

# АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

информационно-аналитическое издание  
Алтайского филиала  
Сибирской академии государственной службы

№1  
2008



**Эффективное управление  
– залог успешного развития  
региона**

**Александр КАРЛИН,**  
Губернатор Алтайского края



## ВЫБОРЫ

**Акимова И.Л.**

*Выдвижение списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: правовое регулирование и практика региональной избирательной кампании*



## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

**Гордеев К.В.**

*Проблемы реализации среднесрочного финансового планирования на региональном уровне*



## ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

**Практ А.А.**

*Формы и методы решения проблемы в муниципальном районе*





**БОЙКО**  
**ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

ректор Сибирской академии  
государственной службы,  
канд. полит. наук

Алтайский филиал федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Сибирская академия государственной службы» приступает к выпуску своего периодического научно-практического издания. Далеко не каждый филиал вуза отважится на такой шаг, поскольку для успешной реализации такой задумки требуется и определенная смелость, и определенные амбиции. Надо отметить, что и того, и другого коллективу филиала достаточно. Заявленная проблематика «Вестника» широка, но вполне укладывается в такое направление, которое я обозначил бы как «становление новой Российской государственности», имея в виду не только собственно проблематику государственной и муниципальной службы. Это хорошо видно из материалов первого, а, точнее, нулевого, номера (как обычно выражаются журналисты).

За время, прошедшее с августа 1991 года, многое, конечно, сделано. Заложена основа для становления новой государственности в виде Конституции Российской Федерации. Приняты законодательные акты, формирующие систему государственной и муниципальной службы, систему гражданской государственной службы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Осуществляется масштабная реформа местного самоуправления. Реализуются национальные проекты. Естественно, что в ходе практической реализации положений, содержащихся в законах, возникает много конкретных вопросов, требующих своего решения и решаемых с учетом конкретных обстоятельств места и времени. Тем более актуален обмен мнениями, опытом работы по решению всех этих вопросов. Я надеюсь, что «Алтайский вестник государственной и муниципальной службы» станет той самой трибуной, местом для различного рода дискуссий, в ходе которых и будут вырабатываться такие подходы, которые позволят решать задачу повышения эффективности и государственного управления, и местного самоуправления. Желаю коллективу филиала и складывающемуся коллективу Вестника больших творческих успехов.

С уважением,

Бойко Е.А.

**Редакционный совет:**

КАРЛИН А. Б.,

Губернатор Алтайского края

ЛООР И. И.,

Председатель Алтайского краевого

Законодательного собрания

ВЛАСОВ В. С.,

Главный федеральный инспектор

в Алтайском крае

ЕФРЕМОВ П. В.,

Глава администрации Первомайского района

Алтайского края, Председатель Совета

Ассоциации «Совет муниципальных

образований Алтайского края»

БОЙКО Е. А.,

Ректор Сибирской академии

государственной службы

**Редакционная коллегия:**

ПАНАРИН И. А.

ВОРОНОВА Л. Э.

ГОРОХОВА О. Н.

ДОЛЖИКОВ А. В.

ЗНАМЕНЩИКОВ Р. В.

КАЙГОРОДОВА Т. В.

КУЗИКОВ А. С.

ЛОМОВА Н. Г.

МОЛОТОВ А. В.

МОСИНА И. Г.

ПОТОРОЧИН Н. А.

ШИШКИНА Е. П.

**Учредитель:**

Алтайский филиал ФГОУ ВПО

«Сибирская академия

государственной службы»

в г. Барнаул

**Адрес редакции:**

656008, Алтайский край,

г. Барнаул, ул.Партизанская, 187.

**Электронная версия:**

<http://sibags.ab.ru/vestnik/>

**E-Mail:** sibags@ab.ru

Верстка И.В. Шаповалов

Дизайн С.Н. Кисленко

Подписано в печать 20.05.2008

Заказ 414. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Азбука»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел. 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

## РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Карлин А.Б. Эффективное управление – залог успешного социально-экономического развития региона..... 2

## ВЫБОРЫ

Акимова И.Л. Выдвижение списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: правовое регулирование и практика региональной избирательной кампании..... 8  
Должиков А.В. Юридическая природа основных избирательных прав и проблемы их реализации ..... 12  
Знаменщиков Р.В. Проблемы реализации законодательства о выборах (институт финансирования выборов) ..... 20  
Мышева Т.Г. Реализация активного избирательного права российских граждан на выборах Президента Российской Федерации..... 24

