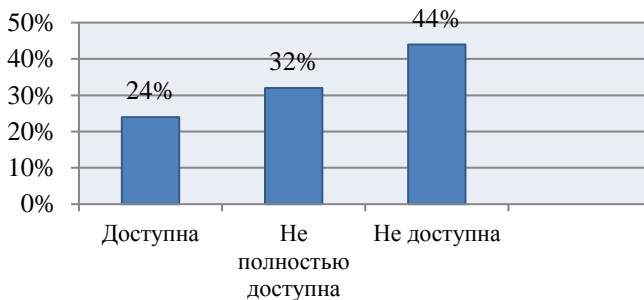


Рисунок 2. – Доступность физической культуры и спорта инвалидам

Рассматривая вопросы получения социальной помощи, был сделан вывод о том, что всего 34% опрошенных имеют индивидуальную программу реабилитации или абилитации, при этом 20% не знают, что это такое. Достаточно большой процент инвалидов не информирован о данной программе, хотя программа доступна всем и у всех есть возможность в ней участвовать. Кроме того, 32% респондентов отмечают, что получают все положенные льготы и выплаты, 44% – получают, но не в полной мере.

Стоит признать тот факт, что инвалиды мало интегрированы в общество. Проблемой остается создание безбарьерной среды для их жизнедеятельности. Также больше половины отмечают недоступность объектов транспортной инфраструктуры и зон отдыха, информационный барьер.

На вопрос об участии органов государственной власти в обеспечении социальной поддержки и социальной защиты инвалидов большинство ответили, что органы власти принимают участие, но все-таки опрашиваемые сошлись во мнении, что «что-то делается», но есть недостатки (рис. 3).

Проблемы в имеющихся видах социальной поддержки не позволяют стоять инвалидам на одной социальной ступени со здоровыми людьми. Нужно усилить контроль за реализацией помощи инвалидам, а также за повышением качества их жизни. Особое внимание стоит уделить материальной обеспеченности.

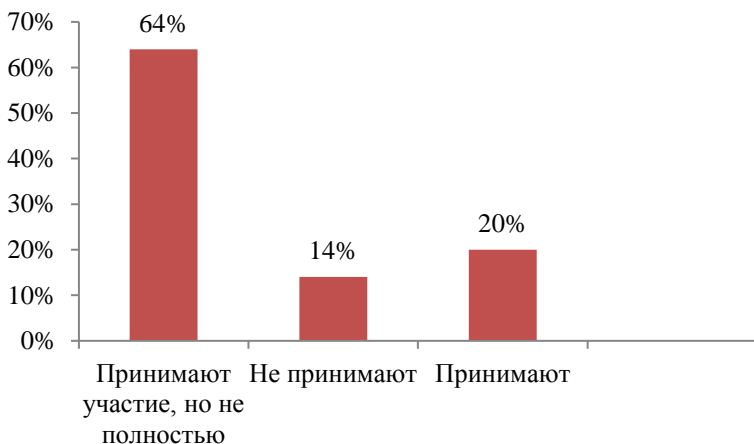


Рисунок 3. – Участие органов государственной власти в обеспечении социальной поддержки и социальной защиты инвалидов

Многие инвалиды не информированы о мерах социальной поддержки, о положенных им льготах и компенсациях. Для решения этой проблемы можно на сайте Министерства социальной защиты Алтайского края создать комплексную вкладку «Информация для инвалидов», где будет располагаться вся необходимая информация, как общего плана, так и имеющая непосредственное значение для них (исчерпывающие сведения о своих функциональных нарушениях, о мерах государственной поддержки инвалидов, о социальных ресурсах их поддержки). Кроме того, для инвалидов, не имеющих доступ к компьютеру, можно организовать горячую линию. Также предлагается разместить правовую информацию о том, какой пакет документов нужен, чтобы получить необходимую услугу, как собрать и заполнить необходимые документы [3].

Таким образом, повышение информативности о мерах поддержки инвалидов даст возможность нормализовать ситуацию в сфере социального обслуживания инвалидов, а также изменит жизнь данной категории граждан в лучшую сторону. Важно способствовать их профессиональной интеграции в общество, что благоприятно скажется на их физическом и психологическом состоянии.

#### *Библиографический список*

1. Социальная защита инвалидов: уч. пособие для вузов / М.В. Бегидов, Т.П. Бегидова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2021. – 98 с.

2. Министерство социальной защиты Алтайского края [официальный сайт]. – URL: <https://www.aksp.ru/>.

3. Пономаренко Г.Н. Реабилитация инвалидов. Национальное руководство. Краткое издание. – М., 2020.

УДК 330.332

*Валерий Викторович Мищенко,  
Екатерина Витальевна Дедкова*

## **Реализации проекта «Повышение производительности труда и поддержка занятости» на федеральном и региональном уровне**

**Аннотация.** В статье проанализированы особенности реализации проекта «Повышение производительности труда и поддержка занятости» на федеральном и региональном уровне. Анализ используемых источников говорит о том, что производительность труда является важнейшим показателем, характеризующим конкурентоспособность национальной экономики. По этой причине многие исследователи обращаются к вопросам измерения производительности и выявления основных факторов ее изменения. Именно понимание факторов, способствующих или ограничивающих рост производительности, в том числе с учетом секторальных различий, является основой для построения стратегической государственной политики экономического роста и структурных изменений.

**Ключевые слова:** *производительность, занятость, государственная политика, национальный проект.*

На совете президента, который проходил в 2017 г., посвященный вопросам стратегического развития страны, а также важнейшим проектным решениям в экономике, глава Министерства развития экономики страны поднял проблемные вопросы, касающиеся сохранности низкого уровня процесса развития экономической сферы:

- понижение уровня развития процессов, связанных с низким уровнем управления и развития технологий в деятельности организаций, слабое развитие и применение инструментов в области финансового планирования.

- различные законодательные помехи, возможности возникновения ситуаций, связанных с массовыми сокращениями сотрудников.

С целью разрешения данных ситуаций Министерство развития экономики разработало комплекс мероприятий по повышению производительности труда и занятости населения, осуществление которых

рассчитаны вплоть до 2025 г. Данный проект подходит к данным проблемам комплексно, где в первую очередь должен проводиться аудит финансовой и хозяйственной деятельности организаций в сфере среднего бизнеса, цель которого, во-первых, выявить необходимые ресурсы, которые помогут повысить уровень производственной деятельности организации, рассмотреть возможность предоставления различных послаблений в сфере налогообложения на территории субъектов, возможность предоставления льготных ставок по кредитованию необходимого для эффективного развития производственной деятельности предприятия, к примеру, на обновление технологического оборудования, обучение персонала с целью повышения квалификации.

План осуществления мероприятий по повышению производительности труда и поддержке занятости населения нашей страны был утвержден приказом президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204-ФЗ, который касался национальных целей и задач стратегического назначения со сроком реализации до 2024 г. [3].

Согласно целям вышеуказанного проекта по поддержке производительности труда и повышению уровня занятости населения к 2024 г. уровень производительности организаций, работающих в области среднего и крупного предпринимательства несырьевого сектора экономики, должен по прогнозам составить не ниже 5%.

В составе национального проекта выделены три федеральных проекта: системные меры: создание условий для повышения производительности труда (Минэкономразвития России); адресная поддержка: работа на предприятиях для повышения производительности труда (Федеральный центр компетенций); поддержка занятости: развитие навыков работников предприятий и помощь в трудоустройстве, когда это необходимо (Минтруд России).

Бюджет национального проекта в 2019 г. – более 7 млрд руб. Бюджет национального проект в 2020 г. составил уже более 9,5 млрд руб.

На реализацию национального проекта на 2019-2024 гг. предусматривается направить средства в размере 50 654,1 млн руб., в том числе: федерального бюджета – 44 468,3 млн руб., или 87,8%, консолидированных бюджетов субъектов – 585,8 млн руб., или 1,2%, внебюджетных источников – 5 600 млн руб., или 11%. По состоянию на 1 ноября 2019 г. в соответствии с данными подсистемы «Электронный бюджет» в паспорт национального проекта внесено 4 изменения, в паспорта федеральных проектов «Системные меры» – 2 изменения, «Адресная поддержка» – 5 изменений, «Поддержка занятости» – 2 изменения (в отчете при анализе использованы версии паспортов национального и федеральных проектов с учетом этих изменений).

В конце августа 2020 г. было принято решение о вовлечении в проект 1662 предприятия из 50 регионов. Около 600 из них работают с Федеральным центром компетенций, самостоятельно и с партнером-консультантом – около 750, остальные – с региональными центрами, переподготовку прошли 17,9 тыс. работников, подготовлено 914 тренеров из запланированных к марту 2021 г. 1550, создано 85% запланированных Региональным центром компетенций. Ресурсы нацпроекта помогли с производством средств индивидуальной защиты в период пандемии коронавируса весной-летом 2020 г.

На конец 2020 г. современным управленческим навыкам «бережливого производства» было обучено свыше 4,5 тыс. представителей предприятий руководящего состава. Более 160 компаний прошли обучение по программе экспортного акселератора, было заключено около 100 контрактов предприятий по входу на зарубежные рынки, с которыми компании раньше не вели дел.

Как показывает первый опыт реализации проекта, субъекты Российской Федерации заинтересованы в участии в национальном проекте. От отдельных предприятий в Минэкономразвития России поступают предложения о снижении нижнего порога участия в национальном проекте. При этом отмечаются отдельные недостатки, связанные с разработкой и реализацией национального проекта. Запланированных результатов и мероприятий национального проекта может оказаться недостаточно для достижения национальных целей, в том числе по вхождению Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира; методики расчета показателей производительности труда требуют корректировки, сроки расчета значений показателей национального проекта в рамках Федерального плана статистических работ не позволяют оценить вероятность достижения запланированных целей в установленные сроки для оперативного принятия управленческих решений.

В Алтайском крае куратором регионального проекта выступает губернатор – В.П. Томенко. Ответственные за реализацию проекта:

- Министерство экономического развития Алтайского края;
- Управление Алтайского края по труду и занятости населения [2].

Объем финансового обеспечения по годам реализации представлен на следующем графике (фактические показатели 2019 и 2020 гг.; плановые показатели на 2021 и 2022 гг.).



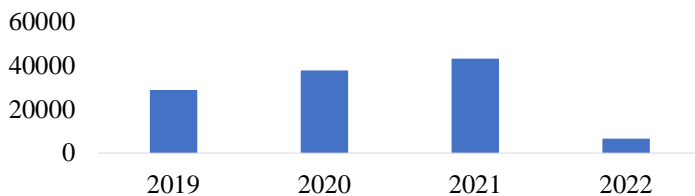


Рисунок 1. – Объем финансового обеспечения по годам реализации (Алтайский край)

В связи со сложившейся ситуацией в условиях возникшей вирусной пандемии многие сотрудники организаций были вынуждены перейти на режим самоизоляции, когда работа осуществляется дистанционно, остро встал вопрос о том, как сохранить уровень производительности труда персонала. В нашей стране даже в выходные нерабочие дни работники многих организаций продолжают осуществлять свою деятельность удаленно. Предприятия российской промышленности задались целью не останавливать темпы развития своей деятельности и в целях осуществления задач поставленных национальным проектом многие предприятия продолжают работать в обычном режиме, многим пришлось изменить профиль своей работы, провести необходимое обучение своих сотрудников с целью обретения новых навыков и знаний, провести оптимизацию, что сказалось положительным образом давая возможность экономить силы и средства, что позволило предприятиям остаться на плаву и продолжить работу, несмотря на кризис.

В период, когда повсеместно была угроза распространения вирусной инфекции COVID-19, Министерством труда и соцзащиты населения Российской Федерации было рекомендовано руководителям предприятий перевести своих работников на режим дистанционной работы, во избежание повышения уровня заболеваемости. Предприятия же, работающие в сфере малого и среднего бизнеса, были вынуждены временно прекратить свою деятельность. Исключение составили аптечные пункты, торговые точки, осуществляющие продажу продуктов питания и товаров первой необходимости.

По итогам работы продолжили свою работу в прежнем графике, не сбавляя темпов развития те предприятия, чью производственную деятельность остановить не представляется возможным, это предприятия пищевой, металлургической, химической промышленности, а также предприятия сельскохозяйственного сектора [1].

В ходе проведенного анализа, который базируется на данных проведенных опросов представителей бизнес-структур и их ожидае-

мых итоговых результатов доходности и количества работников, уровень роста производственной деятельности предприятий будет наблюдать снижение более чем на 4,3%. Худшие прогнозы ожидаются для предприятий, работающих в сфере грузоперевозок и хранения, ожидается снижение более чем на 8%, для организаций осуществляющих свою деятельность в области строительства, где ожидается снижение на 8%, у предприятий в области обрабатывающей промышленности ожидается спад более чем на 6%. Также согласно прогнозам, ожидается спад уровня производительности у предприятий, осуществляющих свою деятельность в области предоставления услуг связи и информации, – почти 6%, предприятий добывающей промышленности – более чем на 5%, предприятий, работающих в области оптово-розничной торговли, – снижение на 0,2%.

Помочь в преодолении последствий вирусной пандемии представителям малого и среднего бизнеса могут меры по оптимизации производства, которые также предусмотрены рекомендациями в рамках осуществления национального проекта. С данным мнением согласны многие предприниматели.

Проекты национального значения получили широкое применение в 2019 г. Осуществление мер по повышению уровня производительности предприятий в условиях российской экономики представляется крайне сложным процессом, так как решения должны приниматься не в отношении отдельно взятого предприятия, а касаться именно всех бизнес-сообществ, соответственно, должны быть разработаны комплексные меры для обеспечения на рынке условий здоровой конкуренции, привлекательных условий для работы.

К примеру, Алтайский край в числе многих стал участником национального проекта по повышению производительности труда и поддержке занятости населения. Глава региона В. Томенко сказал, что вступление в проект явилось неким показателем работы в плане взаимодействия страны в целом и отдельных субъектов, потому как регион давно испытывает нехватку в поддержке государства, и вступление в проект дает надежду на реализацию долгожданных планов. Ожидается к окончанию 2024 г. повысить уровень производительности труда более чем у девяносто предприятий на 30%, провести обучение и повышение квалификации более чем 1200 работников, что позволит в дальнейшем предприятиям, работающим в несырьевом секторе, увеличить уровень производственной деятельности более чем на 6%, что в свою очередь положительно скажется на экономике региона.

### *Библиографический список*

1. Интерактивный портал по труду и занятости населения [Электронный ресурс]. – URL: [http://portal.aksp.ru/content/nas\\_proekt\\_proizv\\_truda](http://portal.aksp.ru/content/nas_proekt_proizv_truda).
2. Национальные проекты в Алтайском крае [Электронный ресурс]. – URL: <https://нацпроект22.рф/proizvoditelnost-truda-i-podderzhka-zanyatosti>.
3. Портал РБК [Электронный ресурс]. – URL: <https://plus.rbc.ru>.
4. Проект «Производительность труда и поддержка занятости» [Электронный ресурс]. – URL: [https://производительность.рф/ru/national-project/about\\_project](https://производительность.рф/ru/national-project/about_project).
5. Производительность труда и поддержка занятости в Алтайском крае [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.altairegion22.ru/projects/novosti\\_proizvoditelnosti\\_truda\\_i\\_podderzhi\\_zanyat](https://www.altairegion22.ru/projects/novosti_proizvoditelnosti_truda_i_podderzhi_zanyat).

*УДК 65.011.4*

*Татьяна Геннадьевна Елистратова*

## **Вовлеченность персонала как резерв повышения эффективности деятельности организации**

**Аннотация.** В статье рассматривается взаимосвязь вовлеченности персонала с эффективностью деятельности организации. Подчеркивается значимость вовлеченности персонала как для бизнес-сообщества, так и для государственной сферы. Обозначены меры, направленные на решение проблемы низкой вовлеченности работников.

**Ключевые слова:** *вовлеченность, эффективность, вовлеченность персонала.*

В конце XX века фокус внимания многих теоретиков и практиков в области кадрового менеджмента сместился в сторону нематериальных факторов повышения эффективности. В этой связи активным изучением взаимосвязи вовлеченности персонала с эффективностью деятельности организации стали заниматься как представители бизнес-сообщества, так и работники государственной сферы.

С позиции организации, вовлеченность рассматривается как комплексный показатель, результатом которого является готовность выполнять функционал, в том числе за рамками должностных обязанностей (инструкций), добровольно прилагать дополнительные усилия к достижению цели, сопутствующих ей задач [1, с. 76]. Другими словами, под вовлеченностью персонала понимают такое психологическое

состояние работников, при котором они заинтересованы в успехе предприятия, на котором работают, и готовы вкладывать силы и время в достижение общего результата.

Вовлеченность персонала как условие, имеющее организационную цель, ассоциируется с увлеченностью, приверженностью, страстью, энтузиазмом и целенаправленными усилиями, имеет как установочные, так и поведенческие компоненты [2, с. 47].

Эксперты, занимающиеся данным вопросом, отмечают тот факт, что программы, направленные на управление вовлеченностью персонала, в большей степени распространены в западных компаниях. В России же подобные программы чаще встречаются только в крупных корпорациях.

На данный момент самый высокий уровень вовлеченности персонала (около 33%) отмечается в компаниях США, что объясняется жесткой конкуренцией за рабочие места. У британцев показатель вовлеченности работников находится на уровне 17%, с тенденцией к снижению, как результат консервативного стиля управления. Один из самых низких показателей вовлеченности, а это лишь 6%, отмечается в Китае. По мнению специалистов, столь низкое значение показателя может объясняться применением на китайских предприятиях устаревшего принципа «приказывать и контролировать», а также несовершенством иерархических структур [3]. Что касается нашей страны, то, по имеющимся оценкам, в России в работу полностью вовлечено 19% работников, что соответствует среднемировым показателям.

Низкая вовлеченность сотрудников может являться следствием недостаточного внимания к таким аспектам управления персоналом, как: процессы найма и адаптации работников в организации; система мотивации и стимулирования трудовой деятельности; применяемые в компании стили руководства; профессиональное обучение и развитие кадров; формирование и поддержание в коллективе благоприятного социально-психологического климата и корпоративной культуры и т.д. [4, с. 103].

Признаками низкой вовлеченности персонала в трудовую деятельность можно считать систематическое нарушение работниками трудовой дисциплины; невыполнение сотрудниками своих должностных обязанностей; посторонние занятия на рабочем месте; нежелание персонала заниматься своим профессиональным развитием; отсутствие предложений со стороны работников по улучшению рабочего процесса; высокая текучесть кадров в организации; проявление работниками желания работать на конкурирующих предприятиях и др.

Результаты исследований вовлеченности персонала, проводимых в различных странах мира, свидетельствуют о значительном влиянии

данного фактора на показатели эффективности деятельности предприятий. Было выявлено, что компании, в которых вовлеченность персонала находится на высоком уровне, имеют более низкие показатели текучести кадров, нарушений трудовой дисциплины; более высокие показатели прибыли, рентабельности, лояльности клиентов.

В отчетах американского института общественного мнения Gallup приводятся следующие данные: вовлеченные сотрудники приносят прибыль на 21% больше, чем сотрудники, нейтрально относящиеся к своей работе; в компаниях, где сотрудники вовлечены, в среднем, на 59% ниже уровень текучести кадров; продуктивность выше минимум на 8%; количество травм на производстве ниже более чем на 25%; неопределенность прогулов ниже на 3%; производительность труда выше на 20%; рентабельность в 2 раза превышает показатели конкурентов и т.п. [2, с. 48].

Вопросы вовлеченности работников в настоящее время актуальны не только для бизнеса, но и для государственной сферы. В данном случае вектор внимания направлен на такие аспекты, как вовлеченность государственных служащих в оптимизацию текущих рабочих процессов и процедур, в повышение качества коммуникационных процессов с гражданами, в реализацию национальных и региональных проектов и программ. Как представляется, проблема низкой вовлеченности работников может быть решена посредством внедрения ряда мер. В их числе могут быть названы: поддержание высокого уровня вовлеченности управленческих кадров; постановка перед работниками конкретных и четких целей; наличие привилегий для подразделений и сотрудников, которые их достигают; повышение мотивации персонала к трудовой деятельности; наличие в компании возможностей для проявления творчества в процессе выполнения трудовых функций; материальное и моральное стимулирование вовлеченных работников; предоставление сотрудникам возможностей для профессионального роста и развития карьеры в рамках организации; наличие у сотрудников общих видов деятельности, целей и идей вне работы (к примеру, участие в благотворительной деятельности, в экологических акциях и т.п.); предоставление персоналу определенной свободы в распоряжении своим рабочим временем; проведение мероприятий, направленных на сплочение коллектива.

Таким образом, несмотря на сложность рассмотрения вовлеченности в качестве интегрированного показателя, она может рассматриваться как значимый резерв роста эффективности деятельности организации и укрепления ее конкурентных позиций.

### *Библиографический список*

1. Коновалова В. Управление вовлеченностью персонала: факторы успехов и неудач // Кадровик. – 2014. – № 19. – С. 74-84.
2. Волобуева А.И. Вовлеченность как актуальный показатель влияния на эффективность команды. [Электронный ресурс]. – URL: [https://science.potenciales.ru/content/issues/2020.03/issue5\\_article8.pdf](https://science.potenciales.ru/content/issues/2020.03/issue5_article8.pdf).
3. Бгашев М.В., Хамид К.А.Н. Проблемы вовлечения персонала в процессе совершенствования системы менеджмента качества промышленных предприятий // Вестник Саратовского социально-экономического университета. – № 4. – 2019. – С. 22-28.
4. Елистратова Т.Г. Человеческий капитал организации: резервы формирования и развития: монография. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2008. – 205 с.

*УДК 35.2428*

*Наталья Григорьевна Ломова,  
Максим Вячеславович Мишарин*

### **Развитие профессиональной мотивации сотрудников пограничных органов средствами организационной культуры**

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые вопросы особенности мотивации и стимулирования военнослужащих пограничных органов. На основе проведённого краткого исследования автор выделяет специфику пограничной службы и исторически сложившихся традиций и ритуалов. Также анализируются проблемы, связанные со снижением мотивации военнослужащих и недоработки командиров (начальников) в части руководства и воспитания подчинённого личного состава.

**Ключевые слова:** *военнослужащий, мотивация, стимулирование, ритуал, пограничные органы, сотрудники.*

Одним из факторов, влияющих на успешное выполнение пограничными органами (далее – ПО) возложенных на них задач, наряду с качеством профессиональной подготовки сотрудников, является уровень их профессиональной мотивации. Именно по данному уровню в современных условиях отводится ведущая роль в сохранении высокопрофессиональных кадров.

Как и во всякой сложной системе, в мотивационной сфере присутствует множество проблем и противоречий, часть из которых при-

суща пограничному социуму. Нередко наблюдаются негативные явления, связанные с деформацией мотивационной сферы сотрудников, их недостаточной убежденностью в необходимости своей служебной деятельности, искаженным представлением о личной и социальной значимости собственного труда.

Все это зачастую порождает намерение сотрудников уволиться с военной службы. Особую тревогу вызывает то, что в первую очередь в «группу риска» попадают молодые или недавно зачисленные в ПО сотрудники, причиной чего являются управленческая незрелость и отсутствие у руководителей необходимых психолого-педагогических качеств, что и обуславливает актуальность данного вопроса.

В научной разработке проблем военно-профессиональной направленности как совокупности побудительных мотивов деятельности военнослужащих выделяется ряд направлений. Так, в научных работах В.М. Анисимова, Л.Ф. Железняка, В.Ф. Ковалевского, И.Н. Панина, Н.Ф. Феденко и ряда других ученых исследованы проблемы мотивационной сферы, связанные с определением пригодности кандидатов для зачисления на военную службу к будущей деятельности. При этом отмечается важность создания на основе материалов тестирования (анкетирования), индивидуальных собеседований и других форм изучения, своеобразного мотивационного профиля потенциального сотрудника, позволяющего определить его мотивы к предстоящей профессиональной деятельности, а также их соответствие ценностям, присущим пограничным органам.

Еще одно направление исследований связано с изучением профессиональной направленности, формированием нацеленности на овладение профессиональными знаниями, навыками и умениями. Например, проблемы принятия решения о выборе профессии, исследованные И.В. Кузнецовой, мотивационная сфера воинской деятельности как объект системного анализа и управления изучена Б.В. Кузьменко. Авторы подчеркивают прямую зависимость возможности достижения высокого качества кадров от совпадения личностно-мотивационного вектора и требований общественно-государственного заказа на военнослужащего.

В связи с тем, что личность сотрудника, его социальная активность и побудительные мотивы воинской деятельности являются предметом изучения многих наук, возникла необходимость исследовать отдельные педагогические, психологические и управленческие аспекты формирования профессиональной мотивации и влияние на ее развитие системы ценностей и убеждений, выработанной и воспринимаемых военнослужащими, объединённых понятием организационной культуры.

Как известно, в основе мотивационного процесса лежат неудовлетворённые потребности, вызывающие определённые мотивы как внутреннее побуждение для их удовлетворения. Научно-теоретические взгляды, раскрывающие природу потребностей, изложены в широко известных «содержательных» теориях мотивации. Так, согласно теории А. Маслоу одним из важнейших в иерархии человеческих потребностей являются «потребности в причастности, взаимодействии, привязанности, поддержке», предполагающие принадлежность к родственной по духу группе, контакт с окружающими, а также «потребность в уважении», подразумевающие компетентность в своей профессиональной сфере самостоятельность и право принимать решения [1]. В теории Ф. Херцберга к мотивациям относятся потребность личности в признании и одобрении результатов труда [2].

В разработанной Всероссийским научно-исследовательским институтом труда Минтруда России Методики исследования трудовой мотивации на основе базовой типологии в числе четырёх групп потребностей, удовлетворение которых может осуществляться посредством трудовой деятельности, отмечены потребности в общественной полезности работы (долг, польза, спрос), а также статусные потребности (общение, уважение, карьера) [3].

С учетом рассмотренных выше теоретических положений можно прийти к выводу о том, что осуществление пограничной деятельности во многом обусловлено осознанием пограничниками потребностей в общественном признании своего важного для обеспечения национальной безопасности труда по защите и охране государственной границы, а также в собственной самореализации и достижении определённых профессиональных результатов. Это подтверждается результатами проведенного Ю.Н. Гурьяновым психологического анализа структуры профессиональной мотивации пограничника, в которой особое место отведено потребностям в соблюдении моральных и правовых норм, ответственности за качество решения задач охраны государственной границы и за конечный результат.

Профессиональная мотивация военнослужащего как совокупность профессионально значимых мотивов наряду с другими должна включать в себя осознанные потребности в профессиональном общении, в проявлении себя в профессии военного и предназначения себя к ней.

Успешная реализация мотивационных установок военнослужащих (как внутреннего побуждения) во многом зависит от умелого и рационального использования должностными лицами возможностей ведомственной системы материального и морального стимулирования (как внешнего воздействия).



Как показывает практика, далеко не все руководители готовы к решению подобных задач. Например, в процессе побуждения подчиненных к качественному исполнению служебных обязанностей имеет место переоценка роли материального стимулирования наряду с недооценкой возможностей и значения их морального стимулирования. В результате материальные стимулы постепенно теряют свою значимость, воспринимаются обеими сторонами в качестве универсальных и единственно эффективных, а итоги служебной деятельности военнослужащего представляются зависящими только от размера материального вознаграждения.

К числу негативных последствий подобного подхода относится угроза возникновения личностной деформации военнослужащего, стимулируемых подобным образом, и как следствие, снижение их морально-нравственных качеств, требования к уровню которых в органах безопасности постоянно возрастают. Понимание этого вызывает необходимость активизации работы, направленной на более широкое задействование нематериальных (моральных) стимулов для нравственного и духовного развития сотрудников, формирования у них потребности, мотивации к достижению высоких личных и коллективных результатов в служебной деятельности.

В ПО успешность работы по развитию профессиональной мотивации сотрудников во многом зависит от умелого использования таких форм нематериального стимулирования, как индивидуальный подход к личности сотрудника в сочетании с применением педагогических методов, основанных на доверии и заботе о нем; справедливая оценка результатов служебной деятельности и создание служебных перспектив; использование мотивов достижения, самореализации и общественного признания; обеспечения гласности в вопросах применения мер стимулирования, поиск и внедрение его новых форм; ориентация процесса воспитания на положительные примеры служебной деятельности; также широкое задействование средств организационной культуры.

Известно, что именно культура является выражением форм социального поведения человека, обусловленных уровнем его воспитания и образования, представляя собой систему ценностей, регулирующих деятельность членов коллектива (организации), норм и принципов, проявляющихся в стереотипах восприятия и оценивания, в типах поведения и устремления [4].

В дополнение к нормам, принятым в обществе, каждая социальная группа, в том числе объединенная совместной деятельностью, вырабатывает культурные образцы, которые и получили название организационной культуры. Уровень ее развития имеет устойчивую взаим-

ную связь со сплоченностью служебных коллективов, их нацеленностью на достижение определенных результатов в службе.

Организационная культура, как система разделяемых сотрудниками ПО ценностей, убеждений, норм и традиций, является одним из эффективных средств формирования и развития их служебной мотивации. Она определяет соответствующий стереотип поведения, задает ориентиры и нацеливает на допустимость или недопустимость тех или иных поступков не только в процессе несения службы на государственной границе, но и в повседневной жизни. Проявляясь во всех сферах деятельности служебных коллективов ПО, организационная культура оказывает значительное влияние как на внутреннюю жизнь организации, так и на ее престиж в обществе.

Можно утверждать, что в основе организационной культуры пограничников лежит совокупность разделяемых ими духовных ценностей, социальных и мировоззренческих установок, норм профессиональной этики, а также характерных традиций, ритуалов и символика. В этой связи представляет интерес определение организационной культуры А.Ю. Метельковым как «... присущей пограничной службе системы социально допустимых моделей, образцов внутригрупповой жизнедеятельности (знаний, умений, навыков, формальных и неформальных правил и норм, ценностей, моральных принципов, обычаев и традиций), которые поддерживаются сотрудником ПО и задают общие рамки его поведения, согласующиеся с целями и задачами пограничной деятельности».

В основе организационной культуры ПО лежат исторически сформированные ценности, соответствующие целям и задачам пограничной деятельности. В свою очередь конкретные профессиональные ценности, признаваемые сотрудниками в качестве собственных идеалов, убеждений и установок, выступают уже в качестве их ценностных ориентаций.

Одним из источников формирования у членов пограничных коллективов профессионально-ценностных ориентаций, норм и идеалов являются передаваемые из поколения в поколение традиции, ритуалы и символика.

Под традициями в ПО понимаются устойчивые, исторически сложившиеся, передаваемые из поколения в поколение присущие пограничной среде специфические формы общественных (в виде порядка) правил и норм поведения сотрудников, нравственных установок и обычаев. Необходимо отметить, что носителями традиций выступают как отдельные сотрудники, так и подразделения и пограничные органы в целом. Многие нравственные нормы, лежащие в основе традиций, закреплены в Военной присяге и воинских уставах, кодексе этики и

служебного поведения, приобретая таким образом не только моральную, но и юридическую значимость.

Поведенческую часть традиции представляет ритуал – определенный церемониал, отражающий идеи организации, основная роль которого заключается в укреплении внутригрупповых отношений определенного типа, создании необходимого настроения, оказании положительного эмоционально-психологического воздействия на сотрудников.

Пограничные воинские ритуалы – это исторически сложившийся, устойчивый и передающийся от поколения к поколению пограничников вид традиций, реализующийся в условных символических действиях, строго регламентированных сначала обычаями и общественным мнением, а затем – и нормативными документами. Они присутствуют во всех сферах служебных отношений, охватывают жизнь и быт сотрудников ПО, оказывают на них этическое воздействие и способствуют формированию положительной служебной мотивации.

Одним из самых распространенных и старейших воинских ритуалов является воинское приветствие (ранее – отдание воинской чести или, как ее называли в старину, ритуал «чинопочитания»). Воинское приветствие является воплощением товарищеской сплоченности военнослужащих, свидетельством взаимного уважения и проявлением вежливости и воспитанности.

Важную роль в воспитании военнослужащих играет ритуал вручения государственных и ведомственных наград. Награждение орденами, медалями, вручение грамот и ценных подарков являются высокой оценкой результатов профессиональной деятельности сотрудника и проводится в торжественной обстановке, в условиях широкой гласности.

На протяжении всей отечественной истории одним из главных воинских ритуалов праздничного характера являются парады и торжественные марши в местах дислокации подразделений ПО, вызывающие гордость за принадлежность к славе русского оружия, героизму и мужеству, проявленному предшествующими поколениями защитников Отечества.

Проведение воинских ритуалов неразрывно связано с использованием ведомственной символики, которая является внешним выражением содержания организационной культуры и включает в себя военную форму одежды, ведомственную наградную систему, оформления расположения подразделения.

Следует отметить, что ни один из названных компонентов поединке не представляет культуру организации, однако все вместе они создают представление об организационной культуре. Особенно важно

использование воспитательных возможностей организационной культуры в целях развития профессиональной мотивации военнослужащих в подразделениях, непосредственно осуществляющих пограничную деятельность.

Значимый эмоциональный заряд придаёт ритуал подъёма Государственного флага РФ в дни государственных, годовых праздников частей, а также торжественных событий в подразделении. В ходе его проведения все сотрудники, находящиеся в строю, испытывают чувство сопричастности и ответственности за обеспечение государственного суверенитета страны.

Большое значение для сплочения служебного коллектива, мобилизации военнослужащих на решение задач по охране государственной границы имеют ритуалы проведения боевого расчета и отдания приказа на охрану государственной границы как боевого приказа Родины, выполняя который, отдали свои жизни тысячи пограничников.

В подразделениях, где установлены памятники героям-пограничникам, существует традиция проведения минуты молчания, символизирующей готовность беззаветно, мужественно и стойко охранять государственную границу.

Во многих коллективах традиционно проводятся посвящения в старшие пограничного наряда; церемония вручения боевого оружия и первого выхода на охрану государственной границы; встречи с ветеранами; дни молодого офицера и т.д.

В качестве важного средства профессионального обучения и воспитания военнослужащих подразделений ПО традиционно рассматривается наставничество, представляющее собой процесс, направленный на сокращение сроков профессиональной и психологической адаптации молодых и только овладевающих навыками профессиональной деятельности сотрудников к новым условиям службы, формирование и закрепление у них мотивационных установок, необходимых для эффективного выполнения служебных задач.

Сложилась и действует система оказания социальной поддержки членов семей погибших (умерших) военнослужащих. Забота о таких семьях является устоявшейся традицией и нравственным долгом служебного коллектива, позволяя членам семей чувствовать уверенность в завтрашнем дне, ощущать поддержку и решать многие жизненные проблемы.

Работа с ветеранами включает в себя сбор и поддержание в актуальном состоянии данных о местах и условиях их проживания, оказание в рамках компетенции необходимой помощи, а также участие ветеранов в проведении различных мероприятий с сотрудниками.

Сохранению примеров мужества и героизма, воспитанию военнослужащих служит увековечивание памяти военнослужащих, погибших при исполнении обязанностей военной службы, в экспозициях комнат (кают) боевой славы (истории), мемориальных досках, их зачислению навечно в списки ПО, а также присвоение их имён подразделениям.

Одним из элементов воспитательного воздействия на сотрудников средствами организационной культуры является организация наглядно-художественного оформления служебных, учебных помещений, территорий и жилых городков с оформлением информационных стендов, содержащих государственную, ведомственную символику. Например, в подразделении оборудуется ритуальная площадка, на которой, как правило расположены макет пограничного столба, флашток, бюст героя-пограничника, а также баннеры.

На пропаганду здорового образа жизни и формирование законопослушного поведения направлены физкультурно-оздоровительная работа, проведение соревнований по различным видам спорта с привлечением не только военнослужащих, но и членов их семей и взаимодействующих организаций.

Таким образом, одним из эффективных средств, оказывающих непосредственное воздействие на формирование и развитие профессиональной мотивации военнослужащих, является организационная культура как система разделяемых военнослужащими ценностей, убеждений и традиций. При этом следует отметить, что приоритетным направлением в деятельности руководства ПО должно стать создание условий, при которых бы совпали базовые ценности ПО и жизненные ценности военнослужащего.

#### *Библиографический список*

1. Маслоу А. Мотивация и личность. – СПб.: Питер, 2010. – 352 с.
2. Херцберг Ф., Майнер М. Побуждение к труду и производственная мотивация // Социологические исследования. – 1990. – № 1.
3. Акперов И.Г. Психология предпринимательства: уч. пособие. – М.: Финансы и статистика, 2007. – 170 с.
4. Современный философский словарь. – М.: Деловая книга, 2000. – 824 с.
5. Гурьянов Ю.Н. Психологическая работа в пограничном отряде: учебно-методическое пособие. – М.: Пограничная академия, 2000. – 340 с.
6. Железняк Л.Ф. Психология высшей пограничной школы: учебник. – М.: Пограничная академия, 2003. – 400 с.
7. Традиции и ритуалы, их роль и значение в воспитании пограничников: уч. пособие. – М.: Граница, 2011. – 128 с.

*Татьяна Николаевна Самсонова,  
Юлия Валерьевна Печагина*

## **Совершенствование работы по развитию коммуникации с населением в местной администрации в условиях применения информационных технологий**

**Аннотация.** В данной научной работе обобщен опыт применения информационных технологий в развитии коммуникации органов местного самоуправления с населением муниципального образования, в частности с целью совершенствования порядка работы с обращениями граждан.

**Ключевые слова:** *органы местного самоуправления, информация, информационные технологии, коммуникация, обращения граждан.*

Развитие эффективной системы диалога между властью и обществом, создание новых каналов обратной связи, способствует улучшению информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и повышению доверия населения к институтам местной власти. В соответствии с Конституцией РФ граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Правовое обеспечение взаимодействия граждан с органами власти осуществляется на основе Федерального закона от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Работа с обращениями граждан является важнейшим направлением деятельности органов местного самоуправления, обеспечивающим коммуникацию и обратную связь с населением муниципального образования. С каждым годом количество обращений граждан возрастает, меняются способы и технологии работы с обращениями, меняются и проблемы, в решении которых нуждаются жители муниципальных образований. Все больше внимания развитию коммуникации с населением уделяют органы государственной власти. Эти обстоятельства обязывают постоянно совершенствовать систему работы с населением в местных администрациях.

Обеспечить повышение эффективности функционирования органов местного самоуправления помогает применение в их деятельности информационных технологий. Для работы с населением в администрации Тюменцевского района наряду с традиционными формами работы используются информационная сеть Интернет, электронная почта, система электронного документооборота «ДЕЛО», подсистема

«ДЕЛО-Web». На официальном сайте администрации представлен раздел «Обращения граждан», где каждый гражданин имеет право разместить свое заявление, предложение или жалобу. Обращения жителей Тюменцевского района, поступившие в вышестоящие структуры, также направляются в администрацию района для сбора дополнительной информации и составления проекта ответа. Подготовленный ответ отсылается, в случае необходимости, в органы власти или непосредственно заявителю.

Ежегодно 12 декабря Администрация района участвует в проведении общероссийского дня приема граждан. В соответствии с рекомендациями Администрации Президента РФ определены уполномоченные лица, осуществляющие прием заявителей в День Конституции Российской Федерации. Общероссийский день приема граждан проводится с использованием вышеуказанных каналов связи, а также в режиме традиционного личного приема заявителей.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17.04.2017 № 171 «О мониторинге и анализе результатов рассмотрения обращений граждан и организаций», вступившим в силу с 1 июля 2017 г., Администрация района ведет работу в закрытом информационном ресурсе – Сетевой Справочный Телефонный Узел (далее – ССТУ.РФ), в его специальном разделе – «Результаты рассмотрения обращений» (далее – РРО) регистрируются обращения, которые поступили непосредственно в Администрацию района. Ежемесячно Администрация Тюменцевского района представляет в электронной форме информацию о результатах рассмотрения обращений и принятых мерах.

Одним из наиболее значимых результатов реализации Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)» стало развитие Единого портала государственных и муниципальных услуг, позволяющего гражданам получать государственные и муниципальные услуги в электронном виде (далее – Портал госуслуг). В настоящее время на Портале госуслуг тестируется новый сервис – Платформа Обратной связи (далее – ПОС). Внедрение ПОС «Госуслуги. Решаем вместе» осуществляется по поручению Президента РФ в рамках федерального проекта «Цифровое управление» национального проекта «Цифровая экономика России». ПОС позволяет гражданам через форму на Портале госуслуг, мобильное приложение «Госуслуги. Жалобы», а также виджеты на сайтах органов власти субъектов РФ и местного самоуправления направлять обращения в государственные и муниципальные органы по широкому спектру вопросов, участвовать в опросах, голосованиях и общественных обсуждениях. Пилотное внедрение началось в марте 2020 г. ПОС позволяет организовать работу по следующим направлениям:

- Подача и обработка сообщений. Это работа с обращениями граждан с возможностью оперативного контроля решения вопросов.

- Учет мнения граждан. Проведение онлайн-опросов по социально значимым для населения темам и общественных обсуждений.

- Реагирование на сообщения в социальных сетях. Отслеживание инцидентов в социальных сетях, содержащие предложения или жалобы граждан.

В связи с внедрением ПОС в администрации района увеличивается количество электронных сообщений, так как со стороны населения подача обращений в электронном виде становится весьма доступным способом взаимодействия с органами администрации района. Следовательно, в условиях современных информационных технологий должна модернизироваться «платформа обратной связи», должен быть разработан программный интерфейс, который позволит дополнить функции системы ПОС. Таким образом, новый источник поступления электронных обращений через ПОС является очень эффективным способом повышения качества обслуживания населения, в первую очередь за счет «прозрачности» всех процедур прохождения документов и возможности контролировать этот процесс. Так, в целом ПОС обеспечивает единый стандарт подачи обращений граждан в органы власти и организации с использованием рубрикатора определенных жизненных ситуаций, способствует оперативному анализу и контролю поступающих обращений, сроков их рассмотрения и исполнения.

В рамках взаимодействия с Общероссийским народным фронтом (далее – ОНФ) по работе с обращениями граждан, поступившими в ходе проведения специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным», в рамках исполнения подпункта «б» пункта 2 перечня поручений Президента РФ от 21 января 2020 г. № Пр-81, органы местного самоуправления работают с поступившими обращениями в системе РМ-ОНФ [1].

Активная работа ведется в рамках системы мониторинга «Инцидент-Менеджмент», уникальной системе, позволяющей обрабатывать запросы граждан по различным вопросам, связанным с безопасностью граждан. «Инцидент-Менеджмент» помогает выявить проблемы, дает возможность оперативно отреагировать, принять экстренные меры, дать разъяснения – в зависимости от ситуации. Система позволяет отслеживать информационные поводы в пяти социальных сетях и реакцию сообществ на действия властей. Администрация района осуществляет мониторинг комментариев в трех социальных сетях: «ВКонтакте», «Instagram» и «Одноклассники».

В целях организации работы по оперативному реагированию на сообщения граждан постановлением от 4 августа 2020 г. № 208 было



утверждено положение «Об организации работы Администрации Тюменцевского района Алтайского края с сообщениями из открытых источников». Проекты ответов на сообщения готовят заместители главы Администрации района и начальники отделов профильных направлений в течение 5 рабочих часов. Проект ответа направляется куратору Центра Управления Регионом (ЦУР) для согласования. Ответ в течение 30 минут с момента согласования размещается исполнителем на той же странице сайта в сети «Интернет», где было опубликовано сообщение из открытых источников. Анализ данных социальных сетей показал, что за 9 месяцев (август 2020 г. – по март 2021 г.) поступило 12 комментариев о проблемах жителей Тюменцевского района.

Проведенный анализ позволил выделить ряд проблем, осложняющих коммуникацию с населением в Тюменцевском районе. Стоит обратить внимание на недостаточную освещенность содержания и итогов работы Администрации района на официальном сайте и в социальных сетях. На сайте Администрации очень сложно найти необходимую информацию. Посетителям сайта приходится открывать множество вкладок для поиска нужного документа: отчета главы муниципальной администрации, информации по принятым решениям экономического и социального характера, по благоустройству района. Для укрепления обратной связи с населением требуется не только создание упрощенной системы пользования сайтом Администрации, но и предоставление возможности гражданам оставлять свои комментарии по поводу информации, размещенной на сайте. Анализ содержания сообщений жителей района в социальных сетях показал недостаточную информированность населения о деятельности органов местного самоуправления. Одним из проявлений этого обстоятельства является усиление социальной напряженности в районе, увеличение количества обращений в Администрацию. Население должно быть не только осведомлено о содержании деятельности муниципальной власти, но и иметь возможность принимать участие в ее осуществлении. Современные технические возможности позволяют узнавать о происходящем из первых уст – от жителей района и решать задачи оперативно. На основе изучения информации в социальных сетях можно приступить к исправлению ситуации.

Организация диалога с жителями и оперативное донесение до населения муниципальной администрации важной информации о работе местной власти, а также использование элементов обратной связи, в том числе через проведение опросов и исследований, должны способствовать укреплению имиджа органов местного самоуправления, а также авторитета руководства района, депутатов и муниципальных служащих среди населения.

Повышение качества подачи информации населению о положении дел в муниципальном образовании поможет обеспечить возможность для участия населения в решении местных проблем в условиях максимальной открытости органов власти. Регулярное размещение в социальных сетях местных новостей, интересующих жителей района, материалов по жизненно важным темам, таким как профилактика коронавируса, угрозы мошенничества, терроризма, результаты деятельности административных комиссий повысит информированность граждан о ситуации в муниципальном образовании. Такими материалами граждане охотно делятся при помощи репостов, что поможет отрегулировать потоки как первичных, так и повторных обращений граждан в Администрацию района.

В работе исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований требуется развитие инициативы и заинтересованности в усилении «обратной связи», в том числе в работе с обращениями населения. Совершенствование работы с обращениями граждан, осуществляемое посредством использования современных информационных технологий, способствует повышению эффективности деятельности органов местного самоуправления и укреплению коммуникации с населением.

#### *Библиографический список*

1. Общероссийский народный фронт [официальный сайт]. – URL: <https://onf.ru/> (дата обращения: 01.04.2021).

# РАЗВИТИЕ БИЗНЕСА И ФИНАНСОВОГО РЫНКА

УДК 338.24

*Татьяна Ивановна Валецкая*

## **Оценка эффективности расходования бюджетных средств в системе здравоохранения региона**

**Аннотация.** Перед системой здравоохранения стоит проблема, которая выражается в эффективности расходования бюджетных средств для повышения качества медицинской помощи, а также ее доступности. Для определения эффективности расходования бюджетных средств в сфере здравоохранения целесообразным будет использования метода «затраты – полезность». Как показали исследования в Алтайском крае за период с 2017-2019 гг. бюджетные средства использовались не эффективно, вследствие низкого качества предоставления услуг.

**Ключевые слова:** *эффективность, бюджетные средства, система здравоохранения.*

Сфера здравоохранения является одной из важнейших социальных сфер в государстве и играет большую роль в его развитии. Благополучие страны выражается в уровне здоровья ее жителей, для чего необходима качественная медицинская помощь. Так как в последние годы наблюдается тенденция увеличения заболеваемости и «омоложение» многих болезней, это может быть связано как демографическими, так и социально-экономическими процессами, также не стоит исключать снижение качества предоставления медицинской помощи. Она зависит не только от квалифицированности медицинского персонала, но и от объема финансирования и целевого использования выделенных бюджетных средств.

Перед системой здравоохранения стоит проблема, которая выражается в эффективности расходования бюджетных средств для повышения качества медицинской помощи, а также ее доступности. Решить эту острую проблему можно путем применения методов сравнительной оценки лучшего варианта использования средств, а также выбрать наиболее эффективный вариант. Вопрос повышения эффективности расходов бюджетных средств регламентируется правовыми нормами, которые постоянно изменяются. Оценка эффективности расходования бюджетных средств проводится с целью ее повышения, а также для предотвращения нежелательных расходов.

Для того чтобы проводить оценку эффективности расходования бюджетных средств в сфере здравоохранения в динамике и на протяжении нескольких периодов используют две группы показателей.

Первая группа – это показатели, которые характеризуют качество оказания медицинской помощи. В данную группу входят показатели оказания амбулаторной и стационарной медицинской помощи, а также помощи, оказываемой в условиях стационара и неотложной скорой медицинской помощи. Эти показатели отражаются в годовом отчете «Свод отчетов по сети, штатам и контингентам получателей бюджетных средств, состоящих на бюджете субъекта Российской Федерации и бюджетах муниципальных образований» (форма по КФД 0524103).

При заполнении данного отчета отражают сводные показатели, которые в дальнейшем используют для анализа:

- 1) в тысячах единиц (койко-дни, пациенто-дни, количество койко-дней функционирования, число врачебных посещений и так далее);
- 2) в единицах (число посещений врачей, количество вызовов, количество кой, численность персонала, среднегодовые штатные единицы, количество обследований и так далее).

Вторая группа – это показатели, которые включают в себя затраты на функционирование учреждений здравоохранения. Эти показатели также отражают в годовом отчете, а также учитываются фактические расходы учреждений, средства которых выделяются из краевого бюджета, фонда обязательного медицинского страхования и из других источников финансирования. В данную группу включают следующие показатели:

- 1) в денежном выражении, включающие как заработную плату работников, так и все материальные затраты организации;
- 2) прочие финансовые расходы.

Методика, используемая для анализа эффективности бюджетных средств в сфере здравоохранения, была разработана доктором экономических наук Яшиной Н.И., включает сопоставление расходов, выраженных в денежном эквиваленте и пользы для населения, полученной при предоставлении населению тех или иных услуг, измеряемой в единицах полезности [1].

В основе управления бюджетными расходами должно лежать планирование их в увязке с конкретными видами предоставляемых услуг, сравнительный анализ эффективности расходования бюджетных средств на основе сопоставимых индикаторов, мониторинга деятельности учреждений здравоохранения. Важнейшими задачами повышения эффективности использования бюджетных ресурсов в сфере здравоохранения являются повышение качества и снижение стоимости услуги. Согласно предлагаемой методике, если значение итоговой

бальной оценки менее 8, то наблюдается неэффективное управление бюджетными ресурсами, если итоговое значение входит в интервал от 8 до 12, то бюджетные средства используются эффективно, если итог выше 12, то наблюдается высокоэффективное управление финансовыми ресурсами в системе здравоохранения.

Таблица 1. – Оценка эффективности управления бюджетными ресурсами в сфере здравоохранения в Алтайском крае в 2017-2019 гг.

Год	Качество предоставления услуг			Стоимость предоставления услуг			Управление бюджетными ресурсами	
	И <sub>sj</sub>	Оценка	I <sub>k</sub>	И <sub>sj</sub>	Оценка	I <sub>c</sub>	I <sub>итог</sub>	Оценка
2017	0,65	Низкое качество	1	1,00	Высокая стоимость	3	4	Неэффективно
2018	0,83		2	4,03		2	4	Неэффективно
2019	6,00		3	8,26		1	4	Неэффективно
I <sub>ит</sub>	2,49			4,43				

Исходя из проведенных расчетов за исследуемый период, итоговая балльная оценка на составляла на протяжении всех лет 4, следовательно, можно сделать вывод, что управление бюджетными ресурсами в сфере здравоохранения в Алтайском крае неэффективно. Предоставляемая медицинская помощь была не на достаточно высоком уровне, при этом видно, что стоимость данных услуг была высокой.

*Библиографический список*

1. Яшина Н.И., Гришунина И.А., Яшин К.С. Методика оценки эффективности управления бюджетными ресурсами в сфере здравоохранения // Экономический анализ: теория и практика. – 2015. – № 21. – С. 15-24.

УДК 338.246.2:338.5

*Виктория Владимировна Воробьева,  
Сергей Петрович Воробьев*

**Факторы роста розничных цен на продукции птицеводства в России в 2021 году**

**Аннотация.** В статье выявлено увеличение цен на продукцию птицеводства в розничной торговле во всех регионах России. Показано, что темпы роста розничных цен в 2020 году по сравнению с 2019 годом были выше темпов роста оптовых цен. Систематизированы причины увеличения оптовых цен на мясо птицы в 2020 году.

**Ключевые слова:** *птицеводство, продовольственная инфляция, неустойчивый спрос, рыночная конъюнктура.*

Продовольственная инфляция в 2021 г. является одним из наиболее обсуждаемых направлений. В феврале 2021 г. многие торговые сети объявили о намерениях повысить розничные цены на мясо птицы и яйца, ссылаясь на то, что производители запросили повышение отпускных цен на 10,0% в силу увеличения производственных затрат. Торговые сети гарантировали «постепенный» рост цен на продукцию птицеводства, «забывая» при этом, что рост цен на эти виды продовольствия – состоявшийся факт.

На 1 марта 2021 г. цена одного десятка яиц в среднем по всем регионам России составила 77,87 руб., что на 2,74% выше, чем на 28 декабря 2020 г. (в Алтайском крае – на 8,79%). За год розничная цена одного десятка яиц в среднем увеличилась на 31,09%, или практически на треть (в Алтайском крае – на 49,04%). При этом повышение розничных цен до 20,0% за период 02.03.2020-01.03.2021 наблюдалось всего в 9 регионах и городах федерального значения, от 20,0 до 30,0% – в 16 территориях, от 30,0 до 40,0% – в 15 территориях, от 40,0 до 50,0% – в 18 территориях (в том числе в Алтайском крае), в остальных 25 регионах прирост цен превысил 40,0%. При этом торговые сети гарантировали «постепенный» рост цен на продукцию птицеводства [1].

На 1 марта 2021 г. цена 1 кг мяса птицы в среднем по всем регионам России составила 156,06 руб., что на 7,64% выше, чем на 28 декабря 2020 г. (в Алтайском крае – на 7,22%). За год розничная цена 1 кг мяса птицы в среднем увеличилась на 13,56%. При этом повышение розничных цен до 10,0% за период 02.03.2020-01.03.2021 наблюдалось в 27 регионах и городах федерального значения, от 10,0 до 20,0% – в 34 территориях, в остальных 21 территории прирост цен превысил 20,0%.

Основными причинами повышения отпускных цен производителями продукции птицеводства называют:

– снижение поставок инкубационных яиц из Нидерландов и рост цен на них (если в сентябре-октябре 2020 г. цена одного инкубационного яйца составляла 16-17 руб., а в январе-феврале 2021 г. – 30 руб., рост в 1,82 раза);

– снижение объема производства мяса птицы (в январе 2021 г. объемы производства/продажа мяса птицы снизились на 6,4% относительно объемов января 2020 г.; по различным предварительным оценкам снижением объемов производства за февраль 2021 г. составит от 8,0-9,0 до 12,0-15,0%) вследствие обнаружения и распространения вспышек птичьего гриппа в ряде российских регионов;

– рост цен на оборудование, различные компоненты кормовой базы, ветеринарные препараты, в том числе вследствие изменения валютного курса рубля;

– повышение величины спроса на мясо птицы в условиях снижения реальных доходов большей части населения страны и переориентации потребления мяса на более низкие по цене виды.

При росте производственных затрат единицы продукции в птицеводстве на 22,0-25,0% в среднем за 2020 г. птицефабрики «держали» отпускную цену практически без изменений, однако уже в 2021 г. запас прочности иссяк. Так, группа компаний «Черкизово», являющаяся в последние годы лидером в рейтинге производителей мяса птицы по объемам производства, за 2019-2020 гг. повысила среднюю цену реализации мяса птицы с 105,98 до 107,67 руб/кг, или всего на 1,59% (если сравнивать цены за декабрь 2019 г. и 2020 г., то цены повысились с 110,91 до 117,67 руб/кг, или на 6,09%) [2].

Таким образом, основная причина резкого роста цен на мясо птицы и яйца в 2020 г. и начале 2021 г. – спекулятивные настроения торговых сетей (темп роста розничных цен существенно превышал темпы роста оптовых цен) и ожидания населения последующего роста цен.

Следует отметить, что в апреле-мае 2021 г. следует ожидать определенной стабилизации цен, когда объемы производства продукции птицеводства будут восстановлены до уровня начала 2020 г., если прочие факторы не будут препятствовать снижению розничных цен.

#### *Библиографический список*

1. Средние потребительские цены (тарифы) на продовольственные, непродовольственные товары и услуги (база данных ЕМИСС Росстата) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31448>.

2. Операционная отчетность публичного акционерного общества «Черкизово» [Электронный ресурс]. – URL: <https://cherkizovo.com/investors/#/investors/reports/operational/>.

*Сергей Петрович Воробьев*

## **Рынок зерна России в условиях ограничительных мер по экспортно-импортным операциям**

**Аннотация.** В статье отражены особенности функционирования рынка зерна России в условиях девальвации рубля, введенных в стране ограничительных мер по экспортно-импортным операциям.

**Ключевые слова:** рынок зерна, ограничительные меры, экспорт зерна, импорт зерна.

В начале января 2021 г. специальная Подкомиссия по таможенно-тарифному и нетарифному регулированию, созданная при Правительстве Российской Федерации, поддержала повышение внутриквотных ставок вывозных пошлин на зерновые «в качестве дополнительной меры, направленной на защиту потребителей в России и внутреннего рынка» (далее – Распоряжение). В результате с 15 февраля 2021 г. до конца сезона параллельно с началом действия квоты на вывоз зерна (17,5 млн тонн) будет действовать пошлина на пшеницу – 25 евро/т, которая с 1 марта 2021 г. увеличится до 50 евро/т. Также с 15 марта 2021 г. планируется ввести квоты на экспорт кукурузы (25 евро/т) и ячменя (10 евро/т). Кроме того, к началу следующего сезона Министерство экономического развития Российской Федерации и Минсельхоз Российской Федерации намерены запустить автоматический долгосрочный механизм расчета экспортных пошлин с учетом актуальных уровней мировых цен.

Также в 2021 г. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации предложило Евразийской экономической комиссии обсудить вопрос о временном ограничении на вывоз зерна из Армении, Белоруссии, Казахстана и Киргизии. К подобному шагу Минсельхоз подтолкнули, по всей видимости, опасения, что открытые границы с государствами ЕАЭС позволят исполнять Распоряжение лишь формально и что поставщики зерна смогут действовать, используя государства ЕАЭС в качестве транзита.

Разумеется, многие компании будут стараться отгрузить максимальные объемы до начала действия квоты. Так, за период с 4-го по 10-е января 2021 г. через зерновые терминалы Новороссийска (данные ГК ТБИ/Logistic OS), было отгружено на экспорт более 232,7 тыс. тонн российского зерна, что в 4,8 раза выше, чем за аналогичную неделю 2020 г. [1]. Однако даже в условиях повышения активности на зерновом рынке его основные участники заявили о предстоящих потерях



производителей по предварительной оценке до 200 млрд руб. в планируемом году, а также о снижении вложений в переработку, перевалку и хранение зерна. По оценке первого заместителя председателя правления Россельхозбанка, объем инвестиций в 20 крупнейших инвестиционных проектов в сегменте зерновых в РФ до 2030 г. превысит 300 млрд руб., однако данная оценка была дана в середине 2020 г., а, по нашему мнению, изменения правил на рынке зерна могут привести к снижению заинтересованности потенциальных инвесторов в осуществлении данных вложений.

В настоящее время Россия входит в пятерку основных стран-экспортеров зерновых, наряду с США, Индией, Францией и Канадой, а также входит в ТОП-5 основных стран-экспортеров пшеницы и ячменя. До введения экспортных пошлин перед отраслью стояла задача по наращиванию экспорта сырья и продовольствия.

На этом фоне информация о введении в России квот на экспорт зерна и пошлины на пшеницу привела к существенному росту мировых цен на уровне 17,0%. Внутренние цены после некоторого снижения на фоне информации о квоте и пошлины с начала января 2021 г. начали восстанавливаться вслед за мировыми ценами. Тем самым можно констатировать, что до начала периода действия квот и экспортных пошлин на зерно (с 15 февраля 2021 г.) ожидать стабилизации и снижения цен на зерно не приходится. В первую очередь активный спрос и рекордно высокие цены на пшеницу на мировом рынке могут оставить без сырья мукомольную, крупяную, хлебопекарную и мясомолочную промышленность (в особенности птицеводство и свиноводство), что негативно скажется как на бизнесе, так и на потребителях.

Однако в Минсельхозе рассчитывают, что установленной квоты предостаточно, чтобы производители зерна смогли хорошо заработать на экспортных операциях, тем более что цены на мировых рынках не прекращают увеличиваться. Однако крупные участники зернового рынка ожидают снижение конкурентоспособности экспортируемого зерна, усиление репутационных рисков вследствие потери статуса надежного партнера-поставщика, переориентации покупателей на продукцию основных конкурентов России на данном товарном рынке. О том, что в случае установления Россией экспортных квот и пошлин на пшеницу, импортеры могут сменить поставщика, заявили официальные лица Грузии, Египта. О постепенной переориентации импорта зерна из России в пользу Индии заявили в Бангладеш.

В 2021 г. пошлину на экспорт подняли до 30% также для подсолнечника, рапса, соевые бобы. По мнению премьер-министра России М. Мишустина, высокая ставка экспортной пошлины подтолкнет участников рынка к переориентации с экспорта сельскохозяйственного

сырья на поставку товаров с высокой добавленной стоимостью [2]. С нашей точки зрения, данное стратегическое решение действительно повысит заинтересованность крупных игроков рынка к переориентации импорта сырья на импорт растительных масел и других продуктов переработки семян подсолнечника и рапса. А вот для рынка соевых бобов такие меры государственного регулирования объемов экспортных операций являются губительными, поскольку основные посевы сои концентрируются в регионах Дальнего Востока, максимально приближенных к основному импортеру соевых бобов – Китаю. Максимальная годовая потребность дальневосточных регионов в сое как сырье для собственного потребления и переработки – 1 млн тонн, а объемы производства соевых бобов составляют в среднем 2 млн тонн, соответственно, до 50% валового сбора изначально всегда было ориентировано на импорт в виде сырья. Переориентировать импорт соевых бобов на импорт продукции их переработки не представляется возможным не только в краткосрочной перспективе, но и в долгосрочной, поскольку заинтересованности потенциальных инвесторов в создании инфраструктуры по переработке соевых бобов на территории регионов Дальнего Востока в настоящее время не наблюдается. Кроме того, малые фермерские хозяйства и сельскохозяйственные организации, столкнувшись со сложностями сбыта продукции, будут вынуждены переориентироваться на выращивание других сельскохозяйственных культур (если только прирост мировых цен на соевые бобы не компенсирует величину экспортной пошлины).

Таким образом, с точки зрения долгосрочных интересов сельского хозяйства меры по квотированию объемов экспорта зерна, введению экспортных пошлин по зерну, маслосеменам подсолнечника, рапсу, соевым бобам создают «атмосферу неопределенности» при формировании стратегий развития большей части сельскохозяйственных товаропроизводителей России.

#### *Библиографический список*

1. Новороссийск: Успеть до пошлины. Экспортеры активизировали экспортные отгрузки [Электронный ресурс]. – URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/242743463>
2. Мишустин подписал документ о повышении пошлины на подсолнечник и рапс [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20201210/poshlina-1588571816.html>.

*Сергей Петрович Воробьев*

## **Критерии предоставления продовольственных сертификатов как адресной помощи населению**

**Аннотация.** В статье определены основные проблемы организации адресной помощи малоимущему населению в виде продовольственных сертификатов, обозначены альтернативные критерии оценки степени нуждаемости населения.

**Ключевые слова:** *продовольственные сертификаты, адресная помощь населению, благосостояние населения, прожиточный минимум.*

О продовольственных сертификатах как механизме адресной помощи малоимущему населению активно заговорили в конце февраля 2021 г., когда В.В. Путин на встрече с руководителями фракций Государственной думы отметил, что у данной программы есть и плюсы, есть и определенные проблемные вопросы, которые надо решать [1]. Практически все экспертное сообщество в области экономики, финансов и агропродовольственных рынков положительно оценивает данные меры. О необходимости введения адресной «продовольственной» помощи малоимущему населению в стране говорят уже несколько десятилетий, однако многие неверно ассоциируют данную программу с введением карточек наподобие хлебных карточек блокадного Ленинграда или продуктовых талонов наподобие тех, что были в период дефицита продуктов питания в конце 1980-х и начале 1990-х гг.

О механизме функционирования продовольственных сертификатов России 2021 г. пока ничего неизвестно, в том числе относительно того:

- каким будет «наполнение» продовольственных сертификатов, регулярность их выдачи и/или длительность действия, на какие суммы будут выдавать сертификаты;
- какие категории граждан получают возможность воспользоваться этим сертификатом, каким образом необходимо будет подтверждать «нуждаемость»;
- какие группы продуктов можно будет по ним получить по сертификатам;
- каким образом будет осуществляться приобретение продуктов питания: по скидкам (льготным ценам) на продукты или бесплатно.

Продуктовые сертификаты в разной форме (банковская карта, установление определенной суммы для приобретения продуктов и

прочее) достаточно давно и успешно используются во многих странах мира, в том числе с развитой рыночной экономикой, а также регионах и городах федерального значения России (Москва, Санкт-Петербург, Калининградская, Ульяновская и другие области) с целью поддержки лиц пожилого возраста и малоимущих граждан. Данный опыт необходимо изучить, обобщить, выделить лучшие практики и применить во всех регионах.

Так, в 2020 г. власти США на обеспечение населения по продуктовым талонам направили 90 млрд долларов, что в 1,5 раза выше расходов 2019 г. За период 2019-2020 гг. количество людей, которые питаются благодаря этой продовольственной программе, увеличилось с 36 до 44 млн чел. (более 15,0% населения страны), в среднем суммы выплаты на одну семью в месяц увеличились со 130 до 161 доллара. Таким образом, власти «взяли на себя ответственность» за то, что в условиях сложной эпидемиологической ситуации резко упали доходы граждан, многие потеряли работу, а предприятия закрылись. Расходы на этот вид поддержки в отдельные годы достигали 60% от всего аграрного бюджета страны, однако как отмечает директор Центра конъюнктурных исследований НИУ ВШЭ Г. Остапкович «... отдача от такой поддержки превышает государственные затраты за счет увеличения спроса на продукты питания, роста их производства, создания новых предприятий и рабочих мест. В итоге в выигрыше находится и государство, и бизнес» [2], поскольку помимо прямой пользы нуждающимся, введение адресной продовольственной помощи стимулирует торговлю и дает импульс к реализации излишков продукции сельхозтоваропроизводителей.

Если рассматривать опыт Москвы о реализации программы продовольственной помощи с использованием электронного социального сертификата, документация о которой размещена на официальном сайте Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы, то можно отметить, что программа предполагает перечень запрещенных продуктов, форму заявки на участие в обслуживании электронного социального сертификата, список торговых точек участников обслуживания электронного социального сертификата на оказание продовольственной помощи.

Многие эксперты отмечают, что нельзя за критерий нуждаемости брать только прожиточный минимум, поскольку возможны ситуации получения заработной платы на уровне прожиточного минимума при обеспечении текущих расходов за счет получения прочих доходов, например, процентных доходов от собственности или же получения более высоких, но не декларируемых «серых» зарплатных доходов. Соответственно, нельзя исключить несправедливые ситуации, когда

кто-то будет получать продуктовые сертификаты при том, что для них это далеко не вопрос жизни и смерти. В связи с этим Союз потребителей России предложил запустить в РФ социальные «продовольственные карточки» для граждан, уже получающих жилищные субсидии. Речь о семьях, у которых доля платежей за ЖКУ в семейном доходе составляет 22,0% и больше. Это федеральный критерий для определения получателей жилищных субсидий. Этим гражданам государство уже признало нуждающимися.

Таким образом, введение продовольственных сертификатов для малоимущих граждан России обсуждается давно, но наиболее остро этот вопрос встал сейчас – в период пандемии коронавируса. Среди основных причин возможного введения продовольственных сертификатов следует отметить то, что рост продовольственной инфляции сильнее ударяет по малоимущим гражданам и что через сертификаты государство может оказать им адресную поддержку как наиболее эффективную меру обеспечения доходов и доступности товаров первой необходимости. Денежные средства, выданные гражданам через социальные «продовольственные карты», будут направлены на оплату продуктов отечественного производства, они поддержат пищевую промышленность, аграриев и торговлю.

#### *Библиографический список*

1. Идею введения продовольственных сертификатов оценил Владимир Путин [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria56.ru/posts/ideyu-vvedeniya-prodovolstvennykh-sertifikatov-ocenil-vladimir-putin.htm>.

2. Эксперты поддержали идею ввести продуктовые сертификаты [Электронный ресурс]. – URL: <https://finance.rambler.ru/markets/45846578-eksperty-podderzhali-ideyu-vvesti-produktovye-sertifikaty/>.

*УДК 657.471.76*

*Сергей Петрович Воробьев,  
Виктория Владимировна Воробьева,  
Ирина Владимировна Куликова*

### **Особенности распределения косвенных расходов в медицинских организациях**

**Аннотация.** В статье определены основные подходы к распределению затрат, варианты определения базы для распределения косвенных затрат в медицинских организациях, проведен расчет по альтерна-

тивной методике распределения косвенных затрат в медицинской организации.

**Ключевые слова:** косвенные затраты, медицинские организации, база распределения.

Анализ косвенных затрат должен являться одним из элементов системы управления расходами в организациях любой организационно-правовой формы и формы собственности, позволяет изучить динамику изменения их уровня, установить отклонения фактических общих и удельных затрат от нормативных, выявить причины отклонений, резервы снижения себестоимости продукции. При анализе следует четко разграничивать основные и накладные, прямые и косвенные затраты, что связано с необходимостью их правильного распределения.

К основным классификациям затрат в медицинских организациях следует относить деление расходов по степени участия в процессе оказания медицинской помощи, по способу включения расходов в себестоимость оказываемых медицинских услуг, по степени зависимости от объемов оказанных медицинских услуг. Соответственно данным классификациям различают основные и накладные, прямые и косвенные, условно-постоянные (постоянные) и условно-переменные (переменные) расходы (рис. 1).

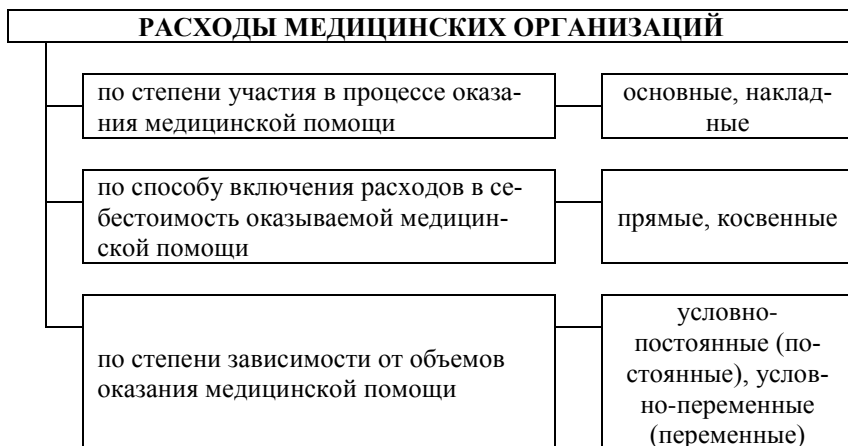


Рисунок 1. – Основные классификации затрат, связанных с оказанием медицинской помощи

Косвенные расходы не могут быть прямо отнесены на себестоимость конкретной медицинской услуги, требуют распределения согласно выбранной базе (заработная плата медицинского персонала,

загрузка оборудования, площадь помещений и т.д.): заработная плата общеучрежденческого персонала, отчисления на социальные нужды, стоимость материалов и предметов для текущих общеучрежденческих целей, командировочные расходы, амортизация основных средств, не задействованных при оказании медицинской помощи.

Следует отметить, что основные затраты могут быть как прямыми, так и косвенными (затраты на оплату коммунальных услуг: электроэнергия, водоснабжение и др.), а накладные – только косвенными. В составе накладных и косвенных расходов могут выделяться общестационарные (поликлинические) и общеучрежденческие затраты.

*Условно-постоянные (постоянные)* – величина данных затрат не зависит от объемов оказания медицинской помощи (освещение помещений, отопление, аренда помещений, заработная плата общеуправленческого персонала, отчисления на социальные нужды и т.д.).

*Условно-переменные (переменные)* – величина данных затрат изменяется (пропорциональна) в зависимости от объемов оказания медицинской помощи (стоимость медикаментов, расходных материалов, продуктов питания и т.д.).

В состав косвенных (накладных) расходов входят расходы по обслуживанию и управлению процессом оказания медицинской помощи (до 2011 г. калькулирование себестоимости готовой продукции, предназначенной для продажи, а также работ, услуг было осложнено тем, что инструкция №148н не давала возможности отразить расходы учреждения по ведению управленческого учета в части учета затрат). Еще в 2010 г. все затраты организации, связанные с оказанием платных услуг и выпуском готовой продукции без распределения их по видам, отражались на счете 010604000 «Изготовление материальных запасов, готовой продукции (работ, услуг)». Проблема была решена с переходом государственных (муниципальных) учреждений на Инструкцию №157н.