## УПРАВЛЕНИЕ

Коврижных И.В. Эффективность и качество государственного управления: теоретический аспект ..... 26  
Тихомирова Ю.А. Этапы становления электронного правительства в России ..... 29  
Колокольцев М.Г. Актуальные вопросы регионального развития ..... 32  
Сычева И.Н. К вопросу о технологиях эффективного муниципального управления ..... 35  
Сергиенко А.М. Социальная сфера Алтайского села как объект государственной и муниципальной политики..... 39  
Тимченко Л.А. Проблема отчуждения и территориальное общественное самоуправление населения: грани соотношения..... 43

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Пресняков М.В. Правовые позиции Конституционного Суда РФ по вопросу равного доступа к государственной службе ..... 46  
Молотов А.В. Законодательство о муниципальной службе: состояние, проблемы, перспективы..... 49  
Чаннов С.Е. Особенности юридической природы государственной службы..... 54

## ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Воронкова О.Ю. Основные направления стратегии инвестиционного развития экономики Алтайского края ..... 58  
Вологдин Е.В. Транспарентность бизнеса как фактор инвестиционной привлекательности региона..... 60  
Гордеев К.В. Проблемы реализации среднесрочного финансового планирования на региональном уровне ..... 62  
Русанов Д.В. Оценка финансовых последствий предоставляемых налоговых льгот на этапе реформирования муниципальных финансов..... 65

## ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Колганов В.Н. Система управления городского округа ..... 68  
Солдатов А.В. В ракурсе реальных дел: о проектах, инвестициях, экономии и перспективах ..... 71  
Максачук И.П. Глава администрации района – исполнитель воли населения муниципального образования ..... 74  
Прахт А.А. Формы и методы решения проблемы в муниципальном районе ..... 76  
Лукьянов А.Н. Муниципальное образование Кулундинский район – настоящее и будущее населения, проживающего в степи ..... 78

## В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Ломова Н.Г., Бердыченко Д.С. Методические рекомендации по рассмотрению служебных споров ..... 83  
Самсонова Т.Н. Нормативно-правовые, методические и организационные основы управления документами в администрации муниципального образования..... 89  
Бердюгина Н.В. КонсультантПлюс – надежный помощник в работе государственного служащего..... 93  
Книжное обозрение..... 95  
Список депутатов Алтайского краевого Законодательного собрания пятого созыва ..... 97





## ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ – ЗАЛОГ УСПЕШНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

*В силу природных и исторических предпосылок Алтайский край – один из крупнейших аграрных регионов не только в Сибирском Федеральном округе, но и в Российской Федерации. Вместе с тем край обладает значительным промышленным и рекреационным потенциалом.*

*Руководством региона проводится большая работа по изменению вектора развития экономики края, его общественной и политической жизни. По итогам 2007 года во всех сферах экономики региона достигнут значительный рост, по отдельным показателям опережающий общероссийские темпы.*

*О результатах работы Администрации края за последние три года, об итогах прошедших в марте 2008 года выборов, о многообразии аспектов государственной и муниципальной службы на вопросы редакции ответил Губернатор Алтайского края, доктор юридических наук, профессор Александр Богданович Карлин.*

### Как Вы оцениваете результаты работы Администрации края за последние три года?

Удалось добиться немало. Край перешел от идеологии выживания и депрессивных настроений к идеологии развития. В прошедшем году в регионе было построено жилья на 35,8% больше, чем в 2006 г., причем число молодых семей среди новоселов выросло вдвое, объем ипотечного кредитования увеличился в 1,6 раза и составил 13,3 млрд. рублей. Производство продукции промышленности возросло на 8,9%, сельского хозяйства – на 7,7%, оборот розничной торговли – на 15,3%. Собран третий по объему урожай в России – более 5 млн. тонн зерновых и зернобобовых культур. После десяти лет сокращения началось постепенное восстановление поголовья крупного рогатого скота, возросла его продуктивность. Валовая продукция сельского хозяйства увеличилась за два года на 18%. Темпы роста по всем этим показателям, сохраненные или увеличенные в первом квартале текущего года, заметно превышают общероссийские.

В 2007 г., впервые за 10 лет, сельские хозяйства всех форм собственности приобрели техники на 3,5 млрд. рублей, в том числе 492 зерноуборочных комбайна, 589 тракторов и более 100 кормоуборочных комбайнов.

Механизмы инвестирования в крупные и системообразующие инновационные проекты обеспечили

динамичное развитие алтайской промышленности. В 2007 г. промышленные предприятия при участии средств краевого бюджета, направляемых на субсидирование части банковской процентной ставки, получили 2 млрд. рублей банковских кредитов.

В сравнении с 2005 г. объем инвестиций в экономику увеличился в 2007 г. почти в три раза, размер средней заработной платы – на 57%. Уровень безработицы снизился с 9,0% до 6,5%.

Рост внешнеторгового оборота края в прошедшем году составил 144% (1 290 млн. долларов США), причем объем экспорта почти втрое превысил объем импорта. Устойчивые темпы развития региональной экономики обеспечили укрепление бюджетной системы, а это, в свою очередь, позволило увеличить финансирование социальной сферы. По итогам года доходы консолидированного бюджета края из всех видов источников составили 47 млрд. рублей, что на треть выше уровня предыдущего года. На содержание и функционирование социальной сферы направлено более 27 млрд. рублей, то есть 60% расходной части бюджета.

В ходе реализации национального проекта «Образование» заметно укрепилась материально-техническая база образовательных учреждений. Финансовые ресурсы, дополнительно поступившие в край по линии этого проекта, составили почти 1,5 млрд. рублей. Увеличилась заработная плата педагогов и классных руководителей.

Общеобразовательные школы за 2006 – 2007 гг. существенно пополнились современным оборудованием, мебелью, компьютерной техникой. Алтайский край первым в Сибири завершил подключение всех школ к Интернету. Открыли двери и приняли учеников пять новых школ и детский дом. Реализация краевой целевой программы «Развитие сельского спорта» позволила оснастить школы инвентарем для игровых видов спорта, для занятий лыжной подготовкой, гимнастическими снарядами.

Широкие возможности для выхода регионального здравоохранения на принципиально новый уровень предоставил приоритетный национальный проект «Здоровье». В рамках этого проекта за два года в край дополнительно привлечено почти 3 млрд. рублей. В сфере здравоохранения региона действует 7 краевых целевых программ, включающих 15 подпрограмм. В 2007 г. на их реализацию выделено свыше 205 млн. рублей. В строй введено 12 объектов здравоохранения. Второй год подряд отмечается уменьшение числа умерших.

По числу родившихся детей 2007 г. был самым благополучным за последние 8 лет. В крае родилось 28 209 детей, что на 2 615 больше, чем в предыдущем. Это особенно радует.

**Каковы перспективы социально-экономического развития Алтайского края?**



В 2007 г. впервые была разработана комплексная программа стратегического развития края до 2025 года, одобренная Советом Федерации. Согласно этому документу в текущем году регион будет решать 8 приоритетных задач, тесно увязанных с действующей стратегической программой Российской Федерации и приоритетными национальными проектами. В числе этих задач – обеспечение экономики трудовыми ресурсами, повышение качества жизни населения, совершенствование инфраструктуры региона, создание условий, необходимых для качественных структурных сдвигов в экономике и социальной сфере, повышение конкурентоспособности товаров алтайского производства, развитие туризма, углубление международного сотрудничества, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. От успешного решения этих проблем зависит благополучие всего края и каждого его жителя.

В этом году запланировано увеличить валовой региональный продукт на 8,5%, сохранить темпы роста объемов промышленного и сельскохозяйственного производства и привлечь в экономику края не менее 60 млрд. рублей инвестиций. Будет создано около 20 тыс. новых рабочих мест, реальные доходы на душу населения увеличатся на 10%, число граждан, имеющих доходы ниже величины прожиточного минимума, уменьшится до 17,5%. Кроме того, в реальном секторе экономики, включая аграрно-промышленный комплекс, строительную отрасль, транспорт и связь, будет внедрена система управления качеством продукции, отвечающая международным стандартам.

С 2009 г. Алтайский край начнет получать федеральную финансовую поддержку в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг.

Со своей стороны мы сделаем все возможное, чтобы идея приоритетного доступа алтайского села к федеральным ресурсам была реализована. Одним из шагов в этом направлении является заключение с Министерством сельского хозяйства Российской Федерации 12 февраля текущего года в г. Барнауле соглашения о сотрудниче-

стве, которое предусматривает значительное увеличение государственной поддержки алтайского села и объемов производимой краем сельскохозяйственной продукции, рост заработной платы сельских тружеников не менее чем в 2,5 раза, повышение масштабов строительства жилья на селе, развитие инфраструктуры сельских территорий.