Суть распределения расходов заключается в том, что все расходы должны быть отнесены определенному структурному подразделению, деятельность которого сопряжена с затратами (так называемый центр затрат, центр ответственности, затратные центры). При этом центры затрат принято разделять на две основные группы:

– *доходные центры (подразделения)*, которые реализуют услуги сторонним организациям и лицам. Это так называемые «зарабатывающие подразделения», которые входят в перечень служб, финансируемых по определенному критерию объема выполненных работ (число пролеченных, среднелечебной норматив и т.д.), и должны обеспечивать финансирование не только собственной деятельности, но и деятельность оставшихся отделений учреждения (хозяйственные службы и

т.д.). К числу доходных центров обычно относятся клинические отделения стационара, имеющие койки (терапевтическое, педиатрическое, хирургическое и т.д.); услуги врачей амбулаторного приема;

– *вспомогательные центры (подразделения)*, которые поддерживают проведение лечебной работы в учреждении: администрация, приемное отделение, пищеблок, бухгалтерия, планово-экономический отдел, хозяйственная служба и др.

Лечебно-диагностические (параклинические) подразделения (рентгенологическое отделение, лаборатория и т.п.) в зависимости от принятого порядка выставления счетов в системе ОМС или при оказании платных услуг могут быть как доходными центрами (если отдельно оплачиваются их услуги), так и вспомогательными (если стоимость их услуг усредненно вошла в стоимость койко-дня, законченного случая стационарного или амбулаторного лечения). Таким образом, медицинские организации могут достаточно гибко подходить к определению критериев, используемых при установлении того, какие отделения являются вспомогательными центрами, а какие – центрами получения дохода. Одно из требований, которым должно отвечать доходное отделение, – это возможность достаточно точно определить объем услуг, предоставленных пациентам в этом отделении.

Перечень прямых затрат и способ распределения накладных и общехозяйственных расходов должны быть закреплены в учетной политике организации. Все операции по распределению накладных и общехозяйственных затрат на себестоимость конкретных видов оказываемой медицинской помощи подлежат документальному оформлению справками (ф. 0504833) с приложением расчетов их распределения.

К числу основных задач распределения затрат относится разнесение затрат: по видам оказываемых услуг (то есть определить, какие виды затрат и в каком объеме приходятся на ту или иную услугу); по источникам финансирования (затраты на оказание одних и тех же видов услуг при различных источниках финансирования могут оказаться различными).

Для этого необходимо решить целый ряд промежуточных задач:

- 1) распределить затраты по каждой из статей на основные и накладные, на прямые и косвенные и т.д.;
- 2) распределить затраты по каждому из подразделений;
- 3) выработать критерии разнесения (перераспределения) затрат в различных случаях;
- 4) определить очередность (этапность) распределения затрат.

Необходимо отметить, что задача распределения затрат гораздо шире, чем задача распределения накладных расходов. Основные затра-



ты также часто требуют распределения. Это касается следующих ситуаций: распределения основных затрат по источникам финансирования; распределения той части основных затрат, которая не может быть распределена прямым способом (то есть той части основных затрат, которая не совпадает с прямыми затратами), – коммунальные услуги, используемые в процессе оказания медицинской помощи (электроэнергия, вода и т.д.) и т.п.; распределения затрат лечебно-диагностических подразделений по основным клиническим подразделениям (в случае, если стоимость лечебно-диагностических услуг входит в стоимость услуг клинических отделений: койко-дня, пролеченного больного, законченного случая поликлинического обслуживания и т.д.).

Существуют пять основных методов распределения затрат косвенных расходов [1, 2]:

1. Распределение суммарных накладных расходов пропорционально доле накладных расходов в фонде заработной платы основных подразделений или доле накладных расходов в общей сумме затрат при помощи коэффициента накладных расходов.

2. Распределение суммарных накладных расходов пропорционально фонду заработной платы (как разновидность – пропорционально соотношению между собой фондов заработной платы основных клинических подразделений).

По своей сути оба обозначенных метода идентичны и предполагают стандартный расчет коэффициента накладных расходов, а также величину накладных расходов, относимых на то или иное доходное отделение:

$$K_{HP} = \frac{HP}{\Phi OT_{M_{общ}}}; \quad (1)$$

$$Y_{HP_i} = HP \cdot \frac{\Phi OT_{M_i}}{\Phi OT_{M_{общ}}} = K_{HP} \cdot \Phi OT_{M_i} \quad (2)$$

где  $Y_{HP_i}$  – величина накладных расходов, относимых на  $i$ -е доходное отделение;  $HP$  – сумма накладных расходов;  $\Phi OT_{M_i}$  – фонд оплаты труда медицинского персонала  $i$ -го доходного отделения;  $\Phi OT_{M_{общ}}$  – общий фонд оплаты труда медицинского персонала доходных отделений.

Первые два метода являются простыми в расчете, но недостаточны точными, поскольку не все косвенные расходы по своей величине увязаны с уровнем заработной платы основного персонала. Кроме того, второй метод предполагает включение в распределяемые расходы затрат вспомогательных отделений, что также снижает реальность формируемых тарифов на оказание медицинской помощи по основным доходным отделениям.

3. Независимое (самостоятельное, прямое) распределение отдельных видов накладных расходов: в данном виде для каждого вида косвенных расходов выбирается своя база распределения, например, фонд заработной платы управленческого персонала распределяется пропорционально фонду оплаты труда работников доходных подразделений, коммунальные расходы – пропорционально площади, занимаемой доходными подразделениями.

4. Пошаговый (ступенчатый) метод распределения затрат – наиболее сложный способ, но дающий возможность учесть систему взаимоотношений доходных и вспомогательных отделений.

5. Одновременное распределение затрат – метод распределения накладных затрат обслуживающих подразделений, который предусматривает распределение взаимных услуг путем решения системы линейных уравнений.

О необходимости распределения косвенных расходов в медицинских организациях отмечено в письме ФФОМС от 23.07.2013 № 5423/21-и «О методике включения в тариф на оплату медицинской помощи расходов на содержание медицинской организации, а также затрат на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу». В данном документе отмечается необходимость выбора методов распределения затрат косвенных расходов, а также возможность их параллельного использования [2].

Нами были проведены исследования по оценке вариантов распределения косвенных накладных расходов в некоторых медицинских организациях Алтайского края, которые свидетельствуют о том, что:

– многие организации вообще не распределяют косвенные и накладные расходы, соответственно, оценить достоверно полную себестоимость оказываемой медицинской помощи в разрезе отделений не могут;

– многие организации распределяют косвенные и накладные расходы достаточно условно: затраты вспомогательных отделений включаются в затраты отделений, оказывающих конечные услуги, пропорционально количеству койко-дней, что не совсем корректно, поскольку вспомогательные службы зачастую оказывают услуги не всем, а лишь ограниченному количеству основных отделений, следовательно, калькулируемая полная себестоимость оказываемых услуг не является достоверной;

– отдельные организации (как правило, достаточно крупные) применяют прогрессивные методы распределения косвенных и расходов – пошаговое, поэлементное, что позволяет достаточно достоверно оценить фактические удельные расходы по оказываемым услугам, управлять ими.

На примере распределения расходов на медикаменты вспомогательных отделений одной из больниц г. Барнаула нами были проведены расчеты влияния метода распределения косвенных расходов на себестоимость оказываемых медицинских услуг (за основу был взят один из этапов пошагового метода распределения затрат). Фактически косвенные затраты в данной организации распределялись пропорционально количеству койко-дней, что едва ли верно, так как потребление и общая сумма затрат на медикаменты в разных отделениях стационара разная. Нами предлагается распределять сумму медикаментов вспомогательных подразделений пропорционально сумме затрат на медикаменты в основных отделениях, являющихся материалоемкими (в том случае, если оказание услуг в основных отделениях трудоемкое, то распределение должно осуществляться либо через затраты труда, либо через фонд заработной платы медицинского персонала этих отделений; в фондоемких отделениях – через стоимость основных средств или потребление электроэнергии; в материалоемких отделениях – через стоимость потребляемых при оказании медицинской помощи материалов или основной их составляющей – медикаментов). В любом случае способ распределения косвенных и накладных расходов должен быть закреплён в учетной политике организации.

Для примера оценки влияния были взяты отделения сосудистой хирургии и гинекологическое (*i-тые отделения*). Расчет суммы расходов в расчете на одну услугу отделения (уровень косвенных расходов  $Y_{КРi}$ ) осуществлялся по формулам:

– фактическая методика (через количество койко-дней):

$$Y_{КРi} = \frac{ЗВО_{мед} \cdot K_i}{K_{общ} \cdot Q_i}, \quad (3)$$

где  $ЗВО_{мед}$  – затраты на медикаменты вспомогательных служб;

$K_i$  – количество койко-дней *i-того* отделения;

$K_{общ}$  – общее количество койко-дней по всем основным отделениям;

$Q_i$  – количества оказанных *i-тым* отделением медицинских услуг;

– предлагаемая методика (через фактические расходы основных отделений на медикаменты):

$$Y_{КРi} = \frac{ЗВО_{мед} \cdot ЗОО_{мед i}}{ЗОО_{мед общ} \cdot Q_i} \quad (4)$$

где  $ЗОО_{мед i}$  – затраты на медикаменты *i-того* отделения;

$300\text{Мед}_{\text{общ}}$  – общие затраты на медикаменты по всем основным отделениям.

Таблица 1. – Удельные расходы на медикаменты, руб. на 1 услугу

Наименование отделения	Варианты распределения косвенных затрат		
	фактический	предлагаемый	
		всего	% к фактической методике
Гинекологическое отделение	277,56	219,11	78,94
Отделение сосудистой хирургии	659,45	673,06	102,06

Общее изменение удельных косвенных затрат в расчете на 1 услугу  $i$ -го отделения  $\Delta U_{KP_i}$ :

– отделение сосудистой хирургии: +13,61 руб. (увеличение на 2,06%);

– гинекологическое отделение: –58,45 руб. (снижение на 21,06%).

При сравнении результатов становится очевидным, что способ распределения косвенных затрат значительно влияет на конечные расходы того или иного основного отделения. Преимущественно отклонения возникают в отделениях с существенно меньшей продолжительностью лечения пациентов, но при удельных расходах на лекарства, существенно превышающих средние значения по всем отделениям.

Таким образом, предлагаемая нами методика будет более достоверно отражать фактические расходы лишь при условии внедрения принципов бюджетирования в медицинских организациях, основанного, помимо всего прочего, на управлении затратами (нормирование, контроль, анализ отклонений и т.д.).

#### *Библиографический список*

1. Кадыров Ф.Н. Методы распределения затрат медицинских учреждений // Менеджер здравоохранения. – 2008. – № 3. – С. 43-50.

2. Письмо ФФОМС от 23.07.2013 № 5423/21-и «О методике включения в тариф на оплату медицинской помощи расходов на содержание медицинской организации, а также затрат на приобретение оборудования стоимостью до ста тысяч рублей за единицу» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_151558/675e128c71b9dc5a3ab7c7dcb0c45111b9b9fd3b/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_151558/675e128c71b9dc5a3ab7c7dcb0c45111b9b9fd3b/).

Елена Викторовна Лукина,  
Наталья Александровна Торгашова

## **О выборе стратегии развития компании (на примере транспортной компании)**

**Аннотация.** В статье проиллюстрировано использование стратегического треугольника К. Омае при выборе стратегии развития компании, даны практические рекомендации выбора видов стратегий на различных уровнях компании.

**Ключевые слова:** стратегия развития компании, виды стратегий, транспортная компания, стратегический треугольник К. Омае.

Понятие «стратегическое управление» было введено в российскую управленческую и научную лексику в начале 1980-х годов, оно больше оставалось научным подходом к управлению компанией, оставляя много вопросов его практического применения в российских реалиях. С 2000-х годов в условиях возрастания конкуренции на внутренних рынках и вхождения России в мировое хозяйство происходит оживление экономики России, и ТОР-менеджмент многих компаний увидели необходимым разработку стратегии развития компании с обоснованием правильности выбора общего стратегического направления и тактических мер, ведущих к стратегической цели. В настоящее время, в эпоху перманентно возникающих кризисов, как в теории, так и на практике интерес к формированию стратегии развития на микроуровне (уровне компании) и ее реализации не снижается.

Вопросам разработки/выбора корпоративной стратегии и стратегического управления посвящены труды множества отечественных и зарубежных экономистов, среди которых можно выделить таких, как Ансофф И., Котлер Ф., Минцберг Г., Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф., Портер М., Фатхутдинов Р.А. и другие. Однако, приступая на практике к разработке (или формированию) стратегии развития компании, вопрос о том, что является определяющим при выборе стратегии, остается открытым. И этому есть объяснения. Отдельно взятая компания является представителем отрасли, которая находится на определенной фазе своего технологического уклада, но диффузия инноваций заставляет в режиме мониторинга сверять выбранный курс компании с экономическими трендами.

До рассмотрения применения инструментов стратегического управления обратимся понятию «стратегия развития компании (организации)» и классификации стратегий развития, уже выделенных уче-

ными, т.к. в рекомендациях многих авторов при разработке корпоративной стратегии звучит следующее: «выбирайте из уже известного перечня стратегий».

Основываясь на научных заключениях зарубежных и отечественных ученых, таких как Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. [1], Фатхутдинов Р.А. [2], Кондрашова Н.В., Ложкина И.Ю. [3] и др., под стратегией развития компании будем понимать долгосрочный план действий, определяющий цели и задачи, реализация которых приведет к закономерной трансформации всей социально-экономической системы, которой является компания.

Хочется отметить, что мы не сходимся во мнении с авторами, которые содержательный акцент стратегии развития компании переносят в «систему правил и приемов», по нашему мнению, «система правил и приемов» есть политика развития компании.

Как показал анализ литературы, одной из наиболее распространенных классификаций стратегий, применяемых в практике стратегического управления компанией, является классификация по Ф. Котлеру, который выделяет: «стратегии концентрированного роста; стратегии интегрированного роста; стратегии диверсифицированного роста; стратегии сокращения» [4].

В случае дифференцированной компании общая стратегия развития должна представлять собой совокупность стратегий развития отдельных бизнес-направлений. Но рекомендуется, в рамках бизнес-направления, для каждого товарного рынка выбирать одну стратегию, иначе может возникнуть ситуация, как описал ее М. Портер, «у компании возникает риск оказаться в позиции «застрявшей на середине» [5].

Чтобы определить, какую именно стратегию выбрать для данной компании в сложившейся ситуации во внешней среде, нужно провести анализ внешних и внутренних факторов. Существует множество методов анализа вышеуказанных факторов. Остановимся на одном – модель «стратегического треугольника» К. Омае. Современные исследователи визуализируют стратегический треугольник Омае как треугольник с тремя вершинами 3К (3С) (рис. 1).

В своем походе Омае раскрывает содержание анализа каждой вершины треугольника, и приходит к заключению, что только в процессе пересеченного анализа указанных факторов (Корпорация, Клиент и Конкуренты) можно получить эффективно работающую стратегию развития компании [6].

По мнению авторов статьи, наиболее корректным будет положение стратегического треугольника в перевернутом виде, так как положение организации на рынке и конечный результат ее деятельности напрямую зависят от двух вершин – «Клиентов» и «Конкурентов».

Следовательно, их главенствующее положение должно отражаться в визуальной модели треугольника, и оно должно располагаться над «Компанией».

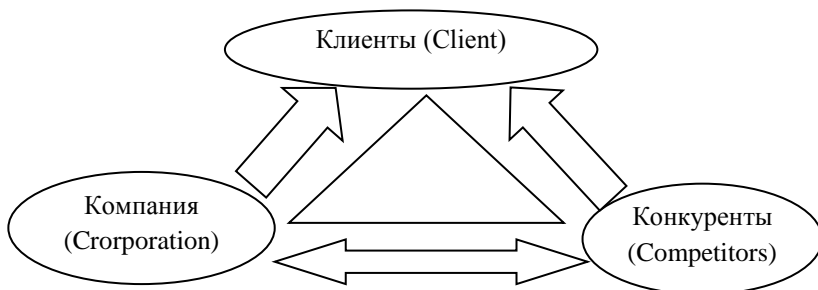


Рисунок 1. – Стратегический треугольник К. Омае

Таким образом, процесс выработки стратегии развития компании может включать устоявшуюся последовательность этапов: стратегический анализ бизнес-среды, разработка миссии и определение целей, выбор/формирование стратегий различных уровней (от корпоративного уровня до инструментального), реализации мероприятий плана развития, контроль и корректировка стратегии. Мы же предлагаем на этапе стратегического анализа бизнес-среды (внешней и внутренней) при выборе стратегии опираться на стратегический треугольник К. Омае, и продемонстрируем его использование на примере транспортной компании.

Данная отрасль была выбрана неслучайно. Транспорт давно стал отраслью, от эффективной работы которой зависит социально-экономическое развитие страны в целом и отдельных ее регионов. Современное стремление покупателя передать товар одной компании, и чтобы она отвечала за доставку груза, привело к тому, что к транспортным компаниям стали относить и те, которые обеспечивают перевозку грузов и пассажиров, и те, которые предоставляют услуги экспедиторские, информационно-посреднические, по ремонту подвижного состава, оборудования и другие, обеспечивающие подготовку перевозки.

Транспорт в России – это отрасль, включающая все виды транспорта и имеющая сложную территориально разветвленную инфраструктуру. Данные российской статистики отражают 1,9% прироста грузооборота в 2019 г. по всей транспортной отрасли России (прирост был и в 2018 г.), но динамика развития была разнонаправленной для разных сегментов транспортного рынка. Действующие санкции приве-

ли к развитию внутренних рынков товаров и услуг и выходу на новые внешние рынки российских компаний.

В обзоре российского транспортного сектора эксперты компании KPMG выделили следующие тенденции: «...Благодаря сложившейся в 2018 г. исключительно удачной для российского экспорта конъюнктуре, значительно выросли объемы погрузки экспортных грузов на железной дороге и перевалки в портах. Также развивались контейнерные перевозки, особенно экспортное и транзитное направления. Самым значительным, но наиболее медленно растущим стал сегмент внутренних перевозок, рост которого затрудняло, в том числе, снижение покупательской способности населения (динамика по перечисленным факторам сохранилась и в 2019, и в 2020 гг. – примеч. авторов статьи).

Также среди негативных внутренних и внешних факторов, с которыми столкнулась отрасль в 2018-2020 гг., можно выделить рост цен на топливо, который затруднял деятельность компаний-перевозчиков во всех сегментах рынка. В автомобильном транспорте к росту затрат на топливо добавилось еще ужесточение регулирования и рост налогов и сборов, что повлияло на финансовое положение участников рынка. Дефицит запчастей в железнодорожном транспорте привел к росту затрат и снижению эффективности использования подвижного состава.

Сегодня в транспортной отрасли обозначился ряд проблем, среди которых недостаточная развитость инфраструктуры; значительная перегруженность дорожных сетей, влияющая на скорость доставки груза и пассажиров; проявление несправедливой конкуренции; повышенная аварийность и тяжесть последствий аварий; низкий уровень зрелости и цифровизации компаний-участников рынка и др.» [7]. Перечисленные факторы являются причинами сокращения транзитного потенциала страны и отрицательно влияют на эффективность и конкурентоспособность транспортных компаний и вызывают дисбалансы в развитии системы транспорта в целом.

Безусловно, меры по решению обозначенных проблем предпринимаются. Например, цифровизация, которая была «простимулирована» пандемией 2020 г., по прогнозам в ближайшие годы будет самой сильной тенденцией, которая коренным образом изменит формы взаимодействия между субъектами рынка, трансформирует отдельные сегменты и целые отрасли экономики.

Проиллюстрируем использование стратегического треугольника К. Омае при выборе стратегии развития для ООО «Экомакс» (образована в 2011 г., основными видами деятельности являются: транспортные услуги, услуги по сопровождению груза и оформлению сопроводительных документов).



дительных документов), для чего кратко охарактеризуем факторы каждой вершины треугольника.

«Клиенты». Проведенный АВС-анализ клиентской базы ООО «Экомакс» выделил группу А, обеспечивающих более 78% выручки – торговые организации, закупающие товары как у российских компаний, так и за рубежом. Представители группы А из Китая импортируют ткань и швейную фурнитуру, запчасти для сельхозтехники, фитинги, детские игрушки. Клиенты перевозят товары и по России: оборудование, станки, медицинские приборы и аппаратура; материалы для возведения тепличных комплексов. Также осуществляются поставки из Германии и Италии разнообразных товаров.

Основным фактором выбора клиентами транспортной компании для перевозки своего груза является стоимость услуг, наличие дополнительных скидок, бонусов, акций. После оценки стоимости услуг рассматриваются также другие факторы, влияющие на выбор транспортной компании. При международной транспортировке груза, зачастую, выбирается мультимодальная транспортная операция, предполагающая использование свыше двух видов транспорта: водного, железнодорожного, автомобильного, воздушного.

Ориентируясь на ключевые факторы выбора клиентов, ООО «Экомакс» определило для себя содержание концепции партнерских отношений с клиентами – выстраивание таких схем поставок, которые обеспечивают и допустимые сроки поставки, и допустимый уровень расхода клиентов, связанных с внешнеэкономическими операциями.

«Конкуренты». Анализ рейтинга конкурентов, зарегистрированных на территории СФО, показал, что ООО «Экомакс» занимает устойчивое среднерыночное положение, но есть два крупных конкурента с более высокой стоимостью услуг и сравнимым качеством. Анализируемые конкуренты имеют большой опыт работы, постоянных клиентов и разработанными для них программами лояльности.

Анализ самой компании Экомакс выявил следующие важные факторы, влияющие на успешность деятельности. У рассматриваемой компании нет собственного транспорта, поэтому она прибегает к услугам сторонних перевозчиков. В ходе анализа был построен многоугольник конкурентоспособности, что графически подчеркнуло важность факторов, таких как уровень цен, ассортимент предлагаемых услуг и третьим по важности – качество обслуживания клиентов.

По результатам анализа внешней и внутренней среды, наполнили содержанием стратегический треугольник К. Омае для ООО «Экомакс» (рис. 2), где КФВ – это ключевые факторы выбора, КП – конкурентные преимущества.

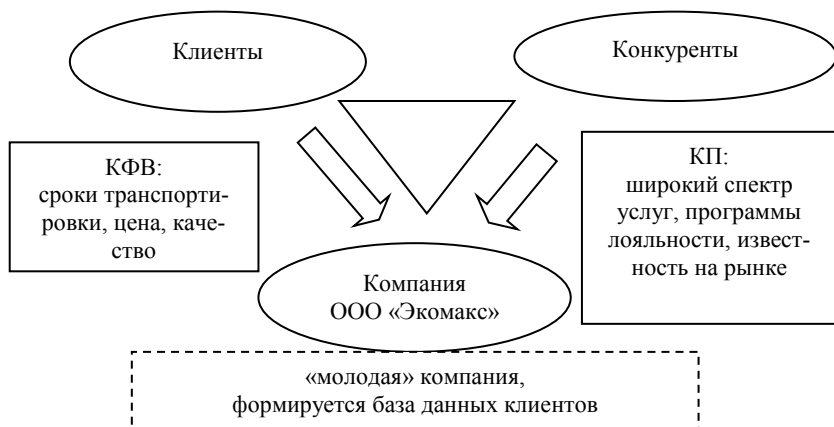


Рисунок 2. – Стратегический треугольник К. Омае для ООО «Экомакс»

Основываясь на факторах, «попавших» в вершины треугольника К. Омае – ключевых факторах выбора клиентов, конкурентных преимуществах конкурирующих компаний и факторах, отражающих конкурентные преимущества ООО «Экомакс», и на классификации стратегий Ф. Котлера, авторами исследования была предложена в качестве стратегии развития – «Стратегия концентрированного роста путем усиления позиций на освоенном рынке и путем развития рынка».

Далее, предложенную корпоративную стратегию развития декомпозируем на инструментальные стратегии:

- товарная стратегия: расширение ассортимента услуг (в том числе за счет мультимодальных перевозок), используя комплексный подход к решению задач клиентов, и поиск путей снижения себестоимости услуг;
- стратегия ценообразования – ниже среднерыночных цен;
- стратегия продвижения – более интенсивное использование интернет-маркетинга для привлечения новых клиентов;
- стратегия каналов товародвижения предполагает оптимизацию каналов оказания услуг через автоматизацию транспортной логистики и установление партнерских отношений с прямыми поставщиками транспортных услуг.

Также для ООО «Экомакс» была разработана стратегическая карта системы сбалансированных показателей для контроля реализации стратегии.

Опыт участия в различных НИР по стратегическому управлению позволил сформировать рекомендации по реализации алгоритма выбора/формирования стратегии развития компании.

1. На этапе анализа внешней и внутренней среды среди прочих инструментов стратегического анализа и в качестве заключительного аккорда рекомендуем применять стратегический треугольник К. Омае, используя факторы, попавшие в его вершины, как критерии отбора стратегии. И очень важно оценить процессы развития и трансформации отрасли [8].

2. При выборе стратегии развития компании опираться нужно на одну из существующих классификаций, а не использовать разные авторские подходы при выборе стратегии на определенном организационном уровне (т.е. на корпоративном уровне использовать, например, классификацию стратегий Ф. Котлера, а классификацию конкурентных стратегий М. Портера – на инструментальном уровне).

3. Выбрав инструментальные стратегии, обязательно определить с количественными показателями, отражающими уровень достижения поставленных целей. В вышерассмотренном примере для этих целей была разработана стратегическая карта системы сбалансированных показателей. Количественные показатели позволяют оценивать степень отклонения от заявленного уровня и своевременно принимать корректирующие решения или понимать неизбежность отклонений и возможные последствия.

#### *Библиографический список*

1. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. – М.: Вильямс Издательский дом, 2019. – 672 с.

2. Фатхутдинов Р.А. Стратегический менеджмент: учебник; 9-е изд., испр. и доп. – М., 2008. – 448 с.

3. Кондрашова Н.В., Ложкина И.Ю. К вопросу об экономическом развитии и экономическом росте // Социально-экономические явления и процессы. – 2017. – № 1. – С. 45-51.

4. Котлер Ф., Келлер К.Л. Маркетинг. Менеджмент. Экспресс-курс: учебное пособие. – Санкт-Петербург: Питер, 2012. – 810 с.

5. Портер М. Конкурентная стратегия: методика анализа отраслей и конкурентов. – М.: Альпина Ди-джитал, 2016. – 596 с.

6. Лукина Е.В. Методический подход к разработке стратегии маркетинга // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. – 2018. – Т. 7, № 1. – С. 26-36.

7. Обзор российского транспортного сектора в 2018 году [Электронный ресурс]. URL: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ru/pdf/ru-transport-surve-052019.pdf>.

8. Торгашова Н.А. Институциональные механизмы развития отраслей экономики // Алтайский вестник Финансового университета. – 2016. – № 1. – С. 83-88.

Ольга Васильевна Чубур,  
Егор Игоревич Вишневец

## **Финансовая политика муниципалитетов: русская практика и зарубежный опыт**

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные проблемы финансового обеспечения решения вопросов местного значения. Проанализирован опыт скандинавских стран по выстраиванию финансовых отношений между различными уровнями бюджетной системы. Предложены направления реформирования формирования муниципальной финансовой политики в РФ.

**Ключевые слова:** муниципальная финансовая политика, доходы и расходы местных бюджетов, полномочия органов местного самоуправления.

Местное самоуправление в Российской Федерации выступает одной из основ конституционного строя и является неотъемлемым элементом в общей системе демократических основ современного общества. Одной из ключевых проблем в управлении муниципальным образованием на протяжении нескольких десятилетий является обеспечение финансовой независимости, которая выражается в недостаточности финансовых ресурсов для финансирования всех расходных обязательств муниципального образования.

Решение задач на местном уровне предполагает реализацию финансовой политики, то есть формирование доходов и финансирование расходов [1].

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, организуют бюджетный процесс, устанавливают местное налогообложение, обеспечивают безопасность, а также решают иные вопросы исходя из специфики территории.

Финансовую базу местного самоуправления составляет муниципальное имущество, доходы бюджета, имущественные права муниципалитета, а также конституционные и правовые гарантии. Вопросы местного значения не могут быть решены без привлечения финансовых ресурсов. Перечень вопросов местного значения муниципалитетов совпадают, но существуют и различия. Например, за счет средств бюджета муниципального района осуществляется выравнивание уровня бюджетной обеспеченности сельских поселений, входящих в состав муниципального района или городского округа.

Все финансовые обязательства по решению вопросов местного значения должны исполняться за счет средств местного бюджета. Органу местного самоуправления дополнительно могут передаваться отдельные государственные полномочия, финансируемые за счет вышестоящего бюджета бюджетной системы РФ. Полномочия, которые финансируются за счет средств местных бюджетов, определены и закреплены в нормативно-правовых актах.

Практика реализации полномочий органов местного самоуправления в нашей стране показывает, что местное самоуправление эффективно только в том случае, если в его распоряжении имеется необходимая материальная и финансовая база для принятия самостоятельных решений и удовлетворения потребностей населения, проживающих на конкретной территории. Основной задачей государства является предоставление возможностей муниципалитету: передача полномочий, финансовых ресурсов для самостоятельного построения эффективной финансовой политики.

Как показывает практика, состояние финансов муниципалитетов – это нехватка финансовых ресурсов на текущие нужды и осуществление капиталоемких мероприятий за счёт бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы РФ. Более 80% бюджетов муниципальных образований, например, в Алтайском крае, дотационные.

Для обеспечения расходных обязательств в полном объёме муниципальному образованию не всегда достаточно собственных финансовых ресурсов. Многие полномочия муниципалитетов по вопросам местного значения формально продекларированы, а реально не могут быть профинансированы. Такая ситуация является сдерживающим фактором для развития муниципалитета.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов происходит за счет средств вышестоящего бюджета субъекта Федерации. Финансовая устойчивость муниципалитета определяется не только объемом расходных полномочий, но прежде всего, объемом доходных источников. Существуют территории, которые малонаселены или находятся в экстремальных природных условиях, и не способны самостоятельно решать свои вопросы. Государство с помощью механизмов перераспределения должно их поддерживать на федеральном и региональном уровне.

Для решения ключевых вопросов на местном уровне необходимо целенаправленно корректировать финансовую политику, что позволит прогнозировать экономическое развитие территории. При этом первостепенное значение приобретает совершенствование отношений между субъектами и муниципальными образованиями, реформирование межбюджетных отношений всей бюджетной системы РФ.

Настоящий этап развития финансовой системы страны характеризуется централизацией бюджетных полномочий для поддержания макроустойчивости, что выражается в зависимости и подчиненности муниципалитетов высшим уровням бюджетной системы. Многие ученые-финансисты отмечают, что в структуре доходов бюджета собственные доходы муниципалитета фактически составляют не более 30%, остальные 60% – целевые межбюджетные трансферты. На 30% собственных доходов муниципалитет не может обеспечить сбалансированное финансирование расходных обязательств территории.

Итогом работы любого органа власти в любой стране становится уровень жизни населения. В одних странах индекс качества жизни населения очень высок, например, в Дании, Финляндии, Швеции, США, Канаде, а в других, например, Россия, Китай, Украина, Казахстан низок, хотя эти страны являются одними из богатейших по объему территориальных, природных и трудовых ресурсов.

Одной из причин сложившейся ситуации можно выделить способы формирования и распределения финансовых ресурсов, взаимоотношения с органами государственной власти.

Обратимся к зарубежному опыту по данному вопросу. Общеизвестный факт, что наиболее эффективная финансовая политика у стран скандинавской модели местного самоуправления (Финляндия, Швеция, Норвегия, Дания), где реализованы многие идеи концепции «государства всеобщего благосостояния». В данной модели фактически нашли воплощение широкие возможности органов муниципалитетов, выборочный финансовый контроль центральных органов власти.

В вышеперечисленных странах уровень налоговой нагрузки значительно превышает показатели в России, например, уровень налоговой нагрузки в Дании составляет более 58%, также сильна роль государственного сектора, но эффективность деятельности муниципалитетов не страдает.

Другим примером, отражающим рациональную финансовую политику, является Швеция, где взаимоотношения между уровнями бюджетной системы строятся на принципе конфедерализма. К федеральному уровню относятся международные функции, определение направлений налоговой и бюджетной политики, к компетенции местного самоуправления относят сбор налогов. Особенность Скандинавских стран заключается в том, что решение о вводе налогов принимается путем референдума, что ограничивает возможности властей самостоятельного увеличения налоговой нагрузки. Эффективность финансовой политики скандинавских стран на низшем уровне власти достигается за счёт устранения длительных бюрократических процедур, ко-

операцией коммун на соседних территориях с целью снижения расходов, увеличения масштабов страхования.

Эффективность финансовой политики в Скандинавских странах обеспечена реформой бюджетной системы и перераспределением налоговых доходов между коммунами, выравниванием бюджетной обеспеченности между субъектами страны.

В связи с этим возможна корректировка подходов, применяемых к реформированию финансовой политики муниципального образования в РФ: выравнивание экономического потенциала территорий; перераспределение финансовых ресурсов «профицитных» муниципалитетов; оптимизация управленческой структуры местной власти; развитие межмуниципальной кооперации (например, соглашение нескольких муниципалитетов по совместной организации служб, совместных социальных проектов); увеличение собираемости налогов.

Например, в 2019 г., на всей территории России была проведена плановая переоценка кадастровой стоимости земельных участков, с целью приведения её к рыночной стоимости. Также решением муниципалитетов уточнены налоговые ставки, льготы, порядок и сроки уплаты налогов по земельному налогу, налогу на имущество физических лиц, которые будут учтены при расчёте налогов за 2020 г. Ранее расчёт налоговой базы производился по инвентаризационной стоимости объекта, которая не отражала реальную стоимость имущества. Данные мероприятия позволяют увеличить собираемость налогов территории, разработать программы мероприятий по росту доходного потенциала и оптимизации расходов местного бюджета на среднесрочный период, переход к перспективному бюджетному планированию.

В некоторых муниципалитетах возможно проведение экспериментов по использованию рыночных механизмов в сфере муниципальных услуг. Данный эксперимент был опробован в Швеции, где предлагалось «разгрузить» работу муниципалитетов, передав часть полномочий частным компаниям, а также ввести ваучерную систему на оплату государственных услуг: оплата услуг больниц, школ, детских садов без территориальной привязки к месту жительства, в целях увеличения качества и развития конкуренции территорий [2].

Финансовая политика муниципального образования зависит от эффективного механизма распределения доходов и отношений между уровнями бюджетной системы. В России отсутствует многовековая история функционирования органов местного самоуправления, наблюдается федерализм государственной власти, что негативно отражается на решении текущих задач на местах.

*Библиографический список*

1. Сазонов С.П. К вопросу о бюджетно-финансовой политике муниципального образования // NovaInfo.Ru. – 2018. – № 86.
2. Вишнев Е.И., Чубур О.В. Резервы роста собственных доходов местного бюджета (на примере г. Славгорода Алтайского края) // Молодежь как социальный двигатель Алтая: социальные лифты и практики поддержки органами власти: материалы регион. научн.-практ. конф. – Барнаул: Изд-во АлтГУ, 2020. – С. 13-16.



# АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

УДК 342.7

*Эдита Юрьевна Анциферова*

## Правовой статус сети Интернет

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию понятия «Интернет». На сегодняшний день ни белорусское, ни российское, ни западное право не имеют в своем законодательстве сформулированного определения. Для правильного понимания рассмотренной категории в правоприменительной и судебной практике следует закрепить ее дефиницию в законодательстве.

**Ключевые слова:** Интернет, сеть, информатизация, сайт, информация.

На сегодняшний день информатизация общества является неотъемлемой частью нашей жизни. Ежедневно мы сталкиваемся с различного рода цифровой информацией вне зависимости от нашей воли. К тому же современные технологии порождают не только новые возможности для использования и распространения информации, но и создают новые области, нуждающиеся в правовом регулировании. С каждым днем процессы информатизации развиваются все стремительнее, при этом возникает необходимость повышения качества правового регулирования данного направления. Сегодня интернет называют основным элементом распространения колоссального объема информации различного вида (аудиовизуальная, текстовая, графическая и т.д.).

Интернет предоставляет широкие возможности для бесконтрольного распространения любого рода информации. Важнейшим инструментом теоретического анализа любой правовой категории и его правового регулирования в целом является понятийный аппарат. Современные исследования ученого сообщества характеризуются все большим вниманием к основополагающим понятиям, составляющим базовые теоретические и методологические категории отраслевых дисциплин. Для продолжения исследования по выбранной тематике необходимо уяснить характеристику понятия «Интернет».

Заслуживает внимания трактовка, разработанная Г.Э. Добряковой: «Интернет – международная коммуникационная сеть, целью которой является создание, обмен и потребление информации, постро-

енной на использовании протокола IP и маршрутизации пакетов данных, доступ к которой предоставляется провайдером посредством присвоения уникального IP адреса техническому устройству, с которого и будет осуществляться выход в Сеть» [1, с. 24]. Считаем данную трактовку достаточно емкой, однако не указывающей на все аспекты понятия.

Техническая интерпретация понятия имеет право на существование и состоит в следующем: «интернет – глобальная информационная система, части которой логически взаимосвязаны друг с другом посредством единого адресного пространства, основанного на протоколе TCP/IP» [2]. В данной трактовке сеть Интернет приобретает признак глобальности, а именно расширение пространства сети и их частей на различных уровнях.

В толковом словаре Ожегова интернет понимается как «глобальная система, объединяющая компьютерные сети, а также персональные компьютеры, предназначенная для хранения, поиска и обмена информацией» [3, с. 274]. Считаем данную позицию не совсем верной в связи с тем, что персональные компьютеры являются эксплуатационным прибором и средством автоматизации. Соответственно, персональный компьютер – это не часть сети Интернет, а средство доступа в него.

Более обширную трактовку термина дает методический словарь, указывая на важный признак данной сети – интегрированность: «всемирная (глобальная) система компьютерных сетей, интегрированная сетевая система, состоящая из неоднородных коммуникативных сетей, объединенных между собой, объединяющая множество серверов, на которых находится огромный объем информации из разных областей знаний» [4, с. 123]. Полагаем, что интегрированность сети интернет указывает на объединение разнородных звеньев системы в единую среду, при этом в результате изменений в одном звене наблюдается влияние и преобразование иных.

В большом толковом словаре наблюдаются достаточно общие характеристики Интернета: «Всемирная компьютерная сеть электронной связи, позволяющая пользователям персональных компьютеров, находясь на любом расстоянии, в любой точке земного шара, иметь связь друг с другом, принимать и передавать текстовую и изобразительную информации» [5, с. 639]. Соответственно, интернет образует глобальное информационное пространство, собирающее в себе не только информацию, но и различные виды интеллектуальной собственности, которые возможно передавать на различных расстояниях.

Так, достаточно емкое определение предлагает С.В. Коростелева: «Интернет представляет собой один из способов передачи информа-

ции в телекоммуникационной сети посредством использования средств массовой информации и персональной связи» [6, с. 35]. Резюмируя данное положение, можно говорить о интернете как средстве открытого хранения и распространения информации.

Согласно точке зрения Чауской, «интернет – это средство, посредством которого может обеспечиваться объективная форма выражения результатов интеллектуальной деятельности и свободный доступ к ним (обнародование), а также позволяющее использовать указанные результаты, как в целях извлечения прибыли, так и без такой цели» [7, с. 24]. Таким образом, термин Интернет используется в правовом обороте как полиаспектное явление, имеющее различные цели.

Основным источником информации, получаемой из сети Интернет, являются интернет-сайты, однако их статус до сих пор не определен в законодательстве, что порождает возникновение спорных моментов. Ст. 993 ГК оставляет перечень открытым, указывая на существование иных объектов, к которым можно отнести и интернет-сайт [8, ст. 993]. Глобальная сеть Интернет состоит из сайтов, которые представляют собой совокупность объектов, в основе которых может лежать компьютерная программа, дизайн сайта в целом и каждой страницы в отдельности, наполняемость объектами интеллектуальной собственности.

Современная жизнь – это мир информационного разнообразия: это жизнь среди высоких скоростей, информационных потоков, льющихся отовсюду, среди массивов «больших данных», которые накапливаются быстрее, чем их возможно обработать. На данный момент, общество уже невозможно представить без существующей сегодня скорости обмена информацией и без многообразия цифровых устройств, которые используются ежедневно. Развитие такой динамичной и необычной отрасли происходит, в том числе, и под влиянием зарубежной практики и тенденций. Именно поэтому при анализе и планировании развития отечественного законодательства необходимо принимать во внимание и зарубежный опыт.

Г. Дунран рассматривает понятие достаточно узко: «Интернет – это цепь компьютерных сетей, рассматривающаяся как простое средство обмена электронной информацией между бизнесом и всем остальным миром» [9]. Полагаем, что в данной трактовке мы наблюдаем универсальность сети Интернет, которую используют для построения бизнеса, глобальных корпоративных сетей, а также в обыденной повседневности. Естественно, что появление сети Интернет упростило многие процессы поиска, анализа и сбора информации, а также позволило работать с ней в режиме прямого подключения.

Соответственно, существует ряд понятий зарубежного законодателя, интересных в наличии определённых специфических характеристик сети Интернет на которые стоит обратить внимание. Одни из них в процессе исторического развития, потеряли свою значимость, другие имеют новаторские черты, которые можно использовать при трактовании данного понятия в Республике Беларусь. Однако на текущем этапе можно с уверенностью утверждать, что в современное белорусское законодательство необходимо внести дополнения и изменения.

Анализ различных точек зрения показывает неоднозначность, а иногда и противоположность подходов ученых к категории интернет, его характеристике и содержанию. При этом не только правовые характеристики сети Интернет имеют важное положение, но и обыденные представления, которые проявляются в многообразии действий пользователей Сети, исходя из которых происходит нарушение норм. Таким образом, понятие сети Интернет трактуются по-разному теми, кто берет его на вооружение, поскольку огромное влияние оказывают конкретно-исторические обстоятельства, интересы классов, зависящие от реального отношения к ценностям.

Исследование имеющейся литературы, а также массива мнений ученого сообщества позволило сделать вывод, что в настоящее время под термином «Интернет» с технической точки зрения понимают информационно-телекоммуникационную сеть, посредством которой осуществляется передача информации. Соответственно, с позиций естествознания интернет – это глобальная система сетей, созданная для непосредственного хранения, использования и передачи информации различным субъектам на всевозможных расстояниях.

Анализ научных трудов ученых-цивилистов в области изучения понятия сети Интернет показал, что юридическая наука нуждается в универсальном понимании указанного понятия. Это позволило бы объединить теорию и практику в исследуемой области и закрепить выработанную в теории права дефиницию сети Интернет в действующем законодательстве.

Для правильного понимания рассмотренной категории в правоприменительной и судебной практике следует закрепить ее дефиницию в законодательстве Республики Беларусь, так как правильное применение данной трактовки способно повысить качество и эффективность правотворчества и правоприменения.

#### *Библиографический список*

1. Добрякова Г.Э. Оборот исключительного права в Интернет-среде: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. Российский государственный институт интеллектуальной собственности, 2013.

2. Словарь терминов Webcome [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.promo-webcom.by/analytics/glossary/>.
3. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. – 4-е изд. – М.: Высшая школа, 1993. – 944 с.
4. Азимов Э.Г., Щукин А.Н. Словарь методических терминов и понятий. – 2-е изд. – М.: ИКАР, 2009. – 564 с.
5. Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Норинт, 2000. – 1536 с.
6. Коростелева С.В. Личные неимущественные права авторов и особенности их реализации в Интернет: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. Российский государственный институт интеллектуальной собственности, 2006.
7. Чаусская О.А. Применение норм гражданского права: вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Саратовская государственная академия права, 2002.
8. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: от 07.12.1998 № 218-З; принят Палатой представителей 28.10.1998; одобр. Советом Респ. 19.11.1998 (ред. от 04.05.2019) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.
9. Summer, A, Dungran, Gr. E-COMMERCE. Маркетинг: Пятая волна. – М.: ИКД «Зерцало-М» Русская редакция, 1999.

УДК 342.9:343.72

*Владислав Юрьевич Белицкий*

## **Содержание деятельности участкового уполномоченного полиции по профилактике мошенничеств**

**Аннотация.** На страницах статьи рассмотрены принимаемые участковыми уполномоченными полиции меры по предупреждению мошенничеств. На основе актуальных статистических данных сделан вывод о неэффективности принимаемых мер. С учетом личностных особенностей потерпевших, а также используемых мошенниками психологических приемов предложено содержание проводимых профилактических мероприятий.

**Ключевые слова:** *мошенничества, современные виды мошенничеств, предупреждение мошенничеств, участковый уполномоченный полиции.*

В современных условиях, характеризующихся ростом мошенничеств, огромное значение приобретает деятельность по их профилактике и предупреждению.

Ещё в 2017 г. на страницах своей статьи мы отмечали, что «участковый уполномоченный полиции является важным субъектом профилактической работы по предупреждению преступлений» [1, с. 133].

Вместе с тем анализ статистических данных о количестве мошенничеств и их доли в общей структуре преступности с очевидностью свидетельствует о том, что содержание проводимой участковыми уполномоченными полиции работы не приносит желаемого результата. Если в 2017 г. было зарегистрировано чуть менее 223 тыс. мошенничеств, составивших немногим более 10,8% в общей структуре преступности, то в 2020 г. зарегистрировано свыше 335 600 преступлений рассматриваемого вида, а их удельный вес в общей структуре преступности составил 16,4% [5]. В истекшем 2020 г. количество мошенничеств в нашей стране увеличилось на 30,5%.

Важно помнить и то, что статистические данные не в полной мере отражают реальное количество хищений чужого имущества рассматриваемого вида по причине их латентности [напр.: 6, с. 35-38; 7, с. 43-47 и др.].

В Алтайском крае в 2020 г. количество мошенничеств возросло на 32,7% (с 4 038 до 5 358), а совершенных дистанционным способом – на 59,2% (с 1 961 до 3 121) [4].

Складывающееся неблагоприятное положение обостряет и то, что процент раскрываемости мошенничеств в целом и дистанционных в частности, ежегодно снижается. За последние 10 лет раскрываемость рассматриваемых хищений сократилась вдвое, а если анализировать последние 15 лет, то почти втрое: с 56,92% в 2006 г., до 20,1% в 2020 г.

Как было отмечено в начале статьи, в приведенных условиях необходимо пересмотреть содержание профилактической, предупредительной деятельности.

На примере Алтайского края отметим, что участковые уполномоченные территориальных органов внутренних дел выполняют комплекс различных профилактических мероприятий: индивидуальные виктимологические профилактические беседы с населением административного участка; целевые профилактические, информационно-пропагандистские акции, выступление в средствах массовой информации; индивидуальные профилактические беседы с лицами, состоящими на профилактических учетах в органах внутренних дел [1, с. 132-133].

Помимо этого ГУ МВД России по Алтайскому краю организовано взаимодействие с руководителями транспортных организаций,

осуществляющих пассажироперевозки, в том числе междугородние, о размещении в автобусах, троллейбусах, трамваях, звуковой, печатной информации (памяток) о способах совершения мошенничеств.

Используются технические возможности торгово-развлекательных центров, супермаркетов, авто- и железнодорожных вокзалов, рынков, других мест массового пребывания граждан, оборудованных системами оповещения, громкоговорящей связью, путем размещения в радио-эфире информации о видах мошенничеств и способах предупреждения таких преступлений.

В октябре 2019 г. совместно с правительством Алтайского края разработано и изготовлено 300 000 экземпляров памяток-брошюр по профилактике мошенничеств, а в августе 2020 г. – ещё 140 000 экземпляров данной продукции с отражением изменившихся способов деятельности мошенников.

В 2020 г. участковыми уполномоченными полиции территориальных органов внутренних дел Алтайского края, совместно с почтовыми, банковскими учреждениями, жилищно-коммунальными хозяйствами гражданам вручено более 384 000 данных памяток.

Большое внимание ГУ МВД Алтайского края уделено вопросу информирования граждан через средства массовой информации о видах мошенничеств и способах их предупреждения. В печатных СМИ районных изданий публикуются заметки по профилактике мошеннических действий, также данная информация размещается на интернет-сайтах территориальных органов внутренних дел, администраций городов и районов Алтайского края.

Сотрудниками Отдела информации и общественных связей ГУ МВД России по Алтайскому краю на постоянной основе до информационных агентств Алтайского края доводится информация о новых способах и схемах совершения мошеннических действий.

Несмотря на принимаемые участковыми уполномоченными полиции меры по профилактике и предупреждению мошенничеств, приведенные статистические данные с очевидностью свидетельствуют об отсутствии должной результативности проводимых мероприятий.

Думается, что причину подобного положения следует искать не в направлениях деятельности работы участковых уполномоченных полиции, а в их содержании. С сожалением приходится констатировать, что нередко, в связи с загруженностью сотрудников органов правопорядка, свои должностные обязанности они выполняют формально. Беседы с гражданами проводятся шаблонно, без учета возраста, уровня образования, социальной группы и пр., не добиваясь понимания и уяснения доводимой информации. При этом мошенники действуют иначе: их речь детально проработана применительно к отдельным воз-

растным, социальным группам. Спичрайтерами продуманы возможные вопросы, варианты отказа потенциальных потерпевших от передачи мошенникам требуемой им информации и предложены варианты ответов на поступившие вопросы, способы преодоления отказа граждан, как от общения с мошенником, так и от передачи интересующих их сведений. Являясь коммуникабельными, чувствующими эмоции и психологическое состояние оппонента людьми, используя социокультурные формулы приветствия и формирования доверия потенциальной жертвы, мошенник, войдя в доверие, старается возбудить к интерес к сформированному им предложению. Используя и применяя различные приемы психологического воздействия на граждан, виновные добиваются передачи требуемых им сведений, а равно имущества – предмета мошенничества [3, с. 170-172 и др.].

Отметим, что потенциально потерпевшим от мошенничества может стать совершенно любой человек, так как у каждого из нас есть потребности и слабости, которые может использовать мошенник для манипулирования [напр., 2, с. 103-109]. Считаем, что индивидуальные беседы с населением участкового уполномоченному необходимо проводить с учетом персонифицированных свойств и качеств личности, обратив внимание на то, что высока вероятность стать жертвой мошенников следующих категорий граждан:

1) молодежи, а равно иных лиц с недостаточным уровнем образования, культуры и правосознания, которые не имеют постоянного места работы, но желают получать доход без должных и необходимых трудовых затрат;

2) лиц старшего и пожилого возраста, не владеющих знаниями как современных информационно-телекоммуникационных технологий, так и не достаточно ориентирующихся в быстроменяющихся социальных условиях;

3) жадных, стремящихся к личному обогащению людей;

4) доверчивых, наивных, податливых, склонных к внушению людей, а равно иных категорий граждан, у которых отсутствует или не достаточно развита критичность мышления.

Считаем, что осуществляя индивидуальные виктимологические профилактические беседы, участковым уполномоченным полиции необходимо с той степенью подробности, с которой это необходимо для решения задачи предупреждения рассматриваемых преступлений, информировать граждан как о видах и способах действий мошенников, так и о содержании тех психологических методов и приемов, которые нередко применяются виновными. Учитывая типовые и дословно проработанные речи мошенников, целесообразно в ходе индивидуальных профилактических бесед с гражданами рассказывать о ключевых фра-



зах, употребляемых для воздействия на потерпевших виновными.

Также, видится необходимым, чтобы в содержание выступлений участкового уполномоченного полиции перед населением, а равно правовое просвещение и правовое информирование населения включало в себя доведение до аудитории подробной информации о типичных способах совершения преступлений анализируемых видов и мерах по их предотвращению.

Информирование населения может быть осуществлено как непосредственно, так и опосредованно через средства массовой информации: радио, телевидение, интернет-сайты территориальных органов внутренних дел, администраций городов и районов, а равно посредством разработки и распространения информационных роликов через ресурсы WhatsApp и других мессенджеров. В данном случае информирование населения о видах, способах деятельности мошенников и мерах по противодействию им необходимо реализовывать через яркие, красочные доступные для понимания всех возрастов и уровня образования населения сюжеты.

Завершая анализ деятельности участкового уполномоченного полиции по профилактике мошенничеств, считаем, что профилактическая деятельность должна носить адресный, персонафицированный характер, в связи с чем информационный тезис требует тщательной проработки на уровне содержания и формы его донесения.

#### *Библиографический список*

1. Белицкий В.Ю. Предупреждение совершения мошенничеств участковым уполномоченным полиции // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2017. – № 2. – С. 132-133.

2. Белицкий В.Ю. Личностные особенности лиц, потерпевших от мошенничества // Алтайский юридический вестник. – 2018. – № 1. – С. 103-109.

3. Белицкий В.Ю. Психологическое воздействие на потерпевшего при совершении мошенничества // Проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. – Томск: Изд.-кий дом Томского государственного университета, 2018. – Ч. 78. – С. 170-172.

4. Информационно-аналитические материалы к отчету начальника ГУ МВД России по Алтайскому краю генерал-лейтенанта полиции А.А. Подольна перед депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс]. – URL: <https://22.мвд.рф/Dejatelnost/otchnas/отчеты-за-2020-год/информационно-аналитические-за-2020>.

5. Статические данные ГИАЦ МВД России. Состояние преступности [Электронный ресурс]. – URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/16053092>.

6. Харитонов, А.Н., Никульченкова, Е.В. Квалификация мошенничества в сфере компьютерной // Российская юстиция. – 2019. – № 11. – С. 35-38.

7. Хисамова, З.И. Об уголовной ответственности за хищения, совершенные с использованием IT-технологий: анализ изменений законодательства и правоприменительной практики // Российский следователь. – 2018. – № 9. – С. 43-47.

УДК 34.347

*Светлана Александровна Бондаренко*

### **Влияние позиций Конституционного Суда РФ на правовое регулирование вещных отношений**

**Аннотация.** В статье анализируется современная практика Конституционного Суда РФ в рамках темы, что позволило автору выявить несколько категорий правовых позиций суда в сфере совершенствования правового регулирования вещных отношений, показано влияние конституционного толкования на разрешение проблем, возникающих при столкновении частных и публичных интересов.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд, вещное право, право собственности, самовольная постройка, публичные и частные интересы.

В рамках реализации Концепции развития гражданского законодательства РФ (далее – Концепция) внесены изменения и дополнения в различные разделы и главы ГК РФ. Непонятно почему, как отмечает В.В. Витрянский, законопроект о внесении изменений в раздел II ГК РФ «Право собственности и другие вещные права» отложен в долгий ящик, что несет за собой пласт негативных последствий [1]. Следует согласиться с ученым, что, прежде всего, выявляется несогласованность гражданско-правового регулирования вещных отношений. Однако ряд точечных изменений за последнее время внесены в отдельные статьи раздела второго ГК, в чем немалую роль сыграли постановления Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ).

В целях выявления конституционного смысла, толкования норм вещного права и осуществления государственного судебного контроля за соответствием правоприменительной практики Конституции РФ КС РФ вырабатывает правовые позиции.

Понятие «правовые позиции КС РФ» по своей сущности неоднозначно, и ученые-правоведы дают разные его определения, отражая отдельные характеристики. Так, Г.А. Гаджиев под правовыми позициями КС РФ понимает «важные правовые выводы, идеи, представляющие собой выявленное судом кристаллизованное право, правовой принцип, пригодный для разрешения группы сходных юридических коллизий» [2]. В.А. Кряжков считает, что это «логико-правовое обоснование конечного вывода Суда, содержащегося в постановляющей части его решения, формулируемое в виде правовых умозаключений, установок, имеющих общеобязательное значение» [3]. С.В. Горбачева определяет их как «результат государственно-властной деятельности органа государственного судебного контроля по толкованию Конституции РФ и выявлению конституционного смысла иных нормативных правовых актов, носящих обязательный и устойчивый характер» [4]. И.С. Бастен обозначает данную категорию как «наиболее общие выводы, сделанные судьями КС при рассмотрении конкретного дела, результат толкования конституционных норм, который служит образцом для решения подобных вопросов в будущем» [5].

Основываясь на приведенных точках зрения, мы допускаем возможность определить дефиницию этого понятия как правовые выводы, сформулированные КС РФ в результате осуществления судебного надзора по толкованию и применению Конституции РФ, имеющие обязательный характер.

Правовые позиции КС РФ в сфере правового регулирования вещных отношений, на наш взгляд, можно систематизировать по нескольким категориям.

1. Конституционный суд РФ дает правовую оценку соответствия Конституции РФ принятой правовой нормы. Например, в Определении от 27.09.2016 относительно правомерности сноса самовольной постройки по решению органа местного самоуправления (п. 4 ст. 222 ГК РФ) Конституционный Суд установил, что решение о сносе может приниматься и к тем постройкам, которые были возведены до вступления в силу Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 258-ФЗ. Данное регулирование не может расцениваться как противоречащее Конституции Российской Федерации, поскольку не является изменением ранее установленного неблагоприятного последствия возведения самовольной постройки и до вступления указанного Федерального закона в силу влекло ее снос, а дата возведения самовольной постройки не меняет его природы как правонарушения. Внесенные изменения в ст. 222 ГК РФ законом от 03.08.2018 № 339-ФЗ сохранили право органов местного самоуправления принимать решение о сносе самовольной постройки, конкретизировав основания, но были исключены про-

цедурные положения, которые являются предметом административно-правового регулирования.

2. Устранение правовой неопределенности и предложение законодателю внести в действующее законодательство необходимые изменения. В постановлении КС РФ (№ 5-П от 24.03.2015 «По делу о проверке конституционности ст. 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Богатырева») указано, что федеральному законодателю надлежит в силу требований Конституции РФ и основанных на них правовых позиций КС РФ урегулировать правовое положение членов семьи собственника жилого помещения, отказавшегося от приватизации. Что, на наш взгляд, обеспечит прозрачность информации о правах всех третьих лиц на отчуждаемые жилые помещения. Самой надежной защитой прав приобретателя такой недвижимости может быть предусмотренная законом возможность введения государственной регистрации соответствующих прав и обременений. В этом случае соблюдается баланс прав и законных интересов как членов семьи прежнего собственника отчуждаемого жилого помещения, так и нового собственника (приобретателя) данного жилого помещения.

Следует заметить, что законопроект № 901906-6 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», разработанный Правительством РФ, был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, но отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 11 июля 2018 г. Хотя были получены положительные заключения ВС РФ, Комитета по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

С 1 января 2017 г. вступил в силу закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», в котором закреплено, что орган регистрации прав при поступлении сведений в порядке межведомственного информационного взаимодействия о признании граждан недееспособными или ограниченно дееспособными, а также сведений о проживающих в жилом помещении членах семьи собственника жилого помещения, находящихся под опекой или попечительством, либо несовершеннолетних членах семьи собственника жилого помещения, оставшихся без попечения родителей, вносит запись об этом в Единый государственный реестр недвижимости. Как видно, в указанной норме отсутствуют положения о регистрации обременения жилого помещения правами бывших членов семьи, отказавшихся от приватизации. Следовательно, федеральный законодатель

не реализовал в полном объеме рекомендацию КС РФ о приведении в соответствие с Конституцией РФ законодательства.

3. Правовая оценка сложившейся практики применения норм ГК РФ. Постановлением КС РФ (№ 16-П от 22.06.2017 «По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца») признано положение п. 1 ст. 302 ГК РФ не соответствующим Конституции РФ, в той мере, в какой оно допускает истребование как из чужого незаконного владения жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, от его добросовестного приобретателя, который при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные Единого государственного реестра недвижимости и в установленном законом порядке зарегистрировал право собственности на него, по иску соответствующего публично-правового образования в случае, когда данное публично-правовое образование не предприняло – в соответствии с требованиями разумности и осмотрительности при контроле над выморочным имуществом – своевременных мер по его установлению и надлежащему оформлению своего права собственности на это имущество.

Здесь следует заметить, что авторы Концепции развития гражданского законодательства РФ предлагали дополнить ст. 302 ГК РФ (ст. 228 в законопроекте) еще одним условием истребования недвижимой вещи от добросовестного приобретателя, когда у продавца право не было зарегистрировано. Собственник в этом случае вправе истребовать такую недвижимую вещь.

С 01.01.2020 в п. 4 ст. 302 ГК РФ закреплено новое правило, согласно которому суд отказывает в удовлетворении иска об истребовании жилого помещения у добросовестного приобретателя именно публичному образованию, если после выбытия жилого помещения из владения истца истекло три года со дня внесения в государственный реестр записи о праве собственности первого добросовестного приобретателя жилого помещения. При этом публичное образование должно представить доказательства, свидетельствующие о недобросовестности приобретателя при выбытии жилого помещения из владения истца. В данном случае действует правило о презумпции добросовестности.

Таким образом, установлен запрет на истребование в собственность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования жилого помещения, выбывшего из собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, от добросовестного приобретателя – гражданина. Данное положение распространяется в том числе на добросовестных приобретателей, которые приобрели имущество безвозмездно.

В одном из последних постановлений (от 26.11.2020 № 48-П «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 234 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Волкова») КС РФ прямо указал на некорректную судебную практику применения положений о приобретательной давности: «Для признания владельца добросовестным при определенных обстоятельствах не требуется, чтобы он имел основания полагать себя собственником имущества». Следовательно, добросовестность может быть признана судами и тогда, когда вступление во владение внешне совершено правомерными действиями и не было противоправным.

В целом КС РФ признал п. 1 ст. 234 ГК РФ не противоречащим Конституции РФ, но только в той мере, в какой при решении вопроса о добросовестности владения земельным участком, переданным ему прежним владельцем (гаража и земельного участка) по сделке, у продавца было намерение передать свои права владельца на недвижимое имущество. Совершение сделки купли-продажи, в которой была выражена явная воля правообладателя земельного участка и гаража на его отчуждение, она и является предпосылкой для возникновения владения. Отсутствие в настоящее время в ГК РФ положений о защите владения, которые предлагались авторами Концепции, вызывает неопределенность правового регулирования и споры. Кроме того, в течение владения собственник земельного участка, а это публичный собственник не проявлял никаких намерений осуществлять власть над вещью. Все это само по себе может быть основанием для признания давностного владения добросовестным и не должно препятствовать для приобретения права собственности на вещь (земельный участок) в силу приобретательной давности. Здесь следует заметить, что КС РФ в целях гармонизации публично-правовых норм (в том числе земельного законодательства) с нормами частного права поддерживает баланс интересов и защищает частные права. Эта тенденция начинала наблюдаться в практике Конституционного Суда РФ с дела А.Н. Дубовца.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы: невозможно допустить существование норм, противоречащих Конституции РФ; неверная судебная практика в своем роде полезна для правовой системы, ибо она позволяет найти недостатки в той или иной норме права и внести в нее соответствующие поправки; рассмотрение Конституционным Судом РФ заявлений о несоответствии нормы права Конституции РФ способствует гармоничному развитию отрасли гражданского права.

### *Библиографический список*

1. Витрянский, В.В. Реформа российского гражданского законодательства: промежуточные итоги. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Статут, 2018. – 528 с.
2. Гаджиев, Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3. – С. 82.
3. Кряжков, В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). – М., 1999. – С. 109.
4. Горбачева, С.В. Проблема классификации правовых позиций Конституционного Суда РФ // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2009. – № 1. – С. 92.
5. Бастен, И.С. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Понятие, виды, юридическая сила // Вестник Челябинского государственного университета. – 2003. – № 2. – С. 14.

УДК 342.736

*Николай Ефремович Васюткин*

### **Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан в субъектах Российской Федерации**

**Аннотация.** В статье анализируются дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан, закрепленные в законах субъектов Российской Федерации. По итогам анализа обобщается положительный региональный опыт, который может быть взят федеральным и региональными законодателями для совершенствования правового регулирования по организации личного приема граждан.

**Ключевые слова:** *институт демократии, обращение граждан, устное обращение, право на обращение, личный прием, предварительная запись на прием.*

Согласно ст. 33 Конституции Российской Федерации граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1]. В юридической литературе выделяют несколько форм реализации конституционного права граждан на обращение – письменное и устное, индивидуальное и коллективное [5, с. 22].

Одной из наиболее традиционных и известных форм непосредственного взаимодействия населения с органами публичной власти является личный прием, как вид устного обращения [4, с. 63; 7, с. 64]. В свою очередь, у руководителей и должностных лиц органов публичной власти в ходе личного приема граждан появляется возможность непосредственно узнать о нуждах и проблемах населения, услышать мнение граждан о положении дел на подведомственной территории, сделать анализ результатов работы своего аппарата.

Порядок организации и проведения личного приема граждан регулируется ст. 13 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [3] (далее – Федеральный закон), который установил обязательность информирования граждан о личном приеме граждан, некоторые вопросы организации личного приема (предъявление гражданином документа, удостоверяющего личность обратившегося, обязательность ведения карточки личного приема гражданина, некоторые особенности организации работы с устным обращением гражданина, право отдельных категорий граждан на личный прием в первоочередном порядке).

Анализ федерального закона позволяет сделать вывод о недостаточном правовом регулировании порядка организации и проведения личного приема граждан. Однако федеральный законодатель предоставил право субъектам Российской Федерации устанавливать дополняющие гарантии реализации права граждан на обращение своими законами и иными нормативными правовыми актами (ч. 2 ст. 3 Федерального закона).

В этой связи многие законодательные пробелы по организации и проведению личного приема граждан пытаются решить региональные законодатели путем принятия законов о дополнительных гарантиях права граждан на обращение. Данный фактор привел к разнообразной законодательной практике [6, с. 72], которую попробуем проанализировать в настоящем исследовании.

#### *Способы информирования граждан о личном приеме*

Согласно ч. 1 ст. 13 Федерального закона информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан [3]. В то же время федеральный законодатель не установил способ доведения данной информации до граждан.

Региональная законодательная практика выделяет три способа доведения информации о личном приеме до граждан:

- а) средства массовой информации;
- б) официальный сайт органа или учреждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;



в) визуальный способ доведения информации путем размещения печатного текста (информационного стенда) на доступном месте в зданиях (помещениях), занимаемых органами публичной власти (учреждениями).

Необходимо отметить о разнообразной практике по установлению требований по порядку доведения информации до граждан при реализации третьего способа:

- при входе в здание (помещение) или в фойе здания (Республика Коми, Брянская, Орловская и Саратовская области). Указанные места должны обеспечиваться условиями для беспрепятственного доступа инвалидов (Воронежская область);

- информация должна быть доступна для обозрения граждан (Республика Бурятия, Алтайский край, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра), размещается в общедоступных местах в зданиях (Республика Тыва, Архангельская область);

- непосредственно возле мест проведения личного приема граждан (Ненецкий автономный округ);

- информация размещается на информационных стендах (Республика Ингушетия, Ямало-Ненецкий автономный округ), регламентных табличках кабинетов (Ямало-Ненецкий автономный округ), информационном листе (Республика Бурятия, Алтайский край).

#### *График личного приема граждан*

Федеральный законодатель обязал устанавливать дни и часы приема граждан, однако он не предъявил какие-либо требования по графику приема граждан, в связи с чем полномочия руководителей органов публичной власти (учреждений) достаточно широки. Данный пробел попытался устранить региональный законодатель, устанавливая некоторые требования по вопросам определения графика приема граждан.

Например, руководители органов публичной власти (учреждений) и уполномоченные на то лица проводят личный прием граждан:

- не менее двух дней в месяц (Республика Татарстан);
- не реже одного раза в месяц (Республика Бурятия, Алтайский, Ставропольский и Хабаровский края, Ивановская, Томская и Омская области).

В Нижегородской области и Ненецком автономном округе региональные законодатели установили разные графики приема граждан для руководителей государственных органов и органов местного самоуправления. Первые должны осуществлять личный прием не реже одного раза в два месяца (Нижегородская область), в квартал (Ненецкий автономный округ), то вторые – не реже одного раза в месяц.

В случае при совпадении дня личного приема граждан с нерабочим праздничным днем или с выходным днем, перенесенным при совпадении выходного и нерабочего праздничного дней, личный прием граждан проводится в следующий за ними первый рабочий день (Саратовская область, Республики Башкортостан и Калмыкия).

В Томской области и в Республике Татарстан региональные законодатели указали, что прием должен проводиться в удобное для граждан время, а в необходимых случаях – в вечерние часы, по месту работы или жительства граждан. В Орловской области руководители органов и учреждений вправе при возникновении необходимости установить дополнительный день (дни) и часы для личного приема вне графика приема.

Данные декларационные нормы направлены на установление дополнительных гарантий реализации права на обращение граждан, в то же время следует обратить внимание, что подобные понятия как «удобное время», «необходимые случаи» – это оценочные категории, в связи, с чем может образоваться неоднозначная правоприменительная практика.

#### *Язык делопроизводства при рассмотрении обращений граждан*

Согласно ч. 2 ст. 68 Конституции Российской Федерации республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации [1].

Три республики в своих законах предусмотрели право граждан обращаться в органы власти на родном языке, пользоваться услугами переводчика (Чеченская республика, Республики Татарстан и Бурятия), а официальное делопроизводство осуществляется на государственных языках республик.

Анализ республиканских законов позволяет говорить о фактическом дублировании правовых норм, установленных Законом РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» [2].

#### *Предварительная запись граждан*

Правовая конструкция осуществления личного приема граждан предполагает принятие граждан руководителем органа публичной власти (учреждения) в порядке «живой очереди». Однако на практике могут возникнуть ситуации, когда на прием граждан пришло большое количество граждан, в связи с чем не все граждане имеют возможность быть принятыми и обратиться с устным обращением должностному лицу в отведенное время для личного приема граждан. Некоторыми региональными законодателями для решения подобных вопросов предусмотрена возможность приема граждан руководителем или

должностным лицом в нерабочее время (в вечерние часы), а также введена практика предварительной записи на личный прием.

Предварительная запись выгодна для адресата, который будет осуществлять прием граждан, т.к. имеется возможность собрать необходимые материалы и документы и подготовиться к приему, а у гражданина появляется возможность получить полный и развернутый ответ на устное обращение в ходе личного приема. Порою должностными лицами при подготовке к личному приему граждане могут получить консультацию и узнать позицию адресата еще до приема, в результате чего может исчезнуть потребность в личном приеме.

В трех субъектах Российской Федерации в законах предусматривается предварительная запись, которая устанавливается в целях надлежащей организации проведения личного приема (Алтайский край), в целях сокращения времени ожидания личного приема (Ямало-Ненецкий автономный округ) и направлена на информирование граждан о месте и времени личного приема (Нижегородская область).

Следует согласиться с мнением ученых о том, что предварительная запись – это дополнительная гарантия реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан. Она не может быть направлена на ограничение данного права, в связи с чем ее отсутствие не может служить основанием отказа гражданину в принятии на личный прием. Хотя правоприменительная практика показывает обратную ситуацию, когда в некоторых случаях предварительная запись становится препятствием в реализации права граждан на обращение [8, с. 74].

По нашему мнению, практика предварительной записи адекватна и прогрессивна, которую можно применить на всей территории Российской Федерации. Более того, на практике сложилась ситуация, когда граждане, предварительно записавшиеся на личный прием, не могут попасть на него продолжительное время (порою ждать приходится до полугода), в связи с чем предлагаем установить максимальный срок обязательного приема граждан с момента предварительной записи – не более двух месяцев.

#### *Дополнительные гарантии личного приема граждан*

Правовая конструкция осуществления личного приема граждан предполагает принятие граждан в помещении (здании), где находится публичный орган (учреждение). В законодательной практике, как указывалось выше, предусмотрен личный прием – по месту жительства или работы граждан. В Орловской области предусматривается личный прием с выездом в муниципальные образования, а в Республике Хакасия и Астраханской области граждане, являющиеся инвалидами

I группы, обладают правом на личный прием по месту их нахождения (личный выездной прием).

В Республике Хакасия законом предусмотрены особенности принятия группы лиц, если вопрос обращения затрагивает одновременно интересы указанных граждан либо неопределенного круга лиц. Данный опыт заслуживает внимания, т.к. важным условием для развития и функционирования правового государства является гражданское общество, основанное на социальной активности граждан и разнообразии форм ее проявления [9, с. 56].

С учетом развития информационных технологий в ряде субъектов предусмотрено на законодательном уровне осуществление личного приема граждан в режиме видеоконференцсвязи (Ямало-Ненецкий автономный округ, Архангельская область).

В целях организации приема органы публичной власти вправе создавать органы (общественные приемные) на территории автономного округа (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) либо специальные структурные подразделения по личному приему граждан (Республика Башкортостан).

В Архангельской области предусмотрено, что в случае несогласия с результатами рассмотрения обращения на личном приеме уполномоченным должностным лицом гражданин имеет право на его личный прием руководителем данного органа публичной власти.

В Нижегородской области органами публичной власти может быть установлен единый день личного приема граждан.