На прошедшем в феврале 2008 г. в г. Барнауле Всероссийском сельском съезде была обнародована инициатива о придании Алтайскому краю статуса особо значимого аграрного региона России, получившая одобрение Президента Российской Федерации Д.А.Медведева.

### Как Вы оцениваете итоги выборов публичной власти всех уровней?

Итоги прошедших выборов убедительно свидетельствуют о росте доверия населения к власти. И это очень важно для поступательного развития во всех областях жизни края. На думских выборах прошлого года «Единая Россия» уверенно победила: по сравнению с 2003 г. количество проголосовавших за нее алтайских избирателей увеличилось почти вдвое – с 29,96 до 54,69%.

В ходе выборов Президента Российской Федерации в марте текущего года жителями Алтайского края за кандидатуру Д.А. Медведева было отдано 736578 голосов. Это 23-й результат в России. Таким образом, избиратели нашего региона, как и граждане всей страны, вполне определенно высказались за продолжение социально-экономической политики Президента Российской Федерации В.В.Путина, поддержав в ходе избирательной кампании его соратника и преемника. Алтайский край оказался в числе 50 регионов России, отдавших за Д.А. Медведева от 60 до 70% голосов.

На выборах депутатов Алтайского краевого Законодательного собрания более половины голосов избирателей получил список партии «Единая Россия», что позволило ей сформировать самую многочисленную фракцию, которая может обеспечивать квалифицированное большинство при голосовании по обсуждаемым вопросам. Эти результаты чрезвычайно важны и для меня лично, поскольку я возглавлял региональные партийные списки

«единороссов». Я благодарен избирателям за то, что своим голосованием они, по сути дела, дали оценку той работе, что проводилась в крае в последние годы. Первые результаты наших усилий люди уже увидели и оценили, и теперь перед властью всех уровней и «Единой Россией» стоит задача оправдать ожидания жителей края и полностью реализовать программные заявления.

### С чем связаны изменения в наименовании и системе органов государственной власти Алтайского края?

В начале 2006 г., с целью оптимизации структуры и сокращения численности служащих Администрации края, был подготовлен и осуществлен комплекс мероприятий по реформированию системы органов исполнительной власти. По состоянию на 1 января 2005 г. в аппарате работали 200 государственных гражданских служащих. Утвержденная 1 января 2006 г. новая структура аппарата позволила сократить штат Администрации до 175 человек. Если прежний аппарат Администрации края включал в себя девять управлений и два отдела, то новый представлен семью управлениями и тремя отделами, в том числе вновь созданным управлением по работе с обращениями граждан и общественными объединениями. Сократилось также количество высших должностей гражданской службы: вместо семнадцати их стало восемь.

Тогда же органы исполнительной власти края были преобразованы в главные управления, управления либо инспекции. Каждая из этих структур имеет функциональные особенности. Например, главное управление осуществляет правоприменительные функции в двух и более сферах деятельности, управление выполняет те же функции в одной сфере деятельности, инспекции исполняют исключительно контрольно-надзорные функции. Однако, как известно, идеальных систем не бывает, поэтому в ближайшем будущем в структуру Администрации края будут внесены некоторые изменения, которые должны повысить эффективность ее работы в плане решения перспективных задач социально-экономического развития региона.

В ноябре прошлого года на 41-й сессии Алтайского краевого Совета народных депутатов было принято ре-







шение о переименовании регионального органа законодательной власти в Алтайское краевое Законодательное Собрание. Новое наименование более точно отражает основную – законодательную – функцию данного органа, установленную в соответствии с конституционным принципом разделения властей.

На той же сессии депутатами было принято решение о переименовании должности главы Администрации Алтайского края. Новое название – Губернатор Алтайского края – соответствует традиционной для России терминологии регионального управления и употребляемому в политических и общественных кругах, средствах массовой информации и среди населения названию должности руководителя высшего органа исполнительной власти Алтайского края.

#### **В каком направлении будет осуществляться дальнейшее реформирование системы органов исполнительной власти?**

Главный вектор определен Концепцией административной реформы и связан с распределением, уточнением полномочий органов исполнительной власти различного уровня с целью оптимизации процесса государственного управления.