Анализ законодательства регионов позволяет выделить положительную и позитивную практику, которую можно использовать для совершенствования правового регулирования по организации личного приема граждан на федеральном и региональном уровнях. Более того, федеральному законодателю следует обратить внимание на данный опыт, т.к. многие законодательные пробелы по организации и проведению личного приема граждан региональные законодатели попытались решить путем принятия законов о дополнительных гарантиях права граждан на обращение.

#### *Библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. О языках народов Российской Федерации: Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50. – Ст. 1740.

3. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

4. Галицков В.А., Мещерягина В.А. Личный прием граждан как форма реализации субъективного конституционного права на обращение // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2019. – № 3. – С. 62-67.

5. Марченко А.М. Проблемы реализации гражданами права на обращения в органы государственной власти в устной форме // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18. – С. 22-24.

6. Савоськин А.В. Личный прием граждан: проблемы правового регулирования и практики реализации // Lex russica (Русский закон). – 2019. – № 10. – С. 71-83.

7. Савоськин А.В. Правовые и организационные проблемы проведения личного приема граждан в России // Вестник Уральского юридического института МВД России. – 2019. – № 2. – С. 64-69.

8. Савоськин А.В. Предварительная запись на личный прием (конституционно-правовой анализ) // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1. – С. 73-79.

9. Сорокина А.Г. Некоторые проблемы проявления социальной активности граждан в сфере образования в правовых // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2019. – № 19-2. – С. 56-57.

*УДК 321(091)*

*Юрий Михайлович Гончаров*

### **Жалование чиновников государственной службы в Сибири второй половины XIX – начала XX в.**

**Аннотация.** Статья посвящена изучению материального положения чиновников государственной службы в Российской империи второй половины XIX – начала XX в. на примере Сибири. В работе рассмотрены жалование чиновников различных категорий, специфика служебных льгот в Сибири, государственная политика по улучшению жизнеобеспечения чиновничества в императорской России.

**Ключевые слова:** *чиновничество, жалование, Россия, Сибирь, XIX век.*

Чиновничество Российской империи активно изучается в последние годы. Опубликован ряд работ историков и юристов, касающихся

различных аспектов службы, социального статуса и правового положения чиновничества государственной службы. Однако большинство публикаций посвящено истории российского чиновничества XVIII – первой половины XIX в. Работ по второй половине XIX – началу XX в. значительно меньше. Кроме того, в современной историографии недостаточное внимание уделяется материальному положению чиновничества, особенно провинциального.

Цель данной работы – рассмотреть доходы чиновников государственной службы в Российской империи второй половины XIX – начала XX в. на примере такого значительного региона как Западная Сибирь, с учетом региональной специфики.

Актуальность темы исследования заключается в важности института государственной службы в современной России, необходимости обращения к историческому опыту для повышения эффективности деятельности государственного аппарата.

Методологией представленной статьи является теория модернизации. В работе также применялись методы: историко-сравнительный, историко-генетический, а также методы статистического анализа.

Источниковой базой работы являются: нормативно-правовые акты Российской империи, делопроизводственная документация, статистические материалы, документы личного характера и материалы периодической печати.

Статуирование чиновничества в России происходит еще во время реформ Петра I, с момента принятия Табелей о рангах 1721 г. Чиновником считалось лицо, имевшее чин в соответствии с Табелем (существовало 3 параллельных иерархии чинов: гражданская, военная, придворная). В Российской империи чины гражданской службы присваивались также служащим и актерам императорских театров, преподавателям императорских университетов, учителям казенных гимназий. К числу чиновничества в статистических данных обычно также относили канцелярских служащих, не имеющих чина.

Практически все сферы жизни чиновничество определялись законодательством, размеры жалованья в том числе, в зависимости от должности, чина по Табелю о рангах и месту службы.

Подавляющее большинство чиновников получали весьма скромное жалование. Например, в 1857 г. из числа 118,1 тыс. чинов гражданской службы кацеляристы (27,2%) получали среднего годового жалованья (без учета столовых, квартирных и наградных выплат) 100 руб., чиновники XIV–IX (59,6%) – 300, VIII–V классов (12,5%) – 700, IV–I (0,7%) – 4300 руб. [1, с. 93]. Чиновники губернского г. Тобольска в середине XIX в. по уровню доходов распределялись следующим образом: более 1500 руб. в год – 5 чел. (0,2%), от 300 до

1500 – 105 (4,3%), от 100 до 300 – 249 (10,3%), менее 100 руб. – 2059 (85,2%) [2, с. 35].

Недостаточность денежного содержания мелких чиновников была особенно характерна для Сибири, т.к. сибирское чиновничество, в отличие от их коллег из европейской части России, в массе своей не имело поместий и земельной собственности.

В то же время, в соответствии с законом государственным служащим в регионе полагался целый ряд льгот и преференций. Так, все чиновники, обладавшие классным чином, которых направляли на службу в Сибирь, имели право на получение денежного пособия в размере годового жалованья. После выслуги каждых 5 лет начислялась прибавка в размере  $\frac{1}{4}$  оклада жалования (до тех пор, пока сумма прибавки не сравнится с размером штатного оклада). Полагались и другие преференции: при расчете выслуги пенсии 3 года службы в Сибири считались за 4 в Европейской России, размеры пенсии сибиряков были выше, полагались увеличенные сроки отпусков, сокращение сроки выслуги ордена Св. Владимира 4-й степени и другие льготы [3, с. 84]. Тем не менее данные льготы были недостаточными, чтобы улучшить весьма скромное материальное положение большинства мелких чиновников и канцеляристов.

Проблема материального положения государственных служащих стояла на повестке дня правительства, поэтому, несмотря на хроническую нехватку средств в казне, на протяжении правления императора Александра II, в 60-70-е годы XIX в. оклады чиновников были постепенно увеличены в полтора-два раза [4, с. 121].

В таблице 1 приводятся данные о размерах разных видов денежного жалованья, полагавшегося чиновниками Омска в конце XIX в. Содержание полицейских чинов в Тюмени в первое пятилетие XX в. было следующим: городскому приставу полагалось 1470 руб. в год (жалованье – 300 руб., 300 – столовые, 240 – квартирные, 300 – канцелярские, 330 руб. – разъездные), околоточный надзиратель получал в год 445 руб., старший городской – 300 руб., младшему полагалось 240 руб., городские также получали из казны 25 руб. ежегодно на обмундирование, которое они должны были заказывать у портных самостоятельно [5, с. 413, 441].

В начале XX в. из числа всех чиновников Российской империи не более 20% полагалось более 1000 руб. денежного содержания [6, с. 127]. Первый ректор Императорского Томского университета В.М. Флоринский так отмечал в своих воспоминаниях: «...приниженное положение чиновничества [в Томске] объясняется, по моему мнению, его малочисленностью и ограниченностью средств. Большинство их получает содержание не свыше 1000 руб. в год, не-

редко при большой семье. Вице-губернатор получает всего 2 тыс. руб., а губернатор, кажется, 4000 руб., советники – по 800 руб. При таких ограниченных средствах честный человек забивается в конуру, ездит по городу в телеге, одевается чуть не в овчинный тулуп, а человек с податливой совестью невольно дружит с купечеством, лебезит и заискивает перед ним» [7, с. 287].

Таблица 1. – Доходы чиновников г. Омска конца XIX в. (руб.)

Должность	Классный чин	Жалованье	Столовые и квартирные	На разъезды
Управляющий канцелярией	V	3000	2500	–
Старший делопроизводитель	VI	1500	1000	–
Полицмейстер	VII	1200	600	500
Младший делопроизводитель	VII	900	600	–
Городовой врач	VII	667	333	–
Помощник полицмейстера	VIII	800	400	–
Переводчик с киргизского языка	VIII	800	400	–
Полицейский пристав	IX	533	267	240
Журналист канцелярии	X	600	200	–
Секретарь	X	533	267	–
Столоначальник	XII	333	167	–
Околоточный надзиратель	XIV	280	140	–
Фельдшер	Нет	160	80	–

Источник: Архив Русского географического общества. Разряд 66. – Оп. 1. – Д. 9. – С. 283-286.

Очень низким было жалованье учителей казенных гимназий и прогимназий, которые также считались состоящими на государственной службе. В середине XIX в. старшие учителя гимназий получали менее 400 руб. годового жалования [8, с. 78], к началу XX в. эта сумма возросла до 600 руб.



Интересны зарплаты преподавателей вузов. Кадры преподавателей, которые все имели классные чины (например, ординарный профессор – чин статского советника), формируются в Сибири после основания Императорского Томского университета. По сравнению с преподавателями европейской части империи, профессорам Томского университета полагались льготы, определявшиеся «Положением о заработной плате и льготах в Сибири», в соответствии с которым им полагалось полуторный оклад жалования. Так, например, ординарный (т.е. штатный) профессор имел 4500 руб. в год, экстраординарный – 3000 руб. Ректор получал доплату 1500 руб., проректор – 1200, декану факультета полагалось 600 руб. По выслуге 5 лет в Сибири полагалась прибавка в размере 20%, 10 лет – 40%. Кроме жалования профессора получали гонорар за чтение лекций, который собирался со студентов и составлял около 1000 руб. в год [9, с. 15-16]. Можно сказать, что профессура по своим заработкам была сопоставима с наиболее значимыми представителями губернской администрации.

Приват-доценты жили скромнее. Штатного содержания им не полагалось. Обычно они получали только доплату за лекции, а также за ведение практических занятий. Еще более низкими были доходы персонала университета: лаборантов, консервантов, хранителей кабинетов [9, с. 16].

Для того, чтобы оценить материальное положение и уровень жизни чиновничества Сибири второй половины XIX – начала XX в., конечно недостаточно привести данные об окладах жалования. Необходимо также изучить возможность получения дополнительных доходов, уровень потребительских цен, семейные бюджеты, произвести сравнение с другими категориями населения.

Тем не менее можно сделать вывод, что в пореформенные годы и в начале XX в. благосостояние подавляющего большинства государственных служащих в провинциальной России в целом и в Сибири в частности было весьма незавидным. Жалование чиновников было очень дифференцированным, и основная масса государственных служащих, за исключением высшей его группы, жило весьма скромно.

#### *Библиографический список*

1. Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи (XVIII – начало XX в.). – Т. 1. – СПб., 1999. – 548 с.
2. Архив Русского географического общества. – Разряд б1. – Оп. 1. – Д. 5.
3. Очерки истории города Омска. – Омск, 1997. – Т. 1. – 291 с.
4. Шепелев, Л.Е. Чиновный мир России: XVIII – начало XX в. – СПб., 1999. – 479 с.

5. Сибирские и тобольские губернаторы: исторические портреты, документы. – Тюмень, 2000. – 576 с.

6. Рубакин Н.А. Много ли в России чиновников? // Вестник Европы. – 1910. – № 1. – С. 111-134.

7. Флоринский В.М. Заметки и воспоминания // Русская старина. – 1906. – № 5 (май). – С. 280-323.

8. Зайончковский П.А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. – М., 1978. – 288 с.

9. Некрылов С.А. Профессорско-преподавательский корпус Императорского Томского университета (1888 – февраль 1917 гг.): автореф. дис.... к.и.н. – Томск, 1999. – 26 с.

УДК 342.571

*Татьяна Маратовна Киселёва*

### **Проблемы реализации в Республике Беларусь права граждан на участие в решении вопросов местного значения**

**Аннотация.** В статье рассматриваются законодательное закрепление и практика реализации права граждан на участие в решении вопросов местного значения в Республике Беларусь. Выявлены существующие препятствия для эффективного включения граждан в местное управление и самоуправление, предложены отдельные меры по решению существующих проблем.

**Ключевые слова:** *местные выборы, местный референдум, отзыв депутата, публичное обсуждение проектов актов, электронные обращения.*

Право на участие в решении вопросов местного значения является базовым элементом демократии в современном государстве, так как именно при осуществлении местного управления и самоуправления граждане могут быстро и эффективно решать наиболее остро волнующие их вопросы. Значение данного права предполагает принятие государством особых мер, направленных на обеспечение его реализации в конкретных отношениях. При этом такое обеспечение не может ограничиваться законодательным признанием и закреплением возможностей граждан, а включать и иные меры организационного, информационного, экономического и иного характера.

Следует отметить, что в Республике Беларусь на местном уровне действуют две самостоятельные системы – система местного управления и система местного самоуправления. В каждой из этих систем для

населения соответствующих территорий законодательством предусмотрены различные способы участия в решении вопросов местного значения.

Если обратиться к местному самоуправлению, то такими способами являются выборы в местные Советы депутатов, деятельность в качестве депутатов местных Советов, местные референдумы, местные собрания, деятельность органов территориального общественного самоуправления, предложения граждан по принятию решений местных Советов, направление обращений в местные Советы, отзыв депутатов местных Советов и др.

В системе местного управления возможностей у граждан заметно меньше: они могут использовать право на занятие государственных должностей в местных исполнительных органах, участвовать в публичном обсуждении проектов актов данных органов, направлять в указанные органы обращения.

Все названные и некоторые иные формы получили закрепление в законодательстве, однако факт закрепления не означает, что все они эффективно реализуются на практике. На данный момент существует ряд проблем, решение которых необходимо для обеспечения реализации принципов демократического правового государства.

Например, существенной проблемой проведения выборов в местные Советы депутатов (а как следствие, и работы граждан в качестве депутатов) является невысокая заинтересованность и активность населения в данных отношениях.

В частности, наблюдается низкая активность субъектов выдвижения кандидатов в депутаты местных Советов. На выборах в 2018 г. на 18 111 избирательных округов было выдвинуто только 22 713 кандидатов. Анализ статистики показывает, что наличие борьбы за место депутата зависело от уровня местного Совета. Если в Минский городской Совет был зарегистрирован 6,1 кандидат на один округ, то в областные – 2,4; районные – 1,3; городские (городов областного подчинения) – 2,2; городские (городов районного подчинения) и сельские – 1,2; поселковые – 1,1 [1, с. 57]. Интересно, что из 22 713 выдвинутых кандидатов 123 человека не пожелали участвовать в выборах и сняли свои кандидатуры по собственной инициативе.

Зарегистрированные кандидаты также не проявляют большую активность в предвыборной работе. Например, из 253 кандидатов в депутаты Минского городского Совета 28-го созыва только 138 подали заявления на проведение массовых мероприятий в рамках агитации [1, с. 89], 172 выступили по радио [1, с. 94], а 174 создали собственные избирательные фонды [1, с. 97].

В свою очередь избиратели также не демонстрируют высокий интерес к выборам на местном уровне. Так, в выборах в Минский городской Совет депутатов 28-го созыва приняли участие 61,77% избирателей от внесенных в списки (при этом 57,6% из них проголосовали досрочно, т.е. не в день выборов) [1, с. 121]. В Республике Беларусь не установлен порог явки для местных выборов, поэтому количество избирателей не влияет на официальное признание результатов выборов, однако низкая явка является свидетельством невысоких ожиданий граждан от работы местных Советов.

Не используются гражданами такие формы решения вопросов местного значения, как местные референдумы и отзыв депутата местного Совета, хотя следует отметить, что попытки инициирования данных процедур имели место.

В отношении местного референдума возможно выделить несколько препятствий для его проведения. В первую очередь это касается вопроса, выносимого на референдум. Согласно части второй статьи 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь на местный референдум могут выноситься вопросы, имеющие важнейшее значение для населения соответствующих административно-территориальных единиц и отнесенные к компетенции соответствующих местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов. Кроме того, согласно части четвертой указанной статьи, на местный референдум не могут быть вынесены вопросы, которые не могут выноситься на республиканский референдум, а также вопросы, имеющие значение для Республики Беларусь в целом, вопросы, урегулированные законодательными актами Республики Беларусь, вопросы, связанные с назначением на должность, утверждением в должности или освобождением от должности, относящиеся к компетенции местного исполнительного и распорядительного органа либо его руководителя [2].

Таким образом, предлагаемый вопрос, с одной стороны, должен иметь важнейшее значение, а с другой, – не затрагивать интересы республики и не быть предметом регулирования законодательными актами (т.е. Конституцией, законами, декретами и указами Президента). На практике предлагаемые гражданами вопросы признавались имеющими значение для республики в целом (например, вопрос строительства крупных предприятий), и в регистрации инициативной группе отказывалось.

Еще одной преградой инициирования местного референдума гражданами может стать требование о количестве избирателей, которые должны поддержать инициирование местного референдума. В соответствии со ст. 126 Избирательного кодекса инициатива граждан о проведении местного референдума должна быть поддержана не менее

10% граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории. Если для примера взять город Минск, где на август 2020 г. проживал 1 264 491 избиратель [3], то такую инициативу должны поддержать не менее 126 449 избирателей. В то время как для инициирования республиканского референдума требуется 450 000 граждан от всей республики (что составляет примерно 6,5% от 6 904 649 всех избирателей).

Кроме того, сбор подписей за проведение местного референдума, как и последующая агитация, финансируется не из бюджета, а за счет средств фонда инициативной группы. Этот фонд может формироваться за счет средств членов инициативной группы, за счет пожертвованных граждан Республики Беларусь и юридических лиц.

Схожие проблемы существуют и в отношении процедуры отзыва депутата местного Совета. Основанием для отзыва, согласно ст. 129 Избирательного кодекса, является неоправдание доверия избирателей, что может выражаться в невыполнении депутатских обязанностей, нарушении законодательства, совершении действий, дискредитирующих депутата. Вопрос об отзыве депутата может быть возбужден на собрании избирателей, для проведения которого необходимо согласие председателя местного Совета депутатов, на территории которого планируется проведение данного собрания, или администрации организации, если планируется проведение собрания избирателей в трудовых коллективах. При этом кодекс не содержит указания на то, что отказ в проведении возможен только при несоблюдении процедуры инициирования. Значит, фактически, местный Совет или администрация организации могут предварительно решать, есть ли основания для отзыва депутата или нет.

Предложение об отзыве депутатов должны поддержать не менее 20% избирателей соответствующего округа, на сбор подписей отводится 45 дней. Не решенным остался вопрос о финансировании мероприятий по сбору подписей и агитации за отзыв депутата.

Важным способом участия в решении вопросов местного значения является возможность инициирования принятия тех или иных актов местных органов власти. Однако белорусским законодательством такая возможность предоставлена только в отношении решений местных Советов. Граждане, их объединения, представители бизнеса не обладают правом нормотворческой инициативы в отношении актов исполнительных органов как республиканских, так и местных.

Направление гражданами проектов решений местных Советов депутатов согласно Закону Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» является самостоятельной формой местного самоуправления.

Порядок внесения таких инициатив определяется самими местными Советами. К примеру, в ст. 39 Устава города Минска определено, что жители города, достигшие восемнадцати лет, в количестве 3000 человек имеют право на правотворческую инициативу по вопросам городского значения [4]. Иные вопросы процедурного характера в Уставе отражения не нашли: не закрепляется ни форма направления предложения, ни порядок сбора подписей, ни порядок создания инициативной группы, ни иные организационные аспекты. Реализовать данное право без подробного регулирования невозможно.

Еще одним распространенным способом участия в решении вопросов местного значения является институт обращений граждан. Через обращения население может вносить предложения по совершенствованию законодательства, деятельности местных органов власти, обжаловать их решения.

Порядок направления и рассмотрения обращений регулируется Законом Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц». Согласно названному закону обращения могут направляться в устной, письменной или электронной форме [5]. Особый интерес в отношении местного уровня власти представляют электронные обращения. Согласно закону, электронные обращения могут быть направлены на адрес электронной почты или с помощью специальной формы, размещенной на сайте государственного органа. Выбор способа остается за государственным органом.

В системе местного управления выработан единый подход – практикуется использование специальной формы на сайте. В системе местного самоуправления такого единого подхода нет, так как местные Советы депутатов не имеют собственных сайтов (информация об их структуре и вопросах деятельности размещается на сайтах соответствующих исполкомов). На практике сложилось три подхода к организации приема электронных обращений в местные Советы депутатов:

- использование специальной формы для местного Совета;
- использование формы исполкома с указанием в качестве адресата местного Совета депутатов;
- отсутствие информации на сайте о порядке направления электронных обращений в местный Совет депутатов.

Сложившаяся ситуация не соответствует современным тенденциям развития отношений и не позволяет гражданам реализовывать их право наиболее эффективным способом.

Общей формой участия граждан в решении вопросов местного значения в системе местного управления и самоуправления выступает публичное обсуждение проектов актов местных органов. Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных право-

вых актах» предусмотрена возможность публичного обсуждения проектов любых актов [6], но на практике акты местных органов власти на такое обсуждение не выносятся. Не предусмотрено участие граждан в обсуждении таких важных вопросов местной жизни как разработка и утверждение программ социально-экономического развития, местных бюджетов, местных налогов и сборов, что успешно реализуется за рубежом.

Полагаем, что для решения названных проблем государству совместно с институтами гражданского общества следует принять комплекс мер, отдельное внимание при этом уделяя внедрению институтов электронного государства.

Например, повысить интерес к работе местных Советов депутатов и местных исполкомов способна организация онлайн-трансляций заседаний данных органов. Это не только станет дополнительным обеспечением принципа гласности, но и будет способствовать формированию у граждан чувства причастности к принятию решений за счет ознакомления с ходом обсуждения тех или иных вопросов, что в свою очередь приведет к повышению доверия к местным органам. В отношении депутатов такие трансляции станут дополнительной формой отчетности перед своими избирателями.

Альтернативой местным референдумам и публичному обсуждению проектов актов может стать проведение опросов по вопросам местного значения в сети Интернет. Такие опросы успешно осуществляются в России, Эстонии и других странах. Предметом опроса могут выступать различные по важности вопросы – строительство тех или иных объектов, переименование улиц, скверов и т.д., проведение праздников и т.п. Можно организовывать подобные опросы и по проектам местных бюджетов, программ социально-экономического развития, введение новых налогов и сборов.

Таким образом, в законодательстве Республики Беларусь закреплён широкий перечень возможностей граждан для участия в решении вопросов местного значения. Однако на практике реализация этих возможностей сталкивается с несовершенством законодательства, отсутствием современных способов взаимодействия государства и граждан, недостаточным финансированием и другими проблемами. Сами граждане не всегда проявляют должный интерес к решению вопросов местного значения.

Для изменения существующего положения нельзя ограничиться внесением правок в текст нормативных правовых актов, следует также развивать новые формы участия граждан, основанные на использовании информационных технологий.

### *Библиографический список*

1. Выборы в местные Советы депутатов Республики Беларусь двадцать восьмого созыва (сборник электоральной статистики) [Электронный ресурс]. – URL: <https://rec.gov.by/uploads/folderForLinks/elections-ms28-itogi.pdf>.
2. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000 № 370-З (ред. от 04.06.2015) [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=hk0000370>.
3. Сведения о результатах голосования 9 августа 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: [https://rec.gov.by/files/2020/gol\\_itog.pdf](https://rec.gov.by/files/2020/gol_itog.pdf).
4. Об утверждении Устава города Минска: решение Минского городского Совета депутатов от 26.06.2001 № 193 [Электронный ресурс]. – URL: <https://minsk.gov.by/ru/freepage/minsk/ustav/>.
5. Об обращениях граждан и юридических лиц: Закон Республики Беларусь от 18.07.2011 № 300-З (ред. от 17.07.2020). – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h11100300>.
6. О нормативных правовых актах: Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З [Электронный ресурс]. – URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11800130>.

УДК 342.843.5

*Ольга Валерьевна Китновская*

### **Электронное голосование в современной России: правовые основы, технологии и эксперименты**

**Аннотация.** Электронное голосование является новым, активно развивающимся направлением избирательного процесса в современной России, так как в настоящее время возрастает интерес к применению информационно-коммуникационных технологий при проведении голосования. В данной статье рассматриваются организационно-правовые основы введения данного вида голосования, а также особенности проведения эксперимента по применению дистанционного электронного голосования на региональных выборах в современных условиях развития цифровых технологий.

**Ключевые слова:** *цифровизация, электронное голосование, дистанционное электронное голосование, комплексы для электронного голосования.*

Активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в различные демократические процессы и институты на современном этапе сформировало общественный запрос на модернизацию



избирательного процесса и расширение возможностей реализации избирателями своего активного избирательного права. Одним из важных направлений совершенствования электоральных процедур является введение электронного голосования.

В современной научной литературе понятие электронного голосования является многоаспектным и рассматривается в двух смыслах: широком и узком. Электронное голосование в широком понимании определяется как «совокупность информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих процесс волеизъявления граждан, основанных на принципах электронного управления» [1], а также как «средство для осуществления (правовая форма реализации) демократии в электронной форме» [2]. В узком смысле электронное голосование рассматривается как «средство или способ проведения голосования на выборах» [1].

Впервые термин «электронное голосование» был введен в российское избирательное законодательство Федеральным законом от 21.07.2005 № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты» [3]. Под электронным голосованием понимается «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технического средства» [4].

Вместе с тем в научной литературе в зависимости от места проведения различают два вида электронного голосования: удаленное (дистанционное) электронное голосование (онлайн-голосование), а также неудаленное (стационарное) электронное голосование [5], которое характеризуется тем, что выборы проводятся в помещении для голосования, как и при традиционном голосовании, но с использованием специальных технических средств – без применения бумажного избирательного бюллетеня.

Такой вид электронного голосования достаточно давно знаком российской практике проведения выборов. В качестве электронного устройства для голосования на избирательных участках применяется специальное техническое средство – комплекс для электронного голосования (КЭГ). В России применение опытных образцов комплексов для электронного голосования началось с октября 2006 г. при проведении региональных выборов в Новгородской области и Саратовской области [6].

Новым этапом развития комплексов для электронного голосования стало включение в конце 2018 г. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в реализацию федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», результатом которой

является цифровизация избирательного процесса в срок до декабря 2021 г. [7].

Центральной избирательной комиссией Российской Федерации был разработан инновационный проект – создание цифровых избирательных участков – специальных площадок для голосования избирателей с применением комплексов электронного голосования.

Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ в законодательство был введен термин «дистанционное электронное голосование» (ДЭГ), под которым понимается «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения» [8].

Эксперимент по проведению ДЭГ начался в 2019 г. на выборах, проводимых в городе Москве. Федеральным законом от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» было предусмотрено тестовое использование современных технологий по ДЭГ на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва в нескольких одномандатных избирательных округах [9]. ДЭГ осуществлялось избирателями с помощью специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы, без использования бюллетеня на бумажном носителе.

Первые успешные результаты проведения электронного голосования позволили продолжить проведение эксперимента. 23 мая 2020 г. был принят Федеральный закон № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве» [11], которым предусматривается проведение эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления в 2020-2021 г. в городе федерального значения Москве.

Кроме того, постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27.07.2020 № 261/1924-7 было определено проведение в единый день голосования 13 сентября 2020 г. дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ в Курской и Ярославской областях [12]. Порядок дистанционного электронного голосования был также утвержден Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Для участия в дистанционном электронном голосовании был создан специальный портал в сети Интернет, где избиратель проходил процедуры идентификации и аутентификации.

Таким образом, в современных условиях особую актуальность приобретает вопрос разработки правовых и организационных основ дистанционного электронного голосования, позволяющего обеспечить реализацию избирателями своего активного избирательного права вне зависимости от их места жительства, фактического места нахождения или иных обстоятельств, оказывающих влияние на их участие в выборах.

В настоящее время правовое регулирование ДЭГ в России в основном осуществляется на подзаконном уровне с использованием методики эксперимента. Кроме того, введение нового способа голосования вызвало активное практическое и научное обсуждение в среде научной общественности, политологов, электоральных юристов, организаторов выборов. В целом, данный механизм оценивается положительно, так как он имеет значительные преимущества: возможность выбора данной формы голосования как альтернативы традиционному порядку голосования; способ замены институтов досрочного голосования и открепительного удостоверения; создание наиболее комфортных условий голосования для избирателя вне зависимости от места его нахождения, в любое удобное для него время с использованием различных мобильных устройств.

#### *Библиографический список*

1. Антонов Я.В. Электронное голосование и электронная демократия: правовые основы развития и взаимодействия [Электронный ресурс]. –URL: <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/etc/5a.doc>.
2. Антонов Я.В. Конституционно-правовые перспективы развития электронной демократии в современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9.
3. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30. – Ст. 3104.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.
5. Матренина К.Ю. Проблемы сопровождения электронного голосования на выборах: российский и зарубежный опыт // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 1.
6. О результатах применения Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при подготовке и

проведении выборов в субъектах Российской Федерации 8 октября 2006 года: Постановление ЦИК России от 21.11.2006 № 190/1194-4 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/23660/>.

7. Паспорт федерального проекта «Цифровое государственное управление», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9 [Электронный ресурс]. – URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/pasport-federalnogo-proekta-tsifrovoe-gosudarstvennoe-upravlenie.pdf>.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2020 № 154-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – Ст. 3233.

9. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва: Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 22. – Ст. 2659.

10. О готовности избирательных комиссий к проведению выборов в единый день голосования 13 сентября 2020 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/47346/>.

11. О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве: Федеральный закон от 23.05.2020 № 152-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2020. – № 21. – Ст. 3231.

12. О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года: Постановление ЦИК России от 27.07.2020 № 261/1924-7 [Электронный ресурс] // Официальный сайт ЦИК России.

13. Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал российского права. – 2020. – № 5.

14. Goldsmith, B., Ruthrauff, H. Implementing and overseeing Electronic voting and counting technologies. – USA: The National Democratic Institute, 2013. – 310 p.

*Елена Анатольевна Козьякова*

## **Медицинская услуга и медицинская работа: соотношение понятий**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы соотношения понятий «медицинская услуга» и «медицинская работа», проводится анализ существующих в науке подходов к соотношению этих понятий.

**Ключевые слова:** *медицинская работа, медицинская услуга, договор.*

Вопрос о соотношении понятий «услуга» и «работа» на протяжении многих лет обсуждается на страницах научной и учебной литературы гражданско-правовой направленности.

Как обоснованно указывают М.И. Брагинский и В.В. Витрянский, решающее значение для разграничения договоров подряда и оказания услуг имеет лежащий в их основе характер интереса соответствующей стороны – заказчика. Если этот интерес сводится к совершению действий, то налицо договор возмездного оказания услуг, а в случае, когда предполагается совершение действий с передачей результата, то имеет место договор подряда, для которого имманентен (свойственен) принцип «результат венчает дело» [1, с. 221].

Говоря об отсутствии вещественного выражения результата услуги, нужно отметить, что в принципе в процессе оказания услуги исполнителем может быть создан определенный материальный результат, однако потребительную стоимость (пользу) для заказчика имеет сама услуга как деятельность, а не ее материальное выражение.

Важным признаком услуги является и то, что, несмотря на значимость результата услуги для заказчика, исполнитель не может его гарантировать, поэтому риск недостижения результата лежит на заказчике, а не на исполнителе. Данный признак также позволяет отграничить отношения по оказанию услуг от подрядных отношений.

Одной из особенностей медицинской услуги является неотделимость оказываемого ею полезного эффекта от самой деятельности врача. При этом осуществление деятельности по оказанию такой услуги в большинстве своем не приводит к какому-то конкретному вещественному результату. Хотя в некоторых случаях медицинская услуга сопровождается созданием материального результата. Например, медицинские услуги по пломбированию зубов, проведение хирургической операции. Однако в такой ситуации достижение результата, имеющего материальное выражение, неотделимо от проведения врачебных об-

следований, различного рода лечения и составляет с ними единое целое. Более того, в этих случаях вещественный результат невозможно отделить от пациента, которому медицинская услуга оказана, его нельзя передать по гражданско-правовой сделке.

Вопрос соотношения понятий «медицинская услуга» и «медицинская работа» в юридической науке и литературе является дискуссионным. При этом решение такого вопроса является принципиальным с точки зрения правового регулирования соответствующих отношений.

М.И. Брагинский полагает, что в данной ситуации необходимо использовать конструкцию смешанного договора: «К медицинским услугам в их чистом виде должны применяться нормы гл. 39 Гражданского кодекса РФ, а к обязательствам, непосредственно связанным с протезными работами, – гл. 37 Гражданского кодекса РФ» [2, с. 236].

А.В. Тихомиров указывает, что «...изготовление протеза по индивидуальному заказу представляет собой работу. Если же необходимо осуществить действия с готовым изделием медицинского назначения (приладить, приспособить, подогнать по форме и месту) без его обработки и переработки, то это услуга с использованием вещи. Соответственно, имплантация готовых эндопротезов является услугой, а пломбирование зуба – работой, поскольку из одной вещи, материала создается новая вещь, изделие» [3, с. 174].

Противоположного мнения придерживается О.Е. Жамкова, которая небезосновательно считает, что «...изготовление индивидуального зубного протеза следует считать услугой, которая оказывается конкретному лицу и не может быть передана третьим лицам... Если же совершаются действия медицинского характера, но не в отношении конкретного пациента (например, заготовка крови, изготовление гипсовых повязок и т.д.) и их результат может быть передан третьим лицам, то такие действия следует считать медицинской работой» [4, с. 25-26].

На наш взгляд, деятельность по установке различных протезов и искусственных органов, по пломбированию зубов и т.п. следует относить к оказанию медицинских услуг, а не к выполнению медицинских работ. Это связано с тем, что в отношениях по оказанию медицинских услуг, сопровождающихся установкой протезов и зубных пломб, потребительскую стоимость для пациентов представляют сами услуги как определенная профессиональная деятельность, направленная на восстановление и поддержание здоровья человека, а не протез или пломба как таковые. В данном случае деятельность по установке зубного протеза, сердечного стимулятора и т.п. направлена не на создание какого-либо овеществленного результата, вследствие чего прекращаются договорные отношения (как в договоре подряда), а на оказание

медицинской помощи человеку, облегчение его страданий, создание возможности для нормального выполнения человеческими органами своих функций с помощью различных аппаратов и искусственных органов. То есть результатом оказания медицинской услуги будет выступать не сама по себе установка протезов и искусственных органов (как материальный результат), а выздоровление пациента и восстановление его здоровья, улучшение его физического состояния и т.д. В указанных ситуациях имеет место оказание медицинских услуг с использованием вещи.

Установленные человеку зубные протезы, сердечные стимуляторы и т.п. индивидуальны, подогнаны в зависимости от анатомического строения конкретного пациента, которому установлены, не существуют самостоятельно вне его организма, поэтому не могут быть проданы заказчиком третьему лицу для использования по прямому назначению.

Как справедливо указывает Е.Г. Шаблова, «если следовать логике поиска хоть какого-нибудь материального результата, то и наложение швов следует считать работой, имеющей такой результат» [5, с. 53].

Иная ситуация складывается, когда медицинская организация и ее работники осуществляют изготовление протезов и искусственных органов (хотя бы и для конкретного пациента) с целью их последующей имплантации. В этом случае в результате действий медицинских работников появляется конкретный материальный результат, создается новая вещь – протез или искусственный орган, которые имеют опосредованное отношение к организму пациента, отделяемы от него и могут быть отчуждены третьим лицам (несмотря на их индивидуальность), поскольку еще не имплантированы в организм человека. При таких обстоятельствах изготовление протеза является медицинской работой и выступает в качестве одного из этапов процесса оказания медицинской услуги. Пациент (или иной плательщик за него) должен будет оплатить результат такой медицинской работы наряду с самой медицинской услугой по установке протеза. В связи с этим представляется, что к договору, предусматривающему наряду с установкой протеза его изготовление, необходимо применять правила о смешанном договоре.

В отличие от рассмотренных случаев, действия исполнителя медицинских услуг по пломбированию зуба нельзя рассматривать как работу (вопреки мнению А.В. Тихомирова), поскольку при пломбировании зуба хотя и создается своего рода вещественный результат (пломба), однако он неотделим от организма пациента, не может существовать самостоятельно и не может быть отчужден третьим лицам.

Действия медицинского характера по изготовлению протезов, шин, гипсовых повязок, заготовке крови, совершаемые не в отношении конкретного пациента (в рамках серийного производства) и заверша-

ющиеся созданием определенного вещественного результата, который может быть передан третьим лицам, являются медицинской работой, и к ним применяются нормы Гражданского кодекса РФ о договоре подряда.

Таким образом, решающее значение для разграничения понятий «медицинская услуга» и «медицинская работа» имеют направленность деятельности на создание некоего вещественного результата, наличие у этого результата самостоятельной ценности для заказчика, его отчуждаемость другим лицам.

#### *Библиографический список:*

1. Брагинский М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. – М., 2002.
2. Брагинский М.И. Договор подряда и подобные ему договоры. – М., 1999.
3. Тихомиров А.В. Медицинская услуга: правовые аспекты // Здравоохранение. – 1999. – № 8.
4. Жамкова О.Е. Правовое регулирование оказания медицинских услуг по законодательству Российской Федерации: дис... канд. юрид. наук. – М., 2007.
5. Шаблова Е.Г. Услуга как объект гражданских прав // Российский юридический журнал. – 2001. – № 3.