Совершенствование управления – процесс постоянный и непрерывный. Реальные изменения в жизни страны в целом и нашего региона влекут за собой необходимость перераспределения функций между субъектами управления, что зачастую приводит к созданию новых структур. Так, например, в этом году создано управление охотничьего хозяйства Алтайского края, которое призвано улучшить работу по охране, изучению, использованию и воспроизводству диких животных, являющихся объектами охоты. Деятельность в данной сфере отнесена к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета.

Несколько ранее в связи с передачей на краевой уровень федеральных полномочий была создана служба занятости, которая в начале текущего года объединена с управлением по труду. Получение краем дополнительных надзорных и контрольных функций привело к созданию государственной

жилищной инспекции и инспекции государственного строительного надзора.

Главное в реформировании органов власти – обеспечить оптимальную реализацию полномочий минимальным составом государственных служащих, повысить уровень доступности жителям края услуг публичной власти, улучшить их качество и оперативность.

#### **Постановлением Администрации Алтайского края от 01.12.2006 №499 утверждена Концепция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае, предусматривающая учреждение Уставного суда Алтайского края. Каковы перспективы создания данного органа?**

Основной задачей уставного суда является контроль за тем, чтобы принимаемые органами государственной власти края и органами местного самоуправления нормативные акты соответствовали и системе разграничения предметов ведения и полномочий между Алтайским краем и Российской Федерацией, и Основному Закону Алтайского края. Такой суд также может быть использован для контроля за соблюдением основных прав жителей края. На сегодня право толкования Устава и краевых законов достаточно успешно реализует Алтайское краевое Законодательное Собрание, за которым закреплено указанное полномочие. Споры о разграничении компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления подведомственны Алтайскому краевому суду, обладающему согласно Основному Закону края правом уставного судопроизводства.

Как и установлено Концепцией защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае, учреждение Уставного суда возможно в долгосрочной перспективе, по мере осознания жителями и представителями органов государственной власти края необходимости его создания. Возможность учреждения такого суда действительно имеется, но необходимость его пока неочевидна.

#### **Как Вы оцениваете реформу системы федеральных органов исполнительной власти?**

Цели проведенного несколько лет назад реформирования системы феде-

ральных органов исполнительной власти и принципы, положенные в его основу, вполне понятны и согласуются с концепцией осуществляемой в стране широкомасштабной административной реформы. Любое министерство должно располагать только теми полномочиями, которые предусмотрены законодательством. Иной подход ведет к злоупотреблениям и коррупции. Нельзя отдавать контрольные функции тем, кто определяет политику развития отрасли. Контролирующие органы должны быть независимыми.

Другое дело, что в процессе осуществления административной реформы на федеральном уровне возникла сложность во взаимоотношениях министерств с агентствами, которые с целью исполнения их функций были наделены финансовыми ресурсами. Иногда это негативно отражалось на решении отраслевых задач. Такие вопросы, разумеется, подлежат урегулированию. Не исключаю, что новое Правительство Российской Федерации внесет изменения в свою структуру. Состав, количество министерств, агентств, служб – все это должно отражать социально-экономические реалии и быть адекватным решаемым задачам.

#### **Позволяет ли действующая нормативно-правовая база эффективно функционировать государственной гражданской службе в Алтайском крае?**

За последние годы краевое законодательство по вопросам государственной гражданской службы существенно обновилось. В частности, вступили в силу законы Алтайского края о государственной гражданской службе и о реестре должностей государственной гражданской службы. Эти нормативные акты, принятые в развитие федерального законодательства, позволили нам подойти к практическому решению таких вопросов, как присвоение гражданским служащим края классов чинов, внедрение в практику контрактов и должностных регламентов. Кроме того, были уточнены квалификационные требования к должностям государственной гражданской службы в части стажа и опыта работы по специальности, профессиональных знаний и навыков, имеющие важное значение для работы в органах власти.



Однако отдельные пробелы в федеральном законодательстве несколько осложняют государственную гражданскую службу в регионе. Например, до настоящего времени Правительством Российской Федерации не определен перечень заболеваний, препятствующих поступлению на государственную гражданскую службу, и порядок прохождения диспансеризации, не утверждена форма соответствующего медицинского заключения. Отсутствует нормативно закреплённое соотношение классов чинов федеральной государственной гражданской службы и классов чинов государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

Другой пример. В соответствии с законом на кадровые службы органов государственной власти возложена обязанность по проведению проверок сведений о доходах, представляемых служащими, а также по контролю за соблюдением государственными гражданскими служащими запретов и ограничений, налагаемых на них законодательством. Вместе с тем в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и должности федеральной государственной гражданской службы» право направлять запросы в правоохранительные и иные органы с целью проведения упомянутых проверок принадлежит лишь руководителям федеральных органов государственной власти. Соответствующие полномочия в отношении руководителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательстве не закреплены. Этот вопрос до сих пор нормативно не урегулирован.