*УДК 342.34*

*Людмила Геннадьевна Коновалова*

### **Трансформация представлений о праве, государстве и гражданском обществе в свете развития концепции правовой государственности**

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению современных представлений о государстве, праве и гражданском обществе как об условиях формирования правовой государственности. Отмечается многогранность исследуемых понятий. Делается вывод о том, что правовое государство чаще всего ассоциируется с естественно-правовым подходом к определению права, с общесоциальной сущностью государства и представлением о гражданском обществе как о совокупности независимых людей, различных ассоциаций, партий с обязательной оппозицией. При этом подчеркивается тенденция к внедрению в государственно-правовой оборот идеи восприятия права как некоего дискурса, к возрастанию в связи с этим теории парламентаризма.



**Ключевые слова:** правовое государство, гражданское общество, право, правопонимание, парламентаризм, государство.

Для практического претворения идеи ограничения правом государства необходимо понимать, что, собственно, представляет собой право и государство, а также гражданское общество, которое зачастую признается необходимым условием формирования правового государства.

По этому поводу юриспруденция и иные гуманитарные науки предлагают множество определений и подходов. Подробное описание таких подходов не входит в предмет настоящего исследования. Однако тезисно следует отметить, что в юридической науке правовая государственность наиболее часто связывается с естественно-правовым подходом к определению права, согласно которому право выводится из разума и природы общества и человека, в силу чего может не совпадать с содержанием закона. Конкурирующим типом понимания права является юридический позитивизм (нормативизм), раскрывающий сущность права через совокупность устанавливаемых государством норм. В классическом юридическом позитивизме понятие правового государства либо отвергается под тем предлогом, что позитивное право не может быть выше установившего его государства, либо объясняется через требование самоограничения государства им же созданным правом [1, с. 54]. В настоящее время эти подходы сближаются, формируется «коммуникативный» [2, с. 77] тип понимания права или, как его часто называют в западных странах, «мягкий позитивизм», признающий в позитивном праве «минимальный уровень естественного права» [3, с. 19]. Параллельно разрабатываются иные типы правопонимания, такие как социологический позитивизм (право есть реальные общественные отношения), философское понимание права (право определяет свободу в поведении человека), историческая и психологическая школа правопонимания (содержание права выводится из исторической специфики страны или из правовой психологии народа) [4, с. 5-33; 5, с. 16]. С точки зрения цивилизационных характеристик политико-правовой культуры выделяют системоцентристский (ориентированный на приоритет нравственных, религиозных и идеологических регуляторов общественных отношений) и человекоцентристский (признающий ценность индивидуальной свободы личности) тип права [6, с. 6]. По критерию защищаемых ценностей принято говорить о либеральной и консервативной (традиционной) концепции права, либо о либеральной, мусульманской и тоталитарно-социалистической теориях права [7, с. 32; 8, с. 37]. Под влиянием развития цифровых технологий начинает формироваться информационное восприятие права [9, с. 81]. Ставится вопрос о невозможности проведения четкой

границы между законом и подзаконным актом как внешних форм выражения права, о дискуссионности пределов правового регулирования, о выделении наряду с правом таких явлений, как «параправо», «теневое право», «полуправо», «неправо» и т.п. [10, с. 43; 11, с. 6; 12, с. 29].

В результате глубоких и многосторонних исследований права в современном мире произошла некая «демистификация» [5, с. 18] права. Оно уже не воспринимается как проявление справедливости, подчеркивается его иррациональная составляющая, многосмысловая нагрузка, бессистемность, изменчивость под влиянием мультикультуризма и социальных катаклизмов [13, с. 43; 14, с. 13; 15, с. 15; 16, с. 6; 17, с. 129; 18, с. 115]. Сама справедливость подвергается различной интерпретации и даже ставится в зависимость от эмоциональных состояний обществ и групп [19, с. 45]. С точки зрения реализма право является результатом постоянной борьбы интересов [20, с. 89]. Например, Х. Харт подчеркивает, что «в основе всякого права лежат человеческие акты и ухищрения, а не заранее предустановленные идеи, как полагают сторонники естественного права, что право – это система правил, исходящая главным образом из политического процесса, через законодателей, хотя оно и применяется особым корпусом должностных лиц в политически нейтральной манере» [5, с. 16; 21, с. 185].

С учетом подобного восприятия права возрастает практическое значение теории парламентаризма. Поскольку надежды современных авторов связываются с необходимостью создания такой организации правотворчества, когда решение законодателя считалось бы рационально мотивированным итогом идущего в обществе широкого социально-политического дискурса, охватывающего в той или иной форме всех граждан государства [22, с. 112].

Восприятие самого государства тоже разнится в юридической науке. Ведутся дискуссии относительно сущности государства и выражаемых им интересов, признаков и функций государства, пределах его суверенитета, допустимости присутствия на местном уровне, оптимальности выражения воли государства посредством его органов, трансформации в условиях глобализации и расширения информационных технологий [23, с. 111; 4, с. 5; 9, с. 81]. Правовое государство ассоциируется с представительством общесоциальных интересов, с ограниченными способами выражения государственного принуждения, с либерально-демократической идеологией и работой госаппарата на принципах разделения властей.

Термин «гражданское общество» понимается не одинаково. Чаще всего оно рассматривается как совокупность независимых людей, различных ассоциаций, партий с обязательной оппозицией, в сфере, находящаяся вне непосредственной деятельности государства. Презюмиру-

ется, что гражданское общество в этом плане призвано способствовать становлению правового государства, поскольку оно позволяет через различные объединения свободных, активных и равноправных граждан наилучшим образом выражать свои интересы перед государством. Обычно называются такие признаки гражданского общества, как: объединение свободных людей, защита частных интересов, открытость, саморегулируемость, сложная структурированность, подчиненность праву и т.д. [24, с. 19; 25, с. 6; 26, с. 101]

Однако имеются и другие трактовки гражданского общества. Так, французские просветители и К. Маркс понимали под словосочетанием «гражданское общество» материальные условия жизни [27, с. 10]. Гражданское общество зачастую употребляется в значении «цивилизированного» общества, противопоставленного варварскому строю. Под этим термином имеют в виду античный полис или буржуазное общество, в котором сфера частных дел нашла освобождение от прямого воздействия государственно-властных институтов. Есть также мнение о том, что гражданское общество существовало всегда и продолжает существовать, происходит лишь смена поколений и ценностных ориентиров. Дискуссионным остается вопрос соотношения гражданского общества и народа, нации, избирателей. Предлагается говорить об информационном гражданском обществе [28, с. 8; 29, с. 59].

Но в целом юристы считают гражданское общество в большей степени гуманистической идеей, идеалом, нежели конкретным юридическим институтом [27, с. 10]. В то же время с позиции современного конституционализма государству важно создавать условия для стратификации общества, для свободы выражения мнения, для защиты интересов отдельных людей и их объединений. Эта задача созвучна и теории парламентаризма, требующей активного влияния населения на деятельность парламента.

Таким образом, в условиях современной множественности подходов к определению государства, права и гражданского общества концепт правовой государственности наиболее часто связывается с естественно-правовым подходом к определению права, с общесоциальной сущностью государства и представлением о гражданском обществе как о совокупности независимых людей, различных ассоциаций, партий с обязательной оппозицией. При этом связанность государства правом уже не принято гипертрофировать, поскольку многочисленные исследования показали относительность представлений о «справедливости» правовых норм, продемонстрировали присутствие в нем иррациональной составляющей, многосмысловой нагрузки, бессистемности. Надежды на гуманистическое развитие правовой государственности сегодня связываются с формированием права через

систему дискурсов между различными стратами гражданского общества, между различными центрами государственной власти. Поэтому наряду с традиционными концептами разделения властей, плюрализма, демократии как условия становления правового государства возрастает роль теории парламентаризма, которая предлагает юридические механизмы соотношения множества социальных интересов при принятии государственно-властных решений.

#### *Библиографический список*

1. Марченко М.Н. «Умеренный» позитивизм и верховенство права в условиях правового государства // Государство и право. – 2012. – № 4.
2. Лапаева В.В. Коммуникативные концепции права в контексте актуальных задач российской правовой теории и практики (с позиций лебертарного правопонимания) // Правоведение. – 2014. – № 6.
3. Mcleod, J. Legal theory. – L., 1999.
4. Основные концепции права и государства в современной России (по материалам «круглого стола» в Центре теории и истории права и государства ИГП РАН) // Государство и право. – 2003. – № 5.
5. Мартышин О.В. Совместимы ли основные типы понимания права? // Государство и право. – 2003. – № 6.
6. Лапаева В.В. Проблемы правопонимания в свете актуальных задач российской правовой теории и практики // Государство и право. – 2012. – № 2.
7. Чиркин В.Е. Субъективные заметки о либеральной концепции права в российской юридической науке // Государство и право. – 2013. – № 10.
8. Мартышин О.В. Консерватизм как идеология (политико-правовые аспекты) // Государство и право. – 2017. – № 12.
9. Бачил, И.Л., Шмаков М.А. О трансформации институтов «государство» и «право» в информационном обществе // Государство и право. – 2017. – № 11.
10. Бирюков С.В. Право, параправо, теневое право, полуправо, неправо... (об обоснованности «удвоения» права) // Вестник Омского университета Серия «Право». – 2010. – № 4 (25).
11. Иванов Р.Л. Пределы правового регулирования: понятие и виды // Вестник Омского университета Серия «Право». – 2011. – № 4.
12. Морозов Д.Г. Закон и подзаконный нормативно-правовой акт: проблемы соотношения // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2011. – № 4 (14).

13. Мухаметзарипов И.А. Человек на перекрестке культур: право и справедливость в мультикультурном обществе // Государство и право. – 2018. – № 3.
14. Кененова И. Кризис западной традиции права и российская традиция власти в ракурсе конституционной компаративистики // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. – № 1.
15. Исаев И.А. Власть и закон в контексте иррационального. – М.: Юрист, 2006.
16. Андрианов Н.В. Модернизация правовых институтов: проблемы методологии // Государство и право. – 2013. – № 6.
17. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. – М.: Весь мир, 2003.
18. Борщ, И.В. Правовые ценности и диалог правовых культур («Круглый стол» в Российском университете дружбы народов) // Государство и право. – 2014. – № 4.
19. Шайо А. Эмоциональные манипуляции: тонкая сущность конституционных институтов // Сравнительное конституционное обозрение. – 2015. – № 1.
20. Кроткова Н.В. Право и интерес (Р. Иеринг) // Государство и право. – 2018. – № 6.
21. Goodin R.E. and Pettit Ph. (eds). Companion to Contemporary Political Philosophy. L. 1993.
22. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность. – М.: Academia, 1995.
23. Чиркин В.Е. Разновидности публичной власти и ее социальные и юридические источники // Государство и право. – 2017. – № 5.
24. Орлова О.В. Понятие и предпосылки возникновения и развития гражданского общества в России // Государство и право. – 2013. – № 7.
25. Поздняков Э.А. Российское гражданское общество. Иллюзии и реальность // Политический класс. – 2006. – № 22.
26. Мамут Л.С. Гражданское общество и государство: проблемы соотношения // Общественные науки и современность. – 2002. – № 5.
27. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. – 2002. – № 2.
28. Грудцына Л.Ю., Петров С.М. Гражданское общество, народ и власть: концептуальное понимание и российская специфика // Государство и право. – 2012. – № 6.
29. Бачило И.Л. Цифровизация управления и экономики – задача общегосударственная // Государство и право. – 2018. – № 1.

*Людмила Геннадьевна Коновалова,  
Артем Олегович Голубев*

**Перспектива введения в КоАП РФ института оставления  
жалобы без движения как возможное направление  
совершенствования законодательства  
об административных правонарушениях**

**Аннотация.** В статье предлагается введение института оставления жалобы без движения в законодательство об административных правонарушениях. В работе обозначаются актуальные проблемы правоприменительной практики, возникающие в связи отсутствием рассматриваемого института в действующем законодательстве, производится сравнение норм КоАП РФ с аналогичным регулированием в других процессуальных кодексах. Обозначена практическая значимость предлагаемых изменений в КоАП РФ.

**Ключевые слова:** *институт оставления жалобы без движения, обжалование, административная ответственность.*

На протяжении нескольких лет наука обращает внимание на необходимость закрепления института оставления жалобы без движения в действующем законодательстве об административных правонарушениях. В начале 2020 г. Министерством юстиции были опубликованы новые проекты Кодекса РФ об административных правонарушениях и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – ПКоАП РФ), которые не содержат предпосылок появления рассматриваемого института. Верный ли это подход? Выскажем суждения по данному вопросу.

Оставление жалобы без движения – традиционный институт процессуальных отраслей права. Так, например, в апелляционном производстве, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства РФ (далее – КАС РФ), после подачи апелляционной жалобы суд первой инстанции проверяет правильность ее оформления. По результатам данной проверки суд: 1) принимает жалобу и направляет в суд апелляционной инстанции; 2) оставляет без движения, если есть технические недостатки жалобы, которые можно исправить в установленный судом срок; 3) возвращает апелляционную жалобу, если недостатки не исправлены в срок [0]. Как указывает Т.В. Соловьева, оставление без движения – промежуточный этап между подачей жалобы и ее возвращением, необходимая стадия реализации права на судебную защиту [2, с. 37].

В трудах ученых подчеркивается, что в случае оставления жалобы без движения в отличие от ее возвращения заявителю дается возможность оперативно устранить процессуальные недостатки жалобы после ее фактической подачи в суд с целью предоставления перерыва срока на обжалование [3, с. 44].

На практике отсутствие этого института приводит к тому, что жалоба возвращается с «сопроводительным письмом», которое нельзя обжаловать, в связи с этим проходят сроки для обжалования, не вступивших в законную силу постановлений. Это придает «обвинительный характер» процессу, не позволяет защитить права и побороться с неадекватной процессуальной позицией государственного органа.

Отсутствие в Кодексе РФ об административных правонарушениях [4] (далее – КоАП РФ) института оставления жалобы без движения связано с более масштабной проблемой пробельности процессуальных норм КоАП РФ об обжаловании. В частности, из анализа текста КоАП РФ нет ясности даже в понимании требований к жалобе на постановления по делам об административных правонарушениях. Действующим КоАП РФ предусмотрены лишь требования к жалобе на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, и в случае, если она подана с нарушением требований к содержанию, требования недопустимости повторной жалобы по тем же основаниям, то она возвращается заявителю.

Требования к жалобе на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях законодателем не установлены, что активно критикуется в литературе. Верховный Суд РФ в одном из обзоров судебной практики разъяснил, что для выполнения судом поставленных задач содержание жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должно быть таково, чтобы возможно было установить, чьи именно права и каким образом нарушены [5]. Позже в одном из решений Верховный Суд РФ указал, что положениями ст. 30.2-30.9 КоАП РФ не установлены требования к содержанию жалобы, поэтому надлежит применять положения п. 7 ч. 2 ст. 30.14 и ч. 3 ст. 30.15 КоАП РФ по аналогии закона [6]. Исходя из этого, одним из требований к жалобе является подпись заявителя. Как показывает практика, суды и должностные лица рекомендуют указывать наименование органа, куда подается жалоба, сведения о заявителе, какие права и интересы нарушены спорным постановлением, требования заявителя и основания, по которым оспаривается решение. Таким образом, не сложилось единого подхода. С одной стороны, КоАП РФ закрепляет содержание жалобы на вступившие в силу

постановления, с другой стороны, имеются неоднозначные представления о содержании жалобы на не вступившие в силу постановления.

Думается, что есть необходимость внедрения рассматриваемого института с одновременным четким указанием требований к жалобе и исчерпывающего перечня оснований оставления жалобы без движения, чтобы исключить процессуальную неопределенность. Позитивным видится, что проект ПКоАП РФ в ст. 9.7 закрепляет содержание жалобы на не вступившее в силу постановление по делу об административном правонарушении и, соответственно, на вступившие в законную силу постановления в ст. 10.4 указанного проекта [7].

Справедливо Конституционный Суд РФ определил, что, оставляя жалобу без движения, судья обязан разъяснить заявителю недостатки представленных документов, предоставив срок для их устранения [0]. Вспомогательным средством для заявителя является указание в определении судьей о том, какие действия необходимо совершить заявителю для преодоления обстоятельств, препятствующих принятию к производству заявления (жалобы), что гарантирует интересы заявителя, особенно в свете коротких сроков обжалования и при устранении дефектов жалоба считается поданной в первоначальный день подачи.

Отсутствие рассматриваемого института в КоАП РФ создает несогласованность с Арбитражным процессуальным кодексом РФ (далее – АПК РФ), который предусматривает компетенцию арбитражных судов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, и в случае подачи апелляционной или кассационной жалобы с нарушением требований суд оставляет ее без движения [9]. Так, например, в отношении индивидуального предпринимателя в порядке АПК РФ, суд выносит решение по делу о привлечении к административной ответственности, допустим, за преднамеренное банкротство. Лицо подает жалобу с нарушением требований, предъявляемых к ней, суд оставляет жалобу без движения, указывает, что необходимо сделать заявителю и устанавливает для этого необходимый срок. Заявителю не возвращают жалобу, он не идет повторно ее подавать, он находится на одном из этапов реализации права на судебную защиту. Дается возможность исправить ошибки, в случае их устранения жалоба принимается. Если же в отношении лица в порядке КоАП РФ вынесено постановление по делу об административном правонарушении, например, за превышение установленной скорости движения и заявитель подает жалобу на вступившее в законную силу постановление с нарушением требований к содержанию, должностное лицо на основании ч. 3 ст. 30.15 КоАП РФ возвращает жалобу. Заявителю приходится повторно реализовывать право на обжалование. Представляется, что статус жалобы не одинаков, как и объем возможностей и гарантий заявителя.



Сегодня процессуальные отрасли права идут по пути унификации законодательства. АПК РФ, КАС РФ установлены универсальное описание каждого вида производства, предусмотрены требования к форме и содержанию жалобы, в каких случаях жалоба оставляется без движения, либо возвращается. Неужели КоАП РФ не нуждается в этом?

Позволим предложить следующие изменения в действующий КоАП РФ. Во-первых, законодательно установить требования, предъявляемые к жалобе на не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях. Во-вторых, закрепить следующее (в отношении жалобы как на вступившие, так и не вступившие в силу постановления): 1) суд, орган, должностное лицо, установив при рассмотрении вопроса о принятии жалобы к производству, что она подана с нарушением требований, выносят определение об оставлении жалобы без движения; 2) в определении суд, орган, должностное лицо указывают основания для оставления жалобы без движения и срок для устранения обстоятельств; 3) если обстоятельства, которые послужили основанием для оставления без движения, будут устранены в срок, то жалоба считается поданной в первоначальный день подачи; 4) если указанные обстоятельства не устранены в срок, суд, орган, должностное лицо возвращают жалобу заявителю.

Таким образом, закрепление института оставления жалобы без движения предоставит «процессуальную льготу» лицам, реализующим право на обжалование, создаст баланс, единство как внутри КоАП РФ, так и во взаимодействии с другими процессуальными отраслями права.

#### *Библиографический список*

1. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: Федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 10. – Ст. 1391.

2. Соловьева Т.В. Институт возвращения искового заявления: сравнительно-исторический аспект // Юридическое образование и наука. – 2009. – № 1.

3. Коновалова Л.Г. Инициативы изменения законодательства об административных правонарушениях: достоинства и недостатки // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2020. – № 18.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 24.03.2021) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

5. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 2007. – № 6 (ч. 2).

6. Решение Верховного Суда РФ от 29.12.2016 по делу № 71-ААД16-1 // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. – URL: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения: 07.04.2021).

7. Проект Федерального закона «Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России 30.01.2020) // СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. – URL: <http://ivo.garant.ru> (дата обращения: 11.04.2021).

8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Игнатьевой Веры Павловны на нарушение ее конституционных прав статьями 111 и 112 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 21.03.2013 № 400-О // Конституционный Суд РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ksrf.ru> (дата обращения: 11.04.2021).

9. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

УДК 34.07

*Николай Николаевич Макеев*

### **Вопросы противодействия суицидальному поведению несовершеннолетних, вызванному негативным влиянием в социальных сетях «групп смерти»**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы влияния на подростков негативной информации, поступающей через сеть Интернет и побуждающей их к самоубийствам; предлагается механизм взаимодействия органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; вносятся предложения по совершенствованию нормативной правовой базы.

**Ключевые слова:** Интернет-сообщества, группы смерти, наносящая вред подросткам негативная информация, детский суицид, органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, совершенствование законодательства.

Россия занимает ведущее место в Европе и входит в 20-ку стран мира по уровню детских суицидов, в связи с чем государство признает борьбу с ними актуальным направлением государственной политики.

Эта тема не теряет своей актуальности, поскольку в 2020 г. количество суицидов увеличилось на 57% [1]. Злободневной она остается и для Алтайского края, поскольку он традиционно занимал по этому показателю 16-е место в стране: в 2019–2020 гг. попыток суицидов несовершеннолетних было зарегистрировано 164 и 141, что в 3 раза больше, чем в 2013 г. – 53; довели свой умысел до завершения 14 и 17 подростков, что вдвое выше, чем в 2014 г. – 8. За 8 лет наблюдений 960 алтайских подростков пытались покончить с собой, 106 – покончили [2].

Вместе с тем на законодательном уровне ни на один из органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не возложена обязанность по выявлению детей-участников Интернет-сообществ деструктивного характера, их учету, организации профилактической работы, не определен механизм межведомственного взаимодействия.

Могут ли взять на себя главенствующую роль Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП), которые законодательно названы координирующими другие органы системы профилактики? Или подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (далее – ПДН), по своим серьезным полномочиям и возможностям относящиеся к основным органам профилактики? Думается, что нет. Их деятельность или деятельность совокупности органов вышеуказанной системы не смогут запустить механизм выявления и пресечения склонения несовершеннолетних к суицидальным действиям. По нашему глубокому убеждению, такую роль в силу своих уникальных свойств могла бы как раз взять на себя прокуратура. Но для этого требуется осуществление не только надзорной функции, но и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления, как форм проявления прокурорской деятельности.

Эффективный механизм работы в этом направлении возможно организовать по подобию объединения совместных усилий органов системы такой профилактики в Республике Алтай (далее – РА) [3]. Инициатором и организатором этого выступила республиканская прокуратура. На уровне субъектов органов и учреждений были изданы приказы о межведомственном взаимодействии в рамках профилактики суицидального поведения несовершеннолетних, состоящих в группах деструктивного характера в информационной сети Интернет, предусматривающий как механизм взаимодействия всех заинтересованных ведомств, так и организацию психолого-педагогического сопровождения обучающихся и их семей. Для горрайпрокуроров были выработаны методические рекомендации по организации надзорной деятельно-

сти, для родителей подготовлены памятки о том, что надо знать и как действовать в экстремальной ситуации. Согласно разработанному алгоритму обязанности по выявлению детей, взрослых лиц, причастных к группам смерти, их идентификации, проведению поисковых мероприятий возлагались на органы полиции, а в части формирования банка данных подростков, склонных к суицидальному поведению, организации с ними профилактической работы и координации деятельности заинтересованных ведомств – на КДНиЗП.

Информация о причастности несовершеннолетних к участию в «группах смерти» может быть получена как в ходе осуществления самостоятельного мониторинга социальной сети Интернет, «ВКонтакте» путем изучения страниц Интернет-сообществ с применением фильтров «Место жительства», «Возраст» и т.д. на вкладке «Участники сообщества», так и через органы полиции. Как было установлено, в регионе более 800 несовершеннолетних учащихся образовательных организаций республики являлись участниками десятка Интернет-сообществ деструктивного характера.

Полученные списки несовершеннолетних с разбивкой по муниципалитетам были направлены в министерства образования и здравоохранения РА для организации во всех общеобразовательных учреждениях республики родительских собраний, на которых до сведения их законных представителей необходимо было довести информацию об усилении контроля за своими детьми, ограничения доступа к указанным информационным ресурсам, а также для проведения в школах медицинских осмотров детей с целью выявления склонности к совершению суицидов, случаев членовредительства, наличия соответствующих рисунков на теле.

После медосмотра было сформировано 2 списка: сведения по несовершеннолетним, чьи личности удалось идентифицировать и сведения по несовершеннолетним, идентификационные данные которых, указанные в сети Интернет, не соответствовали реальным. По результатам диагностики в группу риска были включены три с половиной сотни школьников.

Список детей, личность которых удалось установить, был направлен в территориальные КДНиЗП для формирования банка данных несовершеннолетних, склонных к суицидальному поведению. При этом указанные дети являлись как активными участниками с различной степенью заинтересованности, так и случайными пользователями рассматриваемых Интернет-сообществ. В связи с чем, этот процесс должны сопровождать школьные педагоги-психологи.

Параллельно сведения по владельцам «подставных» Интернет-страниц для установления их личности были направлены в органы по-

лиции с целью организации соответствующих поисковых мероприятий.

После поступления вышеуказанной информации территориальными КДНиЗП организовывались встречи с родителями (законными представителями) участников «групп смерти», личность которых установлена, для уведомления об их причастности к указанным информационным ресурсам, составления беседы разъяснительного характера и получения письменного разрешения на проведение с их чадом работы и – в случае подтверждения такой информации – оказания несовершеннолетнему психологической (при необходимости медицинской) помощи.

Немаловажным при этом является строгое соблюдение требований законодательства о персональных данных, как со стороны привлекаемых должностных лиц, так и самих сотрудников прокуратуры.

Далее организовывалось психологическое сопровождение детей (с разработкой индивидуальной программы коррекции его поведения, при необходимости – реабилитации, с обязательным включением мероприятий педагогов-психологов по формированию у ребенка положительного восприятия окружающего мира), по организации его досуга: вовлечение в занятия творчеством, спортом, наукой, трудовой деятельностью и т.д., особенно в летний период.

Следует отметить, что не все родители имеют необходимые навыки пользования информационно-телекоммуникационной сетью Интернет, у некоторых особенно в отдаленной сельской местности возникают сложности при обращении с компьютерной техникой. В связи с чем руководители образовательных организаций организовали их обучение пользованию компьютерной техникой, телекоммуникационной сетью путем проведения обучающих уроков учителями информатики и использованием интерактивных досок, вручение памяток с пошаговой инструкцией.

С целью идентификации местонахождения администраторов Интернет-сообществ из органов полиции прокуратурой республики была истребована информация о принадлежности IP-адресов администраторов с указанием сведений о местонахождении создателей и руководителей рассматриваемых сообществ и идентификационных данных – номеров телефонов, адресов электронной почты, к которым были «привязаны» страницы деструктивных групп.

Полученная информация в целях установления личности администраторов Интернет-сообществ, а также пресечения их противоправной деятельности и привлечения к установленной законом ответственности была направлена прокурорам более 30 субъектов РФ.

В результате взаимодействия была установлена личность 8 администраторов «групп смерти», деятельность которых была пресечена, в том числе в Ставропольском крае, Тверской области и Республике Мордовия, виновные привлечены к административной ответственности по ст. 6.17 КоАП РФ [4], а в Самарской области расследовано уголовное дело по ст. 110.1 Уголовного кодекса РФ [5].

Таким образом, органами прокуратуры могут применяться и меры по ограничению в досудебном порядке доступа несовершеннолетних к информации, размещенной на сайтах Интернет-сообществ, занимающихся пропагандой и призывами к совершению самоубийств. Так, по инициативе прокуроры РА за два года Роскомнадзором был ограничен доступ к 30 сайтам Интернет-сообществ.

Реализация намеченного сотрудничества в Республике Алтай позволила в 2 раза сократить как количество попыток, так и завершенных самоубийств, предотвратить 14 суицидов.

По нашему мнению, необходимо принять скорейшие меры по внесению дополнений в имеющееся нормативное регулирование в части закрепления за конкретными органами профилактики обязанностей по предупреждению и противодействию детского суицида, определение порядка их межведомственного взаимодействия, а также с учетом приобретенного опыта на уровне Университета прокуратуры РФ разработать для прокуратур субъектов РФ методические рекомендации по осуществлению прокурорского надзора за профилактикой суицидального поведения несовершеннолетних.

#### *Библиографический список*

1. Статистические данные по суициду 2020 год // Тростат [Электронный ресурс]. – URL: <http://nastroysam.ru/konsultaciya-advokata/18471-statisticheskie-dannye-po-suicidu-2020-god-trostat.html>.
2. Обобщение практики прокурорского надзора по противодействию самоубийствам несовершеннолетних // Архив прокуратуры Алтайского края за 2013-2020 гг.
3. Методические рекомендации по организации надзора за исполнением законодательства в сфере предупреждения самоубийств несовершеннолетних (обсуждены и одобрены Научно-консультативным советом при прокуратуре РА) / Под ред. Н.Н. Макеева // Архив прокуратуры Республики Алтай за 2018 г.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

*Татьяна Станиславовна Масловская*

## **Цифровые технологии и конституционная модернизация: опыт европейских государств**

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые вопросы использования цифровых технологий в процессе конституционной модернизации, прежде всего, возможности граждан влиять на содержание конституции, поправок к ней. Исследуется опыт европейских государств, использовавших информационно-коммуникационные, цифровые технологии в процессе конституционных преобразований. Делается вывод о необходимости наличия обязательной обратной связи в этом процессе, предусматривающей, в том числе, учет мнения граждан.

**Ключевые слова:** конституция, конституционная модернизация, цифровые технологии, европейские государства.

Прогрессивное развитие государства и общества, динамичный характер которого наблюдается в современном мире, предопределяет необходимость новеллизации конституций. Наблюдаемая в европейских странах тенденция усиления роли народа и его влияния на конституционную модернизацию укрепляется. Во многом это связано, по нашему мнению, с одной стороны, с изменением роли граждан в процессе конституционной модернизации, с другой – со стремительным развитием и широким использованием информационно-коммуникационных, цифровых технологий во всех сферах жизни общества.

До недавних пор участие граждан в процессе конституционной модернизации сводилось лишь к возможности влиять на принятие конституции, поправок к ней (участие в конституционном референдуме, в редких случаях – инициирование конституционных поправок), в настоящее время расширяются возможности граждан влиять на содержание конституционного текста. Таким образом, наблюдается смещение акцентов, повышение активности граждан, их широкое вовлечение в процесс конституционных преобразований. Огромную роль в этом играют информационно-коммуникационные, цифровые технологии.

В качестве иллюстраций возможно привести несколько примеров из опыта европейских государств, использовавших информационно-коммуникационные, цифровые технологии в процессе конституционных преобразований. Возможно выделение нескольких подходов.

Первый подход предполагает создание специального интернет-сайта для внесения предложений по конституционным преобразованиям со стороны граждан, вовлечения их в процедуру подготовки текста проекта Конституции. Так, в Люксембурге по инициативе Палаты депутатов в течение трех месяцев (с июля до 13 октября 2015 г.) зарегистрированные под настоящим именем и фамилией граждане высказывали свои предложения на специализированном интернет-сайте ([www.ärvirschléi.lu](http://www.ärvirschléi.lu)). Всего 139 граждан представили на нем свои предложения. Из общего числа зарегистрированных предложений 93 были отобраны после их первой оценки, проведенной членами парламентской Комиссии по институтам и конституционному пересмотру. Из участников, с которыми связались в письменной форме, 38 граждан (около половины) приняли участие в публичных слушаниях, проведенных 8 июля 2016 г., чтобы лично обсудить опубликованные идеи. Подчеркнем, что такая инициатива была предпринята впервые, а также впервые данные предложения были обсуждены в рамках публичных слушаний. Некоторые предложения граждан вошли в проект новой Конституции Люксембурга, в том числе: нормы, касающиеся прав ребенка, прав животных, доступа к культуре, защиты наследия, введения инициативы граждан [1].

В то же время кафедра парламентских исследований Университета Люксембурга реализовывала исследовательский проект (Constitutlux), целью которого было помочь понять ожидания граждан Люксембурга в отношении конституционной реформы. В рамках данного проекта по различным критериям было отобрано 60 граждан старше 16 лет в соответствии с социально-демографическими критериями (возраст, пол, семейное положение, уровень образования, сфера деятельности, активность, пенсионер, религиозные убеждения, философские взгляды и т.д.), которые были разделены на пять групп и были приглашены для участия в двухдневных тематических структурированных дебатах по проекту конституционного пересмотра. Участникам дискуссии было предложено заполнить анкету до и после обсуждения.

Следует позитивно оценить данную практику широкого участия граждан в процессе подготовки проекта Конституции Люксембурга, стремление государственных органов предпринять все допустимые меры для обеспечения такого участия и учета мнения граждан. Конституция, обладая чертами общественного договора, отражает волю народа, поэтому при возможном реформировании ее норм необходимо также согласие народа. В связи с этим представляется целесообразным предоставлять гражданам возможность участвовать в пересмотре Конституции посредством инициирования ее изменения, подготовки текста проекта, а также принятия решения по конституционной реформе.



Данный подход отвечает конституционному принципу народовластия, согласно которому народ является источником государственной власти [2, с. 109].

Полагаем, что данный способ – использование специального интернет-сайта по реформированию конституции – может служить не только для размещения предложений граждан о конституционных поправках, но и выступать платформой для обсуждения конституционных изменений, предлагаемых со стороны государства, что позволит прийти к консенсусу, минимизировать возможные риски негативного голосования по конституционным поправкам.

К современным способам участия граждан в процессе конституционной модернизации можно отнести второй подход – создание специальной цифровой платформы, посредством подключения к которой и с использованием технологии «краудсорсинга» (т.н. коллективного поиска решений) был, например, разработан проект Конституции Исландии в 2011 г. Проект конституции был представлен исландскому парламенту в июне 2011 г. Конституционным советом (парламентом Исландии в 2010 г. было принято решение о том, что проект новой Конституции будет поручено разрабатывать группе обычных граждан различного возраста и профессий). Конституционный совет в составе 25 членов составил проект Конституции на Интернет-платформе – <http://stjornlagarad.is>, воспользовавшись помощью граждан Исландии. Гражданам была предоставлена возможность комментировать проект через социальные сети: страницу Facebook. Члены совета были также активны в Твиттере, размещали видео себя в YouTube и распространяли изображения в Flickr.

Конституционный совет был разделен на три рабочие группы, каждая занималась разработкой своего круга вопросов. Совет разделил время своей работы на два периода: первый предназначался для обсуждения, когда группы работали над конкретными темами, в конце данного периода они были объединены в проект предложений по Конституции, которые обсуждались Конституционным советом на двух заседаниях до передачи в парламент. По понедельникам и вторникам группы отдельно работали над своими темами и предложениями по внесению поправок в Конституцию. Перед тем, как рекомендации представлялись на еженедельном открытом заседании Совета (по четвергам), с ними знакомились делегаты других групп (на собраниях по средам), которые затем могли дать свои комментарии. Когда группа была готова с предложениями, она представляла их на открытом заседании Совета, на котором присутствовали все члены. На этом этапе все предложения размещались на электронной платформе Совета как промежуточный документ и общественность могла высказывать свои

комментарии к данным предложениям. Наконец, специальный комитет принимал предложения и комментарии других делегатов и общественности. Следующим шагом была отправка предложений на рассмотрение Совета. Если собрание принимало их, они включались в документ Конституционного совета, и снова общественности предоставлялась возможность прокомментировать эти предложения. Хотя текст был помещен в документ, его можно было снова использовать и изменять в процессе подготовки. Таким образом, общественность могла следить за всем процессом подготовки Советом предложений по новой конституции. Данный документ не имел окончательного варианта, поскольку все высказываемые предложения могли быть изменены.

Участие общественности в процессе формирования текста проекта новой Конституции Исландии дает пример широкого вовлечения народа в процесс конституционной модернизации. Желание Конституционного совета Исландии донести до общественности всю имеющуюся информацию о подготовке проекта Конституции следует оценивать положительно. В тексте предполагаемых предложений по изменению конституционной нормы можно было проследить развитие событий и оставить свои комментарии. Кроме того, Конституционный совет предоставил общественности возможность отправлять сообщения, которые публиковались на интернет-платформе (если они не были анонимными), и публика могла их читать и комментировать.