Однако существующие пробелы и противоречия в федеральном законодательстве не создают существенных препятствий для нормального функционирования государственной гражданской службы в нашем регионе.

**В Алтайском крае введена система конкурсов для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы. Каковы положительные стороны данного способа замещения вакантных должностей?**

В любой системе органов управления кадровая составляющая имеет большое значение, и для Администрации края повышение эффективности механизма комплектования штата государственных гражданских служащих – важнейшая задача. Конкурсный принцип наряду с доступностью, гласностью и открытостью лежит в основе государственной кадровой политики.

По сути дела, конкурс – это особая процедура подбора кадров на вакантные должности государственной гражданской службы. Хотя подобные конкурсы проводятся в различных государственных структурах края уже около 10 лет, только в последнее время удалось подойти к созданию гибкой, экономичной и несложной в применении технологии, позволяющей отобрать оптимального из имеющихся кандидатов на определенную должность, способного улучшить в перспективе деятельность организации.

Кадровый конкурс преследует две основные цели – подбор на вакантные должности высококвалифицированных специалистов и формирование кадрового резерва. Кроме того, конкурсный отбор государственных гражданских служащих способствует повышению престижа госслужбы, повышению объективности оценки кандидатов, а также созданию системы сбора, хранения и использования персональной информации для планирования работы с принятыми на службу кандидатами.

Информация о предстоящих конкурсах и их результатах регулярно размещается на официальном сайте Алтайского края и сайтах органов исполнительной власти региона.

**Завершен ли процесс формирования кадрового резерва государственной гражданской службы Алтайского края?**

В целом процесс завершён. В течение двух последних лет в этом направлении Администрация края провела значительную работу, которая в основном строилась на сочетании двух принципов: обеспечение как равного доступа граждан Российской Федерации к государственной гражданской службе, так и необходимого уровня профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих. Для участия в конкурсе по формированию кадрового резерва было подано 389 заявлений на разные долж-

ности государственной гражданской службы – от главного специалиста до заместителя начальника управления. Допущены к конкурсу 305 кандидатов, из них победителями признаны 120 человек. Кроме того, по результатам аттестации в кадровый резерв включены еще 16 государственных гражданских служащих края. Из этих 136 кандидатов наиболее многочисленную профессиональную группу представляют специалисты предприятий различных форм собственности – 46 человек (34%), государственные гражданские служащие Алтайского края – 40 человек (29%), федеральные государственные служащие – 18 человек (12%), муниципальные служащие – 13 человек (9%), работники бюджетных учреждений – 10 человек (7%), безработные и пенсионеры силовых структур – 9 человек (6%). Возраст почти половины из них – до 30 лет, все получили высшее образование, а каждый четвертый – по двум и более специальностям. Восемь претендентов имеют ученые степени.

В настоящее время завершается работа по формированию резерва на высшие должности государственной гражданской службы – руководителей структурных подразделений Администрации края и органов исполнительной власти Алтайского края.

Списки граждан, включенных в кадровый резерв Администрации края, разумеется, будут в дальнейшем корректироваться. Прежде всего, будет обеспечиваться должностной рост наиболее перспективных государственных гражданских служащих края, имеющих высокие показатели эффективности и результативности служебной деятельности.

**В последнее время Администрация Алтайского края активно проводит работу по повышению квалификации государственных гражданских служащих. Сказалось ли это на эффективности работы органов исполнительной власти Алтайского края?**

Чтобы идти в ногу со временем, государственный гражданский служащий должен постоянно повышать уровень знаний и профессиональных навыков. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет основания для направления государственного гражданского служащего





на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку, которые должны осуществляться не реже одного раза в три года.

В Алтайском крае в 2007 г. каждый седьмой государственный служащий получил соответствующее дополнительное профессиональное образование или повысил квалификацию. Обучение госслужащие проходят в Алтайском филиале Сибирской