Таким образом, Конституционный совет стремился к открытому общению с исландским народом, предоставил гражданам реальную возможность участвовать в формировании новой Конституции Республики Исландия. О работе Совета можно также было узнать из основных электронных средств массовой информации и социальных сетей, таких как Facebook, Youtube и Flickr. Ежедневно на Youtube и Facebook выкладывались короткие интервью с делегатами. По четвергам в 13.00 на интернет-платформе Совета и в Facebook шла прямая трансляция заседаний Конституционного совета, что, безусловно, способствовало прозрачности его работы. Также были размещены: расписание заседаний всех собраний, все протоколы собраний групп, Совета, регулярные новости о работе Совета, еженедельный информационный бюллетень. В средствах массовой информации публиковалась социальная реклама, побуждающая общественность следить за происходящим в Совете и оставлять свои комментарии.

Важнейшей являлась обратная связь: информация, предоставленная гражданами (через комментарии на платформе, электронную почту, социальные сети и пр.), каждую неделю обрабатывалась, и давался ответ гражданам. Два раза в неделю проходили заседания, которые

были открыты для публики, велась прямая трансляция. Таким образом, граждане страны чувствовали сопричастность к процессу конституционной модернизации, все процедуры носили прозрачный и подотчетный характер.

Отметим, что общенациональный референдум по принятию новой Конституции Исландии прошел в октябре 2012 г., 67% граждан высказалось «за», однако парламент не проголосовал за ее принятие (данный вопрос даже не был поставлен на голосование). Тем не менее полагаем, что данный опыт Исландии является чрезвычайно полезным для других государств.

На сегодняшний день в некоторых европейских странах продолжает использоваться направление электронных обращений граждан с предложениями о конституционных поправках (общего и конкретного характера) к субъектам, принимающим участие в процессе конституционной модернизации (например, к палатам парламента, конституционной комиссии). Так, в Республике Беларусь после объявления осенью 2020 г. начала сбора предложений граждан по внесению изменений в Конституцию Республики Беларусь в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь поступило более 5000 предложений от граждан, субъектов хозяйствования, общественных объединений, политических партий и иных субъектов (по состоянию на 31 марта 2021 г.). Конституционной комиссией (в нее вошли 36 человек – представителей государственных органов, юридической науки, общественных объединений, различных отраслей экономики и социальной сферы), созданной в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 15.03.2021 № 105, организован сбор предложений граждан по изменению Конституции Республики Беларусь, которые направляются в Национальный центр правовой информации, в том числе и по электронной почте ([sbor@ncpi.gov.by](mailto:sbor@ncpi.gov.by)), а затем анализируются, систематизируются и доводятся до сведения Комиссии.

В целом позитивно оценивая практику широкого участия граждан некоторых европейских государств в процессе конституционных преобразований с использованием информационно-коммуникационных, цифровых технологий, следует обратить внимание на конечный результат такого участия – это не только стремление государственных органов предпринять все допустимые меры для обеспечения участия в этом процессе граждан, но самое главное, на наш взгляд, – это учет мнения граждан. Важнейшим представляется именно обратная связь, посредством которой могут оцениваться (поддерживаться или отклоняться) представленные предложения, что позволит гражданам быть сопричастными к предлагаемым и вносимым конституционным изменениям.

В отношении перспектив развития использования цифровых технологий в процессе конституционной модернизации отметим, что в будущем возможно создание специальных алгоритмов, кодов для написания искусственным интеллектом конституций (например, по специально заданным параметрам). Наряду с такими возможностями появятся и ряд проблем, среди которых, например, проблема субъектного состава конституционно-правовых отношений. Например, при разработке проекта конституции, кто будет выступать субъектом, если указанный проект предлагается не народом, гражданами, группой лиц, собравших установленное количество подписей посредством использования информационно-коммуникационных технологий, а специальной программой, составленной определенным разработчиком?

Подводя итог, отметим, что, благодаря цифровым технологиям, расширяются возможности граждан для участия в решении различных вопросов, включая участие в процессе конституционной модернизации. Прозрачность, быстрота, простота, эффективность – основные характеристики использования цифровых технологий в процессе конституционной модернизации.

На современном этапе необходимым выступает привлечение граждан к предложению конкретных поправок в конституции, их обсуждению, выявлению мнения граждан по предлагаемым государством конституционным изменениям. В то же время государственные органы должны предпринимать все допустимые меры для обеспечения учета мнения граждан. Наличие обратной связи с гражданами является обязательным в этом процессе для успешного решения общих задач.

#### *Библиографический список*

1. Сайт Палаты депутатов Люксембурга: Rapport de la Commission des institutions et de la revision constitutionnelle, 6.06.2018, №6030 [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.chd.lu/wps/PA\\_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl](https://www.chd.lu/wps/PA_RoleDesAffaires/FTSByteServletImpl).
2. Масловская Т.С. Конституционная модернизация социальных и государственных институтов в европейской традиции (опыт Франции и Люксембурга) // Веснік Канстытуцыйнага Суда Рэспублікі Беларусь. – 2020. – № 1. – С. 99-113.

*Наталья Ильинична Минкина*

## **Необходимость совершенствования российского законодательства о рассмотрении обращений граждан в условиях цифрового развития**

**Аннотация.** В работе анализируется Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» с учетом происходящих в стране процессов цифровизации. Обозначено несовершенство закона в части отсутствия правовой регламентации вопроса об особенностях рассмотрения электронных обращений граждан. Отмечается тенденция по опережению закона в этом вопросе сложившейся практикой. Высказываются отдельные предложения по дальнейшей модернизации соответствующего законодательства в направлении развития цифровых прав граждан.

**Ключевые слова:** *право граждан на обращение, электронные обращения, органы публичной власти, законодательство, Интернет, цифровые права.*

Вне всякого сомнения, что одним из важных конституционных прав граждан является право на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления согласно ст. 33 Основного Закона Российской Федерации (далее – РФ). Такое право неотчуждаемо, абсолютно и неограниченно, имеет свою конституционно-правовую историю становления. Одновременно это и значимый политический институт современного гражданского общества и правового государства, основанный на определенной международно-правовой регламентации. Применительно к национальному законодательству процедура реализации данного права преимущественно регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» (далее – Закон). Хотя с момента его принятия прошло уже почти 15 лет, он лишь 8 раз подвергался незначительным изменениям и дополнениям со стороны законодателя.

При этом следует признать, что Закон удачен по многим общим позициям и моментам в выстраивании отношений с публичными органами власти, как при письменных, так и при устных обращениях к ним, прежде всего, с позиции процедуры и сроков. Также концептуально продуманными являются виды обращений (предложения, заявления и жалобы), в их личных и коллективных проявлениях. Кроме того, положительно, что в ст. 4 предусматривается как таковая возможность подачи обращения в электронной форме. Но вместе с тем

правоприменительная деятельность органов власти уже длительное время демонстрирует различный спектр проблем, связанных с толкованием и наличием пробелов в указанном законодательном акте. В частности, специалисты отмечают его фрагментарный характер, содержание в нем оценочных критериев, которые приводят к неоднозначному правоприменению [2, с. 68]. И с этим трудно не согласиться. Однако еще большее недоумение вызывает отсутствие в Законе особых правил по рассмотрению электронных обращений, поскольку общие законодательные требования не всегда применимы, а также, что вполне очевидно, не отображают всей специфики их разрешения и направления электронного ответа на них. По этой причине отечественное законодательство о рассмотрении обращений граждан представляется не уместно консервативным и не вполне отвечающим современным условиям жизни, связанным с цифровизацией. Более того, такое законодательное несовершенство (даже своего рода отсталость) можно оценить как определенное препятствие в реализации права граждан на обращение в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В то время как по статистике количество обращений, поступающих в форме электронного документа в публичные органы власти, неуклонно растет из года в год. Существующая практика Интернет-приемов сегодня не находит своей прямой правовой регламентации в действующем анализируемом Федеральном законе.

Представляется затянутым концептуальный пересмотр Закона, несмотря на то, что еще 5 апреля 2019 г. разработана первая версия законопроекта, подготовленного Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека [3]. При этом от 27 различных адресатов поступили в большинстве случаев актуальные и интересные предложения по дальнейшему совершенствованию анализируемого законодательства, среди них: Правительства областей, Администрации глав ряда Республик, губернаторы и их заместители, Думы, Законодательные собрания, включая Алтайское краевое Законодательное Собрание.

Пожалуй, основным достижением отмеченного проекта нового Закона является введение новой терминологии с обозначением понятий, как: электронное обращение; электронный ответ на обращение; портал единой системы обработки и хранения обращений; официальный сайт адресата; личный кабинет; информационная система адресата; публичные обращения (так называемые: «открытые письма»). Такой новый терминологический ряд в своем законодательном закреплении позволит единообразно его толковать на практике и при соответ-

ствующей правовой конкретизации определять особенности электронного взаимодействия граждан и публичных органов власти.

Наибольшие дискуссии при обсуждении законопроекта, на наш взгляд, может вызвать вопрос об используемом цифровом пространстве и необходимости представления в нем альтернативы. Так, в ст. 10 проекта закона определено, что электронное обращение подается адресату посредством специализированной формы для подачи обращений или личного кабинета заявителя на официальном сайте адресата и (или) на портале единой системы обработки и хранения обращений. Но, как установлено, электронное обращение может быть направлено заявителем на адрес электронной почты адресата в случаях, если на официальном сайте адресата или на портале единой системы обработки и хранения обращений отсутствует возможность приема электронных обращений посредством личного кабинета или специализированной формы для подачи обращений.

При этом доступ к личному кабинету портала единой системы обработки и хранения обращений и личному кабинету официального сайта государственного органа и органа местного самоуправления предоставляется заявителю в соответствии с нормативными правовыми актами, определяющими порядок функционирования федеральной государственной информационной системы «ЕСИА Госуслуги». По сути, с помощью данной системы возможно осуществить подтверждение личности заявителя, что имеет немаловажное значение.

В настоящее время на практике уже широко используются электронные обращения. Но если современные электронные сервисы типа Интернет-приемных, позволяют задать необходимые с точки зрения Федерального закона поля формы обращения, в том числе адрес электронной почты для направления ответа, без заполнения которых обращение просто не будет отправлено, то при использовании электронной почты сложнее. Однако граждане помимо Интернет-приемных для отправки обращений в форме электронного документа весьма активно пользуются и обычными адресами личной электронной почты. В этих случаях не редкостью стали обращения, полученные на такие адреса, при соответствующих настройках электронной почты отправителя, когда его адрес невидим для получателя. Если в тексте обращения отсутствует указание на адрес электронной почты (с чем чаще всего сталкиваются должностные лица органов власти), по которому необходимо направить ответ, то и ответ невозможно направить. Однако при этом в Законе не определены основания для не направления ответа. С одной стороны, игнорировать такие обращения было бы неправильно, но с другой стороны, и осуществить контроль за ними практи-

чески невозможно. Очевидно, что этот процесс необходимо упорядочить и однозначно определить в новом Законе.

Итак, представители публичных органов власти из разных регионов страны в большей мере высказываются за использование специальных электронных сервисов, т.е. без электронной почты. И, действительно, есть опасения полагать, что решение вопроса через установление обязанности указывать заявителю адрес электронной почты может игнорироваться и, по сути, не снимет выше отмеченной проблемы. Поэтому, в частности, Алтайское краевое Законодательное Собрание обозначает целесообразность единообразного направления обращений в государственные органы и органы местного самоуправления в форме электронного документа через портал предоставления государственных и муниципальных услуг [3].

В тоже время в специальной литературе можно встретить дискуссионные мнения о необходимости создания иной специальной государственной платформы для обозначенных целей. Так, В.М. Варгина предлагала ввести такую специальную Интернет-платформу, которая будет функционировать по аналогии с международным порталом «Change.org». По мнению исследователя, это положительно скажется не только на взаимодействии граждан и государства, но и позволит упростить и автоматизировать процесс подачи обращений [1, с. 295-296].

Однако и использование уже существующего портала «Госуслуги» позволит достичь указанные цели. Более того, органы могут прикреплять ответы на обращения и, тем самым, исключить их утрату при пересылке почтой. Кроме того, можно разделить это мнение о создании единой сквозной цифровой среды, что также будет соответствовать различным стратегическим программам развития нашей страны. Причем, этот вопрос следует урегулировать унифицированно на федеральном уровне, без переложения вопроса на государственные органы власти субъекта РФ. Думается, в вопросе правовой регламентации конституционного права граждан на обращение в публичные органы власти должен существенно превалировать федеральный, а не региональный компонент.

Наряду с указанным, в новом Законе необходимо установить конкретные требования, в том числе технические, к единообразной форме направления обращений в виде электронного документа, а также критерии, при которых ответ на обращение, поступившее в форме электронного документа, не дается. Это необходимо, прежде всего, для профилактики и пресечения недобросовестного поведения отдельных граждан, проблема взаимодействия с которыми отмечалась уже в раз-



ных литературных источниках [4, с. 54-59]. Если обобщать позиции правоприменителей, то, в первую очередь, это касается следующего:

1) установление предельного объема документов и материалов, прилагаемых к обращению в форме электронного документа;

2) определение процедуры регистрации обращений, поступающих в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в форме электронного документа от одного и того же гражданина по одному и тому же вопросу (неоднократно с интервалом в несколько минут, часов в течение одного рабочего дня);

3) необходимость закрепления порядка направления ответа на обращение, которое поступает в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, в форме электронного документа, поскольку скан-копия документа-ответа не будет иметь юридической силы;

4) обозначение порядка действий государственного или муниципального служащего, который отправляет ответы на обращения граждан по электронной почте, в случае получения ответных сообщений (переписок) с гражданами, неоформленных как обращение;

5) определение правомерности действий Интернет-сайтов, осуществляющих посреднические услуги по приему и пересылке обращений в форме электронного документа, в государственные органы, органы местного самоуправления или должностному лицу [3].

Кроме того, наконец, разрешая вопрос о конкретных возможностях подачи электронного обращения гражданами, законодателю стоит предусмотреть бланкетную норму, предусматривающую необходимость соблюдения требований Федерального закона «О персональных данных», а в новых информационных ресурсах и порталах, соответственно, предусмотреть необходимые сервисы для получения согласий в установленном порядке и форме от заявителей адресатом как оператором. Одновременно с этим считаем уместным предусмотреть дополнительные возможности подачи заявителем обращений в органы публичной власти с использованием цифровой подписи согласно Федеральному закону «Об электронной подписи».

Таким образом, несмотря на некоторую вышерассмотренную дискуссионность отдельных моментов, думается, современное российское общество нуждается в подобном продвинутом Законе о рассмотрении обращений граждан. При этом он должен не просто соответствовать цифровой активности граждан, которая за последние годы, особенно с периода пандемии весны 2020 г., усилилась, но и позволит расширить цифровые права в публичных правоотношениях, в частности, при рассмотрении различных обращений граждан публичными органами власти. В этой связи принятие во внимание цифровых нова-

ций должно стать приоритетным направлением совершенствования федерального законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан РФ в самом ближайшем будущем в нашей стране.

#### *Библиографический список*

1. Варгина В.М. Право граждан на обращение в государственные органы и органы муниципальных образований // NovaUm.Ru. – 2018. – № 15. – С. 293-297.
2. Зайков Д.Е. Недопустимые обращения граждан: проблемы квалификации и правоприменительной практики // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8. – С. 68-74.
3. Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. Нормотворческие инициативы. Проект Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/395/>.
4. Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. – 2019. – № 1. – С. 54-59.

УДК 342.843.5

*Иван Андреевич Субочев*

### **Цифровые новации избирательного процесса в России**

**Аннотация.** В статье рассмотрены основные тенденции развития цифровизации избирательного процесса в России, охарактеризованы действующие механизмы цифрового взаимодействия граждан и государства, а также определены перспективные направления развития цифрового избирательного права.

**Ключевые слова:** *избирательная система, избирательное право, цифровизация избирательного процесса, цифровые сервисы.*

Современный этап развития государственного управления невозможен без процесса цифровизации, который становится его неотъемлемой частью. Цифровые технологии охватывают все сферы государства и общества, в том числе процесс организации и проведения выборов и референдумов, как важнейшие демократические процедуры, требующие обеспечения доступности и удобства в их реализации для всех участников избирательного процесса, как избирателей, так и кандидатов, политических партий и иных организаторов выборов.

Анализ публикаций последних лет позволяет сделать вывод о том, что российской юридической наукой все большее внимание уделяется процессам цифровизации в рамках публично-правовых исследований в области конституционных прав граждан [1].

Практика показывает, что на официальном уровне роль информационных и коммуникационных технологий в этом процессе определяется в документах стратегического планирования [2]. Так, в утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. отмечены такие основные задачи применения информационных и коммуникационных технологий для развития системы государственного управления, взаимодействия граждан и государства, как: развитие технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления наряду с сохранением возможности взаимодействия граждан с указанными организациями и органами без применения информационных технологий; совершенствование механизмов электронной демократии; обеспечение возможности использования информационных и коммуникационных технологий при проведении опросов и переписи населения; создание основанных на информационных и коммуникационных технологиях систем управления и мониторинга во всех сферах общественной жизни [3].

В ходе реализации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федерального проекта «Цифровое государственное управление» был определен перечень основных мероприятий, реализуемых в 2019–2021 гг. в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

При этом уже в настоящий период по данным ЦИК России активно используется и зарекомендовал себя такой сервис, как «Мобильный избиратель», возникший в 2017 г. К настоящему времени указанным сервисом воспользовались уже более 12 миллионов избирателей по всей стране, а его удобство и надежность позволяют избирателям, находящимся в любой точке России, принять участие в выборах федерального уровня. Следует отметить, что указанный механизм пришел на смену выдаче «открепительных удостоверений».

Иным немаловажным направлением, активно используемым избирательными комиссиями в своей работе, стало изготовление протокола об итогах голосования с использованием QR-кода. Так, указанная процедура позволила значительно сократить время ввода данных в систему ГАС «Выборы». Как отмечает председатель ЦИК России, использование системы QR-кодирования протоколов позволяет уже к

полуночи внести более 90% всех необходимых данных в ГАС «Выборы».

Но помимо уже имеющихся в настоящий момент направлений развития современных технологий в избирательном процессе инновационным является проектирование и реализация цифровых сервисов для участников избирательного процесса, разработанных с целью решения разнообразных задач в ходе подготовки и проведения выборов.

Указанные сервисы разработаны по основным группам участников избирательного процесса: для избирателей, кандидатов и избирательных объединений, избирательных комиссий и для средств массовой информации.

Так, уже в настоящий момент избиратели могут узнать информацию о выборах или референдумах, проходящих в их регионе, о кандидатах и избирательных объединениях, принимающих участие в выборах, а также ознакомиться с итогами голосования на портале «Госуслуги».

Там же для избирателей в ближайшее время будет представлена возможность проверить и актуализировать свои данные в Регистре избирателей, найти себя в списках избирателей по месту жительства, узнать информацию об избирательной комиссии.

В ходе электоральных процессов в 2020 г. активно применялся и пользовался спросом новый механизм – подача заявления о голосовании вне помещения для голосования при наличии на то уважительных причин, установленных избирательным законодательством.

Значимым и важным в сфере развития цифровизации избирательного процесса является блок цифровых сервисов для кандидатов и избирательных объединений.

Кандидаты и избирательные объединения смогут дистанционно подать документы, необходимые для выдвижения и регистрации, открывать специальные избирательные счета, представлять финансовые отчеты, а также назначать наблюдателей в избирательные комиссии, что существенно повысит скорость обмена информацией между субъектами избирательного процесса.

Реализовать указанные направления планируется через личный кабинет на Едином портале государственных и муниципальных услуг. При этом уже в 2020 г., в соответствии с Федеральным законом от 23.05.2020 № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», для кандидатов и избирательных объединений был введен значимый и прогрессивный сервис с использованием указанного портала – сбор подписей избирателей в поддержку их выдвижения.

Процедура сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата или списка кандидатов, урегулированная статьей 37 Федерального закона, является трудоемким процессом, занимающим значительный промежуток времени при коротких сроках, установленных в избирательном законодательстве. Кандидатам необходимо подготовить в соответствии с утвержденным избирательной комиссией образец подписной лист, соблюдая все требования законодательства в части его заполнения, указать необходимый объем персональных данных, проверить и заверить указанный подписной лист в соответствии с требованиями избирательного законодательства.

В единый день голосования 13 сентября 2020 г. прошел эксперимент по внедрению указанного цифрового сервиса, с участием трех регионов: Чувашской Республики, Пермского края и Челябинской области, по итогам которого председатель ЦИК России Э.А. Памфилова отметила, что всего было собрано более 7000 подписей в электронном виде. Все подписи, собранные с использованием дистанционных технологий, признаны комиссиями действительными, нарушений порядка оформления указанных подписей установлено не было [4].

Таким образом, использование указанного цифрового сервиса позволило кандидатам исключить типовые ошибки, которые допускались при сборе подписей в «ручном» режиме, а также существенно упростить порядок работы избирательных комиссий в части проверки представленных подписей избирателей.

Еще один важный блок цифровых сервисов планируется разработать для представителей средств массовой информации. Так, у журналистов и иных заинтересованных организаций появится возможность подачи уведомлений о готовности к предоставлению кандидатам и избирательным объединениям эфирного времени, рекламных площадей, изготовлению агитационных материалов, подачи заявления на аккредитацию СМИ, а также будет сформирована выдача цифровых аккредитационных удостоверений.

В завершении важно отметить, что в рамках развития всех выше-названных механизмов, предполагающих внедрение цифровых технологий в избирательный процесс, на заседании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации 2 декабря 2020 г. был рассмотрен и принят за основу проект Концепции создания Цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации до 2022 г. [5].

Таким образом, использование новых цифровых технологий приводит к значительной трансформации и модернизации избирательного процесса, изменению законодательных подходов к определению по-

рядка реализации участниками электорального процесса своих конституционных избирательных прав. При этом применение цифровых технологий в избирательном процессе значительно опережает уровень информатизации в других сферах государственного и муниципального управления, что обуславливает необходимость разработки и принятия соответствующих законодательных решений.

#### *Библиографический список*

1. Трансформация права в цифровую эпоху: монография / Под ред. А.А. Васильева. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2020. – 432 с.

2. Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества // Журнал российского права. – 2020. – № 5.

3. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы: Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 20. – Ст. 2901.

4. В ЦИК рассказали о сборе подписей через портал Госуслуг [Электронный ресурс]. – URL: <https://ria.ru/20200729/1575102506.html> свободный.

5. О проекте Концепции создания Цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации до 2022 года: Выписка из протокола заседания ЦИК России от 02.12.2020 № 277/1-7 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/vypiski-iz-protokolov/48483/>.

УДК 342

*Мария Викторовна Титаренко*

### **Конституционные права и свободы человека и гражданина: реализация прав осужденных**

**Аннотация.** Статья посвящена реализации и ограничению конституционных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы по приговору суда. Кроме того, в статье рассматриваются проблемы реализации вышеназванных прав и положительные моменты их решения.

**Ключевые слова:** конституционные права, конституционные свободы, реализация прав, осужденные.

Гл. 2 Конституции Российской Федерации закрепляет многообразие прав и свобод человека и гражданина. Политика нашего государства, провозгласившего себя социальным (ст. 7 Конституции Россий-

ской Федерации), направлена на защиту данных прав, решение социально-экономических, политических, культурных и духовных проблем общества и обеспечение достойной жизни человека. Неотъемлемыми, фундаментальными правами, присущими любому человеку независимо от гражданской принадлежности, являются личные права, к которым относятся право на жизнь, свобода, достоинство личности, личная неприкосновенность и т.д. Отдельная категория людей – лица, находящиеся в местах лишения свободы, обладает правами и свободами, наравне с гражданами нашего государства. Согласно ст. 10 УИК РФ, изъятие и ограничение прав и свобод осужденных возможно только в случаях, предусмотренных уголовным, уголовно-исполнительными и иным законодательством Российской Федерации. Несомненно, в случае применения к лицу, совершившему преступление, наказания в виде лишения свободы, ряд конституционных прав, таких как право на свободу передвижения, право на неприкосновенность личности и жилища (речь идет о помещениях, в которых проживают осужденные), право на труд, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, подлежат ограничению. Однако в случае применения наказания, связанного с изоляцией лица от общества, государство всегда поощряет встречи осужденных с семьей, родными, учитывая лишь физический характер изоляции, но ни в коем случае не моральный.

Кроме общих (конституционных) прав осужденных, данной категории лиц присущи специальные права. Основным правом лиц, находящихся в заключении, является право на оказание юридической помощи. Помимо вышеназванного, данные лица обладают правом на психологическую помощь, вежливое обращение, свидания и прогулки. Однако ежегодно Уполномоченному по правам человека поступают тысячи обращений от заключенных, касающихся необоснованного привлечения к уголовной ответственности, нарушения сроков уголовного преследования, вопросы, связанные с условиями содержания осужденных, качества продуктов питания и отсутствием инвентаря [3]. Большая часть обращений поступает из Москвы и Московской области. В ходе проверок мест содержания заключенных были выявлены такие проблемы, как превышение лимита численности, неоказание медицинской помощи, не все лица обеспечены спальными местами, отсутствие ремонта, низкая заработная плата, привлечение к сверхурочным работам.

В настоящее время решение данных проблем происходит постепенно. К положительным моментам можно отнести увеличение продолжительности прогулок, количества свиданий. Недостатки, выяв-

ленные в ходе проверок, находятся на контроле у руководителей данных подразделений.

### *Библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2. Попова Ю.М. Обеспечение безопасности как направление деятельности уголовно-исполнительной системы (Анализ положений концепции развития УИС до 2020 года) // Вестник Кузбасского института. – 2014. – № 2. – С. 43-49.

3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Московской области в 2019 году [Электронный ресурс]. – URL: <http://upch.mosreg.ru/dokumenty>.

*УДК 342.537*

*Ольга Анатольевна Фомичева*

## **Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как форма реализации конституционного права граждан на управление делами государства**

**Аннотация.** Участие местного самоуправления в законотворческом процессе парламентов в субъектах Российской Федерации является одной из форм народовластия. В статье показаны проблемы в реализации местного самоуправления собственных полномочий и предложены пути их преодоления для активного участия в региональном законотворческом процессе.

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, законотворческий процесс, законодательная инициатива, законопроект, парламент.*

Принцип демократического государства получает свое развитие в возможности участия органов местного самоуправления в вопросах государственного значения через законотворческий процесс регионального парламента. Такое участие позволяет местному сообществу выразить свое мнение при принятии законов. В своих обращениях к Федеральному Собранию РФ Президент РФ [7, 8] призывал усилить роль местного самоуправления в законотворческом процессе, что будет способствовать обратной связи народа с государственной властью. Вместе с тем право на участие органов местного самоуправления в



законотворческом процессе как форма реализации конституционного права граждан на управление делами государства в настоящее время обусловлено некоторыми трудностями, в том числе в определении процедурного порядка такого участия.

Исключение местного самоуправления из ст. 104 Конституции РФ в качестве субъекта права законодательной инициативы в некоторой степени компенсируется их правом на реализацию региональной законодательной инициативы. Система органов местного самоуправления и другие правовые основы функционирования муниципальных образований установлена в специализированном законе [14]. Некоторой сложностью для органов местного самоуправления является то, что специализированный закон не содержит положения о порядке и механизмах реализации законодательной инициативы местным самоуправлением. Реализация законодательной инициативы является ключевым полномочием участия в законотворческом процессе, поскольку субъект права законодательной инициативы получает дальнейшие возможности по вовлечению в процесс рассмотрения законопроекта в парламенте (право на доклад, отзыв, участие в рабочей группе, и т.п.) [15]. Статус субъекта законодательной инициативы впоследствии позволяет принимать участие в процедурах по рассмотрению законопроекта в структурах регионального парламента. Поэтому следует именно в специальном законе для местного самоуправления закрепить полномочие органов муниципального образования на участие в законотворческом процессе через реализацию законодательной инициативы, которое впоследствии будет прописано в их уставах.

Не менее важным является вопрос определения пределов ведения местного самоуправления, в рамках которых они могут реализовать законодательную инициативу. Специалисты муниципального права часто рассматривают вопрос предмета ведения местного самоуправления в качестве неразрешенной проблемы на современном этапе развития института местного самоуправления [17]. Поэтому следует для местного самоуправления определить сферы предмета ведения и прописать их в уставах муниципальных образований, в рамках которых они могут реализовать право законодательной инициативы. По умолчанию местное самоуправление определяет предмет правового регулирования законотворческой идеи самостоятельно. По Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Вопрос определения субъектов

права на реализацию законодательной инициативы местным самоуправлением является исключительной компетенцией субъектов Российской Федерации, которую они определяют самостоятельно.

Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ [13] определяет в качестве субъекта права законодательной инициативы в региональном парламенте представительный орган местного самоуправления, и такое предписание дублируется в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации.

Такая модель избрана в преимущественном большинстве субъектов. Более 2/3 субъектов Российской Федерации: в Алтайском крае, г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Новосибирской, Тульской, Свердловской, Владимирской, Рязанской, Амурской, Мурманской, Вологодской областях, Красноярском крае, Орловской, Омской, Челябинской, Омской, Воронежской, Нижегородской, Брянской, Сахалинской, Липецкой, Ивановской, Кировской, Костромской, Курганской, Кемеровской, Астраханской, Саратовской, Смоленской, Белгородской, Курской, Еврейской Автономной областях, Чукотском автономном округе, Ямало-ненецком Автономном округе, Ленинградской области, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Пензенской области, Приморском крае, Республике Башкортостан, Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Калмыкия, Республике Марий Эл, Республике Саха (Якутия), Республике Северная Осетия-Алания, Республике Татарстан, Республике Тыва, Республике Ингушетия, Республике Карелия, Республике Хакасия, Тюменской области, Удмуртской Республике, Республике Коми, Чувашской Республике, Хабаровском крае.

Дублирование положений федерального закона не только малоэффективно, но и порождает многоуровневые законотворческие инициативы. Так, в Хабаровском крае наряду с тем, что представительный орган муниципального района обладает правом законодательной инициативы в Законодательной Думе Хабаровского края, предписывается возможность обратиться в представительный орган муниципального образования иных субъектов: инициативной группы граждан, депутатов, главы муниципального района, представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района, органов территориального общественного самоуправления [9].

Многоуровневые законодательные инициативы в этом случае могут быть изменены, отклонены, не услышаны. Не исключается изменение законотворческой идеи, а на представительный орган возлагается несвойственное для данного органа бремя по рассмотрению правотворческих инициатив и преобразование их в законодательную инициативу.

В качестве перспективы видится необходимым расширить перечень субъектов реализации законодательной инициативы, что позволит использовать потенциал законотворческой инициативы, реализуемый на уровне органов местного самоуправления.

Наиболее эффективной является регламентация расширенного перечня субъектов права законодательной инициативы от муниципального образования. Так, наряду с представительными органами власти в Конституциях (Уставах) субъекта Российской Федерации в число органов, осуществляющих право законодательной инициативы, включается Совет (ассоциация) муниципальных образований. Такой способ осуществления законотворческой инициативы реализуется муниципальными образованиями в Алтайском крае, Волгоградской области, Забайкальском крае, Калининградской области, Калужской области, Камчатском крае, Московской области, Ненецком автономном округе, Новгородской области, Республике Мордовия, Оренбургской области, Ставропольском крае, Тамбовской области, Ульяновской области. Наряду с представительными органами местного самоуправления устанавливаются главы муниципального образования, например: в уставах Иркутской, Магаданской, Оренбургской областей, Пермского края, Псковской, Ростовской, Самарской, Тверской, Томской, Ярославской областей.

Еще одной сложностью участия местного самоуправления в региональном законотворческом процессе является техническая возможность (вернее, ее отсутствие) по составлению законопроекта и подготовке документов для его внесения в парламент. Для составления законопроекта следует обладать комплексом технических, юридических, лингвистических знаний, что становится нереальным для осуществления реализации права законодательной инициативы местным самоуправлением, даже при установлении таких полномочий в законодательстве.

Особенности в изложении требований к правилам составления текста законопроекта являются весомым аргументом для участия (или его отсутствия) в законотворческом процессе. В этой связи учеными предлагается введение конституционно-правовой ответственности за несоблюдение законотворческой техники на стадии подготовки и реализации законодательной инициативы [3, 6]. Разработка таких мер ответственности на практике еще преждевременна, поскольку эффективность законотворческих процедур зависит от множества факторов. И одним из таких факторов по обеспечению качественного законодательства остается участие общества в законотворческом процессе, которое обеспечивает прозрачность [1]. Поэтому именно на местное са-

моуправление, как наиболее приближенное к населению институту народовластия, возлагается часть законотворческих полномочий.

Обратиться с предложением может каждый субъект права, но не каждое обращение получает свое развитие в законопроекте. Нужно обосновать законотворческую идею, составить законопроект и подготовить необходимые документы. В силу отсутствия у общества специальных знаний и умений по обоснованию и составлению законопроектов такую работу необходимо возлагать на экспертов (профессионалов).

Проживание гражданина на определенной территории охвачено понятием «население». Для реализации населением своих предложений учреждаются органы местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления являются главными представителями населения, а структуру населения муниципального образования составляют граждане РФ, иностранные граждане (постоянно или временно находящиеся на территории РФ), а также лица без гражданства [2].

С точки зрения законодателя (следуя положениям закона № 184-ФЗ) представительный орган местного самоуправления способен реализовать законотворческую функцию, значит, охватывает понятие «профессионал» для реализации возлагаемой на этот орган компетенции по реализации законодательной инициативы. Видимо, поэтому некоторые представительные органы местного самоуправления (одновременно не обладая законодательной властью) на практике отождествляют себя с парламентами. Так, представительные органы местного самоуправления определяют процедуры, проводимые местными депутатами в качестве «парламентских» (парламентские слушания вводятся правовыми актами муниципального образования [10–12]). В правовом регулировании статуса представительного органа местного самоуправления не содержится запрета по установлению деятельности как «парламентской». Вместе с тем такое отождествление должно иметь только терминологическую характеристику, а не понятийное содержание категории «парламент» как органа с полномочиями законотворческой деятельности.

Органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы в региональном законотворческом процессе. Круг субъектов законодательной инициативы на уровне местного самоуправления определен в федеральном законе [13] и расширен законодательным регулированием субъектов РФ (включение глав местного самоуправления, Советов (ассоциаций) муниципальных образований [5] и др. органов в число субъектов законотворческого процесса).

Наряду с тем, что законодательство обеспечивает право на реализацию законодательной инициативы (хотя и со сложностями, указанными выше), практика реализации законодательной инициативы для органов местного самоуправления осуществляется с трудом. Депутаты представительных органов местного самоуправления являются обычными жителями муниципального образования, и только 10% депутатов осуществляют деятельность на постоянной основе. Таким образом, основной состав депутатов определяет волю представляемого населения в роли депутатов – «общественников» [4]. Законотворческие инициативы представительного органа местного самоуправления, направляемые в региональный парламент, продиктованы жизненной практикой местных жителей муниципального образования.

Проблемой в реализации органами местного самоуправления законодательной инициативы остается отсутствие детализации процедурных правил и недостаток профессионализма в участии местного самоуправления в региональном законотворческом процессе. В этой связи на практике встречаются отказы в муниципальных законодательных инициативах, которые формируют нежелание местного самоуправления участвовать в законотворческом процессе. Деятельность муниципальных служащих направлена на выполнение специализированной функции в собственных делах местного значения, и навыки законотворческой техники у муниципальных органов отсутствуют. Именно поэтому требуется помощь и поддержка для органов местного самоуправления, поскольку законотворческая идея может быть важна для парламента, но требует своего должного обоснования и дальнейшего составления в текст законопроекта. Учеными своевременно формулируются предложения [16, с. 182, 185] о необходимости привлечь общественные палаты для взаимодействия органов местного самоуправления с региональным парламентом в целях обеспечения представительной демократии. Возможно, дальнейшее плодотворное сотрудничество общественных палат может помочь органам местного самоуправления развить формы участия в государственных вопросах.

*Библиографический список:*

1. Voermans W. and Napel H.-M. and Passchier R. Combining efficiency and transparency in legislative processes. – The Theory and Practice of Legislation. – 2015. – № 3. – Pp. 279-294.
2. Авдеев Д.А. Избиратели как источник власти, или юридическое измерение категории «народ» // Современное право. – 2015. – № 11. – С. 25-30.
3. Бав В.Г., Марченко А.Н., Мещерякова С.В. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за

результаты своей деятельности // Современное право. – 2016. – № 3. – С. 5-10.

4. Васильев В.И. О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права. – 2005. – № 12. – С. 127-135.

5. О правовых актах органов государственной власти Оренбургской области: Закон Оренбургской области от 14.03.2002 № 455/380-ОЗ // Южный Урал. – 2002. – С. 2-4.

6. Иванников И.А. К вопросу о справедливости и ответственности отдельных субъектов публичной власти // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2020. – № 2. – С. 21-26.

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 05.11.2008 // Российская газета. – 2008. – С. 3.

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. – 1999. – С. 3.

9. Об утверждении Положения: Решение Собрания депутатов Хабаровского муниципального района от 31.01.2006 № 123 (ред. от 23.04.2013) // Вестник Хабаровского муниципального района Хабаровского края. – 2006. – № 1. – Ст. 206.

10. Устав Ангарского муниципального образования Иркутской области: решение Думы Ангарского муниципального образования от 09.04.1996 № 145 [Электронный ресурс]. – URL: <http://zakon-region.ru/angarsk/6214>.

11. Устав Качканарского городского округа Свердловской области: решение Качканарской городской Думы от 09.06.2005 № 62. [Электронный ресурс]. – URL: <http://17.admkgou.ru>.

12. Устав сельского поселения «Дульдурга» муниципального района Дульдургинский Забайкальского края: решение Совета сельского поселения «Дульдурга» от 02.09.2012 № 74 [Электронный ресурс]. – URL: <http://спдульдурга.дульдургинск.зabayкальскийкрай.рф>.

13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

15. Фомичева О.А. Особенности участия в законотворческом процессе субъекта законодательной инициативы // Российский юридический журнал. – 2020. – № 3. – С. 64-69.

16. Храмушин В.В. Конституционно-правовые функции институтов представительной демократии в Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. – Саратов, 2020. – 270 с.

17. Шугрина Е.С. Законодательство о местном самоуправлении: анализ состояния и тенденции развития // Муниципальное право. – 2014. – № 4. – С. 2-19.

УДК 342

*Анна Ивановна Ястребова*

### **Роль институтов гражданского общества в обеспечении конституционного правопорядка: генезис, современное состояние, перспективы**

**Аннотация.** В статье исследуется роль институтов гражданского общества в обеспечении конституционного правопорядка в Российской Федерации. Анализируется генезис общественных объединений правоохранительной направленности, формы участия граждан в обеспечении правопорядка, а также современное состояние правового регулирования и перспективы развития.

**Ключевые слова:** *гражданское общество, конституционный правопорядок, Конституция, общественные объединения, народные дружины, органы внутренних дел.*

В настоящее время одной из наиболее значимых тенденций в современном законодательстве является усиление участия различных институтов гражданского общества в решении важных задач общества и государства: в экономической сфере, социальной, духовной, политической, в сфере защиты прав человека и гражданина, обеспечения правопорядка.

Внесенные в 2020 г. поправки в Конституцию Российской Федерации закрепили основные изменения в регулировании отдельных конституционно-правовых институтов, но не затронули основ конституционного строя. Кроме того, данными поправками было введено в Конституцию такое понятие как гражданское общество, закреплена обязанность Правительства Российской Федерации осуществлять меры по поддержке институтов гражданского общества, в том числе некоммерческих организаций, обеспечивать их участие в выработке и проведении государственной политики (пп. «е.1» ст. 114 Конституции России).

Понятие «гражданское общество» было введено древнегреческим философом Аристотелем, под которым он понимал «сообщество сво-

бодных и равных граждан, связанных между собой определенной формой политического устройства (государство-полис)» [3, с. 79]. Далее эту концепцию развивали Томас Гоббс, Жан-Жак Руссо, Шарль Монтескье. В словаре юридических терминов приведены сразу четыре значения данного понятия: во-первых, как форма человеческой общности, удовлетворяющая свои потребности с помощью труда; во-вторых, совокупность сформированных на добровольной основе первичных объединений индивидов (семьи, ассоциации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные и др., кроме государственных и политических структур); в-третьих, система негосударственных отношений в обществе; в-четвертых, сфера самопроявления свободных индивидов и их объединений, огражденная законами от прямого вмешательства и произвольной регламентации их деятельности со стороны государственной власти [3, с. 79]. Можно сделать вывод, что это определенное качественное состояние общества [5, с. 111], а также социальная основа правового государства.

Гражданское общество, с одной стороны, выступает в качестве оппозиции властным структурам, но, с другой стороны, способствует достижению баланса различных интересов.

Необходимо отметить определенные признаки гражданского общества, поскольку гражданским является не любое общество, а определенное. В результате анкетирования сотрудников МВД были названы следующие признаки гражданского общества: равенство всех перед законом, правовое общество, гарантированность юридической защиты прав и свобод, свободное общество, также большинство респондентов связывали гражданское общество с цивилизационным обществом, а не с классовым [9, с. 40-41]. К признакам гражданского общества следует отнести также независимость этих общностей от государственных институтов. Существует несколько подходов к понятию гражданского общества: с одной стороны, подход, в соответствии с которым гражданское общество выступает как оппозиция властным структурам и государству, а с другой – тезис о необходимости взаимодействия гражданского общества и государства.

К функциям негосударственных правоохранительных институтов в сфере обеспечения правопорядка можно отнести не только деятельность по его обеспечению, предупреждению и пресечению правонарушений, но также и «выполнение функций социального контроля за деятельностью правоохранительных органов» [6, с. 40]. Это представляется одним из важнейших направлений во взаимодействии государства и институтов гражданского общества. Кроме того, А.В. Безруковым выделяются следующие направления взаимодействия



государства и гражданского общества: общественный контроль, народная инициатива, гражданский долг и правопорядок [2, с. 37].

В структуре гражданского общества определяющую роль играют независимые негосударственные структуры и институты. И.Ж. Исковым в структуре гражданского общества были выделены три основные группы. К первой группе он относил общественные организации (объединения), в основном политической направленности, включая политические партии, правозащитные организации и др., ко второй группе – коммерческие и некоммерческие организации, являющиеся юридическими лицами, осуществляющие функции в социально-экономической сфере, и, наконец, к третьей группе – негосударственные правоохранительные институты [4, с. 97-98].

В дореволюционной России обеспечение общественного порядка было в исключительной компетенции государства. Уставом Благочиния или Полицейским 1782 г. в обязанности Управ Благочиния входило «иметь бдение, дабы в городе были сохранены благочиние, добронравие и порядок» [10, с. 209-210]. Вместе с тем следует иметь в виду, что в этот исторический период в России еще сохранились и эффективно действовали родоплеменные принципы организации в поселениях, где общественный порядок обеспечивался самими жителями этих поселений. Особенно четко это проявлялось в районах компактного проживания казаков. В этих районах устанавливались и поддерживались свои порядки и своя система управления.

После октябрьской революции 1917 г. задача обеспечения общественного порядка стала одной из важнейших для молодого советского государства. Понимание руководством страны необходимости участия общественности в охране общественного порядка подчеркивает тот факт, что оно получило закрепление в Конституциях страны. Право на создание общественных организаций закреплялось в Конституции (Основном законе) РСФСР 1918 г., провозгласившей «свободу союзов», их «свободу организации и действия», оказание государством таким организациям «всяческого содействия», материального и иного для их объединения и организации.

В период 1955-1956 гг., наряду с активной деятельностью «бригадмильцев», появляются новые формы такой деятельности, а именно, комсомольско-молодежные народные дружины и бригады, посты и патрули общественного порядка [1, с. 13]. Дружины отличались от бригад содействия милиции организационно. «Бригадмильцы» формировались и действовали под непосредственным руководством органов милиции, а народные дружины организовывались силами общественности на предприятиях, учреждениях, различных организациях, учебных заведениях, на транспорте, при домоуправлениях, колхозах.

Добровольные народные дружины являлись самостоятельными организациями, вовлекающими в свою деятельность большое количество населения, и представляли собой одну из наиболее эффективных форм участия общественности в охране общественного порядка.

Учитывая эффективность деятельности таких организаций, 02.03.1959 г. было издано Постановление № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране». Данное постановление закрепило на законодательном уровне правовое положение добровольных народных дружин по охране общественного порядка. В течение нескольких лет количество добровольных народных дружин увеличилось, и к 1986 г. их численность достигла 282 тысяч, а самих дружинников – 13 миллионов человек [8, с. 6].

Позже были приняты новые нормативные правовые акты, регулирующие деятельность добровольных народных дружин, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.05.1974 «Об основных обязанностях и правах добровольных народных дружин по охране общественного порядка», Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 20.05.1974 № 379 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка», а также Постановление Совета Министров РСФСР от 19.07.1974 № 423 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин РСФСР по охране общественного порядка». В указанных правовых актах достаточно четко сформулированы права и обязанности дружинников в сфере охраны общественного порядка.

Таким образом, проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что наиболее эффективной конструкцией механизма охраны общественного порядка является такая конструкция, при которой, с одной стороны, обязанности по охране общественного порядка выполняют профессиональные сотрудники компетентных государственных органов, а, с другой стороны, в помощь этим органам функционируют различные общественные организации.

Правовая основа деятельности общественности в сфере обеспечения правопорядка в настоящее время закреплена в Федеральном законе от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», в котором указываются принципы деятельности таких организаций, формы участия граждан в охране общественного порядка, ограничения, связанные с участием в охране общественного порядка, гарантии правовой и социальной защиты народных дружинников и внештатных сотрудников полиции и другие положения.

К формам участия граждан в охране общественного порядка федеральным законом отнесены: содействие органам внутренних дел и

иным правоохранительным органам (ст. 8), участие в поиске лиц, пропавших без вести (ст. 9), внештатное сотрудничество с полицией (ст. 10), участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности (ст. 11). Основными направлениями деятельности общественных объединений правоохранительной направленности являются: содействие органам полиции и иным правоохранительным органам в охране общественного порядка; участие в предупреждении и пресечении правонарушений; распространение правовых знаний, разъяснение норм поведения в общественных местах. Следует отметить, что одним из недостатков правового регулирования Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а в последующем и правоприменительной практике является то, что основной акцент сфокусирован на деятельности народных дружин, недооцениваются возможности иных общественных объединений правоохранительной направленности. Вместе с тем общественные объединения являются ядром гражданского общества, и подробной регламентации требует не только деятельность народных дружин, но и иных видов общественных объединений. Особенно в детальной регламентации нуждаются вопросы прав, обязанностей, ответственности общественных объединений правоохранительной направленности, а также их взаимодействие с органами государственной власти и управления.

Система взаимодействия государства и гражданского общества должна основываться на «модели взаимной ответственности и понимания интересов обеих сторон» [2, с. 6]. Н.С. Нижник предлагает выстроить модель взаимодействия общественных объединений правоохранительной направленности и государственных органов как «партнерскую модель», основной характеристикой которой становится «доверие граждан к государственным органам и вовлеченность граждан в дело обеспечения безопасности и общественного порядка» [7, с. 53-54].

Во многом в период 90-х гг. XX в. непродуманные реформы системы государственного управления привели не только к разрушению сложившейся правоохранительной системы, исключив из нее общественную составляющую, гражданское общество, а также саму идею участия граждан и их объединений в решении важнейших вопросов государства и общества, фактически нанесли большой ущерб формированию гражданского общества в России. В современный период становится очевидным необходимость взаимодействия государства и гражданского общества. Примеров законодательного закрепления взаимодействия в действующем законодательстве большое количество: взаимодействие и сотрудничество с органами исполнительной власти

различных уровней, органами полиции, с органами прокуратуры, с органами противопожарной безопасности и др. [12, с. 280-281].

Само понятие «гражданское общество» не нашло своего закрепления в принятой 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. В то же время можно отметить закрепление в действующей Конституции России основополагающих идей гражданского общества: о политическом плюрализме, свободе творчества, принципе разделения властей, системе сдержек и противовесов, гарантированности прав и свобод человека и гражданина, права на создание общественных объединений, профсоюзов, закрепления отдельных механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Вектор развития гражданского общества в России должен быть направлен на практическую реализацию основных положений и признаков гражданского общества, основополагающими из которых являются: развитие демократических институтов, как в системе государственного управления, так и в других элементах политической системы российского общества [11, с. 12], формирование концепции развития гражданского общества, предусматривающей относительную самостоятельность элементов политической системы и их независимость от государственных органов, что само по себе создает эффективную систему «сдержек» и «противовесов» в политической системе государства и, в конечном счете, приводит к гармонизации общественных отношений. Оптимизация форм участия граждан в обеспечении общественного порядка, может выступать как один из способов модернизации современного российского государства и совершенствования процесса формирования гражданского общества.

#### *Библиографический список*

1. Байгин М.И., Гольдман В.С. Народные дружины. – Саратов: Приволжское книжное издательство, 1969. – С. 13.
2. Безруков А.В., Тепляшин И.В. Роль общественности в укреплении конституционного правопорядка в России // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 3. – С. 36-40.
3. Головистикова А.Н., Грудцына Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. – Москва: Из-во Эксмо, 2007. – С. 79.
4. Искаков И.Ж. Гражданское общество и его институты в современной России: дис.... канд. юрид. наук. – СПб., 2004. – С. 97-98.
5. Минаков П.А. Гражданское общество – социальная основа правового государства // Правовое государство: теория и практика. – 2013. – № 2. – С. 110-117.

6. Лавринович К.И. Правовое государство: специфика реализации правоохранительной функции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 4. – С. 38-42.

7. Нижник Н.С. Полиция и гражданское общество: поиск вектора взаимодействия // Полицейская деятельность. – 2018. – № 5. – С. 52-66.

8. Розин Л.М. Мероприятия КПСС и Советского государства по совершенствованию организации и деятельности добровольных народных дружин // Участие трудящихся в охране общественного порядка: Труды Академии МВД СССР. – М., 1986. – С. 6.

9. Харченко Я.П. О признаках гражданского общества // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2011. – № 2. – С. 40-41.

10. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2008.

11. Ястребова А.И. Конституционно-правовые основы деятельности общественных объединений в системе обеспечения общественного порядка в Российской Федерации. Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Москва, 2012. – 36 с.

12. Yastrebova A.I., Stakhov A.I., Merkulov P.A., Suchkova T.Y., Filonov V.I., Matveeva E.S. Constitutional-legal and administrative-legal aspects of statutory regulation and maintenance of public security in the Russian Federation by the state and private actors // Journal of Advanced Research in Law and Economics. – 2017. – Т. 8. – № 1. – С. 272-290.

# СОЦИОГУМАНИТАРНЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

УДК 372.881.1

*Елена Викторовна Абубакарова,  
Татьяна Анатольевна Райкина*

## **К вопросу об эффективных методах усвоения профессионально-ориентированной лексики и способах увеличения словарного запаса студентов в процессе обучения иностранному языку в вузе**

*Аннотация.* В статье рассмотрены основные факторы, влияющие на эффективность усвоения нового лексического материала в процессе обучения студентов иностранному языку, а также предложена эффективная методика работы с профессионально-ориентированной лексикой, позволяющая упростить процесс запоминания новых слов и расширить словарный запас обучающихся.

*Ключевые слова:* *словарный запас, ассоциативный метод, коммуникативные навыки, профессионально-ориентированная лексика, методика преподавания иностранного языка.*

Каждый человек, изучающий иностранный язык, в конечном итоге, хочет научиться свободно общаться на этом языке. Однако большинство людей, не смотря на длительный срок изучения иностранного языка сначала в школе, а затем в высшем учебном заведении, испытывают с этим колоссальные сложности. Причин подобной ситуации может быть множество: от банального отсутствия базисных лексико-грамматических знаний, являющихся основой формирования речевых умений и навыков до языкового барьера, проявляющегося в страхе сделать ошибку или сказать что-то неправильно. Однако одной из ключевых причин неспособности обучающегося продуцировать спонтанную иноязычную речь в реальной ситуации общения зачастую является маленький словарный запас, и особенно остро эта проблема проявляется в сфере профессионального общения.

Решению проблемы эффективного усвоения лексики в процессе изучения иностранного языка посвящено огромное количество исследований отечественных (Б.В. Беляев, П.Б. Гурвич, И.А. Зимняя, В.С. Коростелев, Е.И. Пассов, В. С. Цетлин, А.Н. Шамов и др.) и зарубежных (Л. Зильберт, Н. Шмит, А. Стивен и др.) ученых. На сегодняшний день выявлены и изучены основные психологические аспекты обучения новой лексике, разработаны эффективные методы и тех-

ники запоминания новых слов (мнемотехника, синонимический ряд, аудиолингвистический метод и др.), составлены комплексы упражнений для каждого этапа работы над новым лексическим материалом. Вместе с тем вопрос расширения профессионально-ориентированного словарного запаса обучающихся, включающего наиболее сложную для запоминания отраслевую терминологию, а также методика работы с данным пластом лексики недостаточно изучены, что обуславливает актуальность нашего исследования.

В ходе исследования нами были выявлены основные факторы, препятствующие эффективному усвоению профессионально-ориентированной лексики, а также разработан комплекс мер по их устранению. К основным факторам относятся:

*Учебный материал.* Основным источником профессионально-ориентированной лексики являются профессионально-ориентированные аутентичные тексты, работа над которыми чаще всего сводится к их чтению и переводу, реже пересказу, а также заучиванию списка профессионально-ориентированных слов и терминов из этих текстов. Как правило, послетекстовые упражнения выстроены по одному образцу и носят имитационный характер, то есть предполагают использование новых слов в одной и той же форме, в одном и том же контексте. Это существенно сокращает возможности обучающихся научиться использовать изучаемую лексику в самостоятельной речевой деятельности и сводит результат работы к нулю.

Истинная цель упражнений, направленных на запоминание новых слов, должна заключаться в том, чтобы продемонстрировать обучающимся всю многогранность изучаемых лексических единиц и дать возможность поэкспериментировать с их формой и значением.

*Способ презентации и запоминания новой лексики.* На практике в целях экономии времени, а иногда и в силу недостатка знаний в области методики обучения иностранным языкам новые слова презентуются, а затем и заучиваются студентами в изолированном виде. Подобный способ запоминания слов является абсолютно не продуктивным. Работая с новым словом, необходимо узнать не только его произношение, графическое изображение и перевод на родной язык, но и наличие других значений, его производные формы, синонимы, антонимы, наличие устойчивых выражений и сочетаемость с другими словами. Чем больше информации получает обучающийся о новой лексической единице, тем выше шансы того, что эта лексическая единица станет частью его словарного запаса и будет активно использоваться в собственной речевой деятельности.

*Практика.* Отсутствие практики устной речи или ее недостаточное количество является главной причиной трудностей усвоения новой

лексики, и приводит к тому, что обучающиеся очень быстро забывают выученные слова. Особенно ярко эта закономерность проявляется в процессе работы над профессионально-ориентированным словарем, который не входит в темы повседневного общения. Искусственно создаваемые ситуации общения не всегда соответствуют интересам обучающихся, чем усложняют процесс запоминания новой лексики.

В качестве эффективного метода преодоления перечисленных выше сложностей и повышения эффективности запоминания профессионально-ориентированных слов мы предлагаем использовать в процессе работы с новой лексикой составление так называемых «визитных карточек» лексических единиц. Суть данного метода заключается в следующем: на первичном этапе знакомства с новым лексическим материалом обучающимся предлагается выбрать 5-6 новых лексических единиц из 11-12, включенных в лексический минимум изучаемой темы, и составить для каждой из них визитную карточку. Обучающиеся выбирают те слова, которые представляют для них наибольший интерес, что «само по себе увеличивает шансы запоминания и дальнейшего использования этих слов в речи» [4].

Визитная карточка может представлять собой страницу в тетради или отдельный лист бумаги, в центре которого записывается выбранное слово. Для усиления визуального эффекта и активизации зрительной памяти слово можно записать цветной ручкой или маркером.

Следующий этап предполагает работу со словарем (в нашем исследовании Longman Dictionary of Contemporary English), в ходе которой студенты находят и записывают в карточке всю информацию о данной лексической единице, а именно: транскрипция слова; значение слова; производные формы (в других частях речи); примеры предложений с данным словом; синонимы; антонимы; коллокации (устойчивые сочетания с другими словами); грамматические особенности; ассоциация (индивидуальна для каждого обучающегося).

На последнем пункте хотелось бы остановиться более подробно. Среди многочисленного количества эффективных техник и методов запоминания слов, на наш взгляд, особое внимание заслуживает ассоциативный метод, основанный на запоминании новых слов через установление зрительных, звуковых или иных психологических ассоциаций с изучаемым словом. Автор данного метода не известен, однако исследованием эффективности этого метода занимались ученые Стэндфордского университета.

Учитывая тот факт, что наша память работает по принципу связывания уже известной информации с вновь полученной, данный метод дает хорошие результаты по сравнению с обычным заучиванием. Алгоритм очень прост и доступен для каждого. Новое иностранное



слово произносится вслух и устанавливается ассоциация со словом родного языка, похожим по произношению. В свою очередь, к созвучному слову родного языка подбирается смысловая ассоциация. У разных людей ассоциации с одним и тем же словом могут быть абсолютно разные. Чем необычнее и абсурднее ассоциация, тем проще и легче запоминается слово. Таким образом, метод составления визитной карточки позволяет обучающимся получить полное представление о новой лексической единице, что значительно облегчает процесс ее запоминания и дальнейшего использования.

После составления визитных карточек обучающимся предлагается на выбор рассказать о подлинной ситуации из жизни или придумать вымышленную историю, используя изученные лексические единицы, применяя полученные теоретические знания на практике.

На следующем этапе закрепления новой лексики каждый студент презентует остальным обучающимся выбранные слова, рассказывая на иностранном языке о том, что узнал о каждом новом слове в процессе работы со словарем и составления визитной карточки. Данный вид деятельности, с одной стороны, является отличным способом устной практики для презентующего, с другой стороны, помогает обогатить знания других студентов, которые работали над другой группой слов. Роль преподавателя на этом этапе заключается в наблюдении за студентами и предоставлении обратной связи или комментариев в случае необходимости дополнительной информации о словах.

На этапе контроля усвоения нового лексического материала студенты в форме игры оценивают степень запоминания слов и готовности использовать их в речевой деятельности. Обучающиеся работают в паре, где один студент выступает в роли тестируемого, а второй – тестирует оппонента, задавая ему вопросы на иностранном языке, относительно изученных им ранее слов, вытаскивая поочередно одну из шести визитных карточек. Далее студенты меняются ролями. В случае возникновения вопросов, спорных ситуаций в процессе обсуждения, обучаемые могут обратиться за помощью к преподавателю.

И наконец, на завершающем этапе работы с профессионально-ориентированной лексикой студентам предлагается написать сообщение на тему, связанную с изучаемой лексикой, максимально используя все изученные слова, устойчивые выражения, синонимы и антонимы, обращая внимание как на смысловую, так и на грамматическую корректность использования новых слов в письменной работе.

Из всего вышесказанного мы можем сделать вывод о том, что грамотно организованная работа обучающихся с новым лексическим материалом, а также использование эффективных методов запоминания слов могут способствовать повышению эффективности усвоения

профессионально-ориентированной лексики и увеличению словарного запаса студентов.

*Библиографический список*

1. Обучение лексике иностранного языка // Общая методика обучения иностранным языкам. - М.: Просвещение, 1967. – 105 с.
2. Цетлин В. С. Работа над словом // Иностранный язык в школе. – 2002. – №3. – С. 23-29.
3. Lampariello L. Forget it: the secret of remembering words [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.thepolyglotdream.com/forget-it-the-secret-of-remembering-words/>.
4. Longman dictionary of contemporary English: словарь / Direct. D.Summers. – Harlow: Longman, 2003. – 1950 p.

*УДК 372.881.1*

*Ольга Владимировна Раззамазова,  
Татьяна Валерьевна Шенкнехт*

**Работа с иноязычными источниками в процессе  
формирования научно-исследовательской культуры  
студентов**

**Аннотация.** Статья посвящена особенностям работы с иноязычными источниками в процессе формирования научно-исследовательской культуры студентов. В работе рассмотрены некоторые этапы формирования навыка поиска, чтения и анализа материалов на иностранном языке.

**Ключевые слова:** *иноязычные источники, научно-исследовательская культура, чтение, профессионально-ориентированный текст.*

Научные исследования представляют собой важный элемент высшего образования, позволяющий вовлекать обучающихся в исследовательскую деятельность, что имеет существенное значение для профессионального становления будущих специалистов. В профессиональной деятельности нередко возникает необходимость найти, извлечь определенную профессионально значимую информацию из печатных источников и затем передать ее в том или ином виде другим участникам общения. Важны при этом не только работы отечественных авторов, но и зарубежных исследователей, поскольку такие труды позволяют изучить передовой международный опыт в определенном вопросе. Данными обстоятельствами обусловлена актуальность чтения

обучающимися профессионально-ориентированных текстов в процессе формирования научно-исследовательской культуры.

Работа с иноязычными источниками начинается с их поиска. Основная трудность на данном этапе работы заключается в адекватном переводе запросов в поисковике и найденных материалов, которые должны быть проанализированы и отфильтрованы. Особое внимание следует уделить работе с периодическими изданиями, словарями, литературе и информационными сайтами по специальности на иностранном языке.

Без соответствующих навыков студент не сможет качественно и эффективно пользоваться ресурсами на иностранном языке. Формирование данного навыка начинается уже на первых занятиях по иностранному языку в вузе, а именно в процессе работы над текстом.

Следует отметить, что в зависимости от цели изучения определенного источника информации выделяются различные виды чтения. Классификация видов чтения связана с коммуникативными целями и задачами читающего, от которых зависят необходимая степень полноты и точность понимания материала. Так, например, в классификации С.К. Фоломкиной есть 4 вида чтения, а именно изучающее, ознакомительное, просмотровое и поисковое [1, с. 11-20]. Каждому виду чтения соответствуют обобщенные умения: умение понимать общее содержание (просмотровое чтение), умение понимать основное содержание (ознакомительное чтение), умение извлекать полную информацию (изучающее чтение), умение извлекать необходимую информацию (поисковое чтение) [1, с. 44]. Каждое из указанных умений опирается на комплекс умений и навыков (языковых, речевых, компенсаторных и др.), включающих, например, умение выявлять первостепенные факты и навык выделения ключевых слов.

Очевидно, что обучающемуся при использовании зарубежных источников в процессе выполнения исследовательской работы потребуются умения и навыки всех указанных выше видов чтения, поскольку они взаимосвязаны между собой и логически вытекают друг из друга [2, с. 144]. При работе с иностранной литературой необходимо уметь просмотреть текст и определить, относится ли он к теме, содержит ли актуальную для исследователя информацию, и следует ли изучать материал более внимательно (просмотровое чтение). Если материал соответствует запросу, то обучающийся может ознакомиться с его содержанием и установить, что в нем говорится по теме его исследования (ознакомительное чтение), и при наличии новой (интересной) информации перейти к внимательному изучению текста, чтобы полностью понять и проанализировать его содержание (изучающее чтение).

В некоторых случаях обучающемуся необходимо найти в нем необходимую информацию (поисковое чтение).

Сказанное позволяет утверждать, что все виды чтения взаимосвязаны между собой. Не следует отделять один вид чтения от другого, также как и проводить изолированную работу над формированием соответствующих умений. Необходимо охватывать все виды чтения, развивая умения и навыки взаимосвязано.

Для того чтобы работа с текстом в процессе исследовательской деятельности была успешной, она должна быть начата в самом начале обучения в высшем учебном заведении и должна предполагать использование различных методов.

Для анализа текста можно выделить несколько компонентов, которые требуют особого внимания: структура текста, тип текста, роль заголовка и терминов, категория информации. На основе данных компонентов можно сделать вывод о том, какие навыки и умения необходимо сформировать у обучающихся:

- определение общей тематики текста;
- прогнозирование содержания текста, выдвижение и обоснование гипотезы по заголовкам, иллюстрациям, схемам;
- поиск в тексте конкретной информации по тому или иному вопросу;
- абстрагирование от неизвестного, если оно не мешает выполнению поставленной задачи;
- чтение по ключевым словам, предложениям;
- понимание основного содержания текста;
- работа со словарем и другой справочной литературой;
- сокращение объема информации путем передачи его основного содержания в виде конспекта (пересказа);
- критическая оценка содержания прочитанного.

Данный алгоритм работы над иноязычным текстом позволяет сформировать у обучающихся умение управлять процессом познания. Умение читать и использовать в ходе исследовательской деятельности иностранную литературу базируется на совершенствовании технической стороны чтения, ее автоматизации, углублении умения понимать содержание читаемого текста, постигать его смысл. Значение имеет развитие ассоциативного мышления, соотносить образный мир, возникающий в ходе чтения, с личным жизненным опытом.

Существует много методов работы с текстом. Самым распространенным является совместное чтение одного и того же текста разными обучающимися. Варианты работы в этом случае могут быть различными: либо все читают один текст и все выполняют одинаковые задания, либо все студенты читают один текст, но у каждого есть свое кон-

кретное задание по нему. Затем каждый обучающийся сообщает свою информацию, в результате чего складывается полная картина об определенной теме или проблеме.

Параллельное чтение – это прием, когда студенты читают разные тексты по одной и той же проблеме (или теме), а затем обмениваются полученной информацией.

Чтение текста по частям представляет собой учебную ситуацию, когда один текст делится на несколько маленьких фрагментов. Каждый из студентов читает только свой маленький фрагмент и далее все обучающиеся обмениваются полученной информацией. В результате формируется представление обо всем тексте.

Работа над материалом, как правило, сопровождается выполнением предтекстовых и послетекстовых упражнений. Не следует забывать о том, что восприятие и понимание иноязычного текста, тем более профессионально ориентированного, не мыслится без перевода, который следует рассматривать как основное средство развития понимания, поскольку в период обучения беспереводное понимание текста не имеет места в силу различных причин объективного и субъективного характера: недостаточность отводимого учебным планом времени, слабый контингент обучающихся, не владеющих иностранным языком в объеме неязыкового вуза.

Особенностью специальных текстов является употребление большого количества терминов, которые в силу своих специфических особенностей вызывают объективные трудности в процессе перевода и работы над текстом. Работу над терминологическим вокабуляром иноязычного текста целесообразно разделить на предтекстовый, текстовый и послетекстовый этапы. В некоторых случаях термин может быть (похожим) родственным с термином русского языка, и трудности в понимании не будет (например, *der President, president*). Если термин неизвестен и не похож на русское слово, то его нужно ввести и объяснить перед работой с текстом. Обязательно закрепление терминологических единиц в речи после прочтения текста. При этом важно разграничить лексику активную и пассивную.

Таким образом, на современном этапе развития системы высшего образования научно-исследовательская деятельность студентов приобретает все большую актуальность и превращается в один из основных компонентов профессиональной подготовки будущих специалистов. Научно-исследовательская деятельность студентов позволяет в полной мере реализовать полученные знания, проявить индивидуальность и творческие способности, готовность к самореализации личности. Будущий специалист должен быть готов к осуществлению научно-исследовательской деятельности, что позволит, в дальнейшем, исполь-

зую исследовательские методы, решать возникающие задачи. Важным компонентом данной деятельности является работа с иноязычными источниками. Поэтому развитие умений и навыков чтения иностранной литературы необходимо при подготовке кадров для любой сферы профессиональной деятельности. Чтение литературы на иностранном языке расширяет кругозор человека, снабжает его необходимыми знаниями, обеспечивает его не только профессиональной, но и страноведческой, общекультурной информацией.

*Библиографический список*

1. Фоломкина С.К. Обучение чтению на иностранном языке в неязыковом вузе. – М.: Высшая школа, 2005. – С. 75–100.
2. Шенкнехт Т.В. Обучение чтению тестов по специальности на немецком языке // Актуальные проблемы лингвистики и лингводидактики: сб. статей: вып. 7. – Барнаул: Изд-во ААЭП, 2013. – С. 143–146.

## Содержание

### **СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ** ..... 3

#### **Игорь Анатольевич Панарин**

Личность в эпоху перемен: обзор результатов стратегической сессии, проведенной в Алтайском филиале РАНХиГС 4 февраля 2021 года..... 3

#### **Ольга Анатольевна Гооге**

Реализация прав инвалидов на социальную поддержку в Алтайском крае ..... 8

#### **Валерий Викторович Мищенко, Екатерина Витальевна Дедкова**

Реализации проекта «Повышение производительности труда и поддержка занятости» на федеральном и региональном уровне ..... 13

#### **Татьяна Геннадьевна Елистратова**

Вовлеченность персонала как резерв повышения эффективности деятельности организации..... 18

#### **Наталья Григорьевна Ломова, Максим Вячеславович Мишарин**

Развитие профессиональной мотивации сотрудников пограничных органов средствами организационной культуры ..... 21

#### **Татьяна Николаевна Самсонова, Юлия Валерьевна Печагина**

Совершенствование работы по развитию коммуникации с населением в местной администрации в условиях применения информационных технологий ..... 29

### **РАЗВИТИЕ БИЗНЕСА И ФИНАНСОВОГО РЫНКА**

#### **Татьяна Ивановна Валецкая**

Оценка эффективности расходования бюджетных средств в системе здравоохранения региона..... 34

#### **Виктория Владимировна Воробьева, Сергей Петрович Воробьев**

Факторы роста розничных цен на продукции птицеводства в России в 2021 году ..... 36

#### **Сергей Петрович Воробьев**

Рынок зерна России в условиях ограничительных мер по экспортно-импортным операциям ..... 39

<b>Сергей Петрович Воробьев</b> Критерии предоставления продовольственных сертификатов как адресной помощи населению.....	42
<b>Сергей Петрович Воробьев, Виктория Владимировна Воробьева, Ирина Владимировна Куликова</b> Особенности распределения косвенных расходов в медицинских организациях .....	44
<b>Елена Викторовна Лукина, Наталья Александровна Торгашова</b> О выборе стратегии развития компании (на примере транспортной компании).....	52
<b>Ольга Васильевна Чубур, Егор Игоревич Вишнев</b> Финансовая политика муниципалитетов: российская практика и зарубежный опыт .....	59
<b>АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ</b> 64	
<b>Эдита Юрьевна Анциферова</b> Правовой статус сети Интернет.....	64
<b>Владислав Юрьевич Белицкий</b> Содержание деятельности участкового уполномоченного полиции по профилактике мошенничеств.....	68
<b>Светлана Александровна Бондаренко</b> Влияние позиций Конституционного Суда РФ на правовое регулирование вещных отношений .....	73
<b>Николай Ефремович Васюткин</b> Дополнительные гарантии реализации права граждан на обращение при организации личного приема граждан в субъектах Российской Федерации.....	78
<b>Юрий Михайлович Гончаров</b> Жалование чиновников государственной службы в Сибири второй половины XIX – начала XX в. ....	84
<b>Татьяна Маратовна Киселёва</b> Проблемы реализации в Республике Беларусь права граждан на участие в решении вопросов местного значения .....	89
<b>Ольга Валерьевна Китновская</b> Электронное голосование в современной России: правовые основы, технологии и эксперименты.....	95



<b>Елена Анатольевна Козьякова</b> Медицинская услуга и медицинская работа: соотношение понятий .	100
<b>Людмила Геннадьевна Коновалова</b> Трансформация представлений о праве, государстве и гражданском обществе в свете развития концепции правовой государственности	103
<b>Людмила Геннадьевна Коновалова, Артем Олегович Голубев</b> Перспектива введения в КоАП РФ института оставления жалобы без движения как возможное направление совершенствования законодательства об административных правонарушениях .....	109
<b>Николай Николаевич Макеев</b> Вопросы противодействия суицидальному поведению несовершеннолетних, вызванному негативным влиянием в социальных сетях «групп смерти».....	113
<b>Татьяна Станиславовна Масловская</b> Цифровые технологии и конституционная модернизация: опыт европейских государств .....	118
<b>Наталья Ильинична Минкина</b> Необходимость совершенствования российского законодательства о рассмотрении обращений граждан в условиях цифрового развития .	124
<b>Иван Андреевич Субочев</b> Цифровые новации избирательного процесса в России .....	129
<b>Мария Викторовна Титаренко</b> Конституционные права и свободы человека и гражданина: реализация прав осужденных.....	133
<b>Ольга Анатольевна Фомичева</b> Право на участие органов местного самоуправления в законотворческом процессе как форма реализации конституционного права граждан на управление делами государства .....	135
<b>Анна Ивановна Ястребова</b> Роль институтов гражданского общества в обеспечении конституционного правопорядка: генезис, современное состояние, перспективы .....	142

<b>Елена Викторовна Абубакарова, Татьяна Анатольевна Райкина</b> К вопросу об эффективных методах усвоения профессионально-ориентированной лексики и способах увеличения словарного запаса студентов в процессе обучения иностранному языку в вузе ...	149
<b>Ольга Владимировна Раззамазова, Татьяна Валерьевна Шенкнехт</b> Работа с иноязычными источниками в процессе формирования научно-исследовательской культуры студентов .....	153

**Верстка:** И.В. Шаповалов  
Подписано в печать 27.05.2021 г.  
Заказ 438. 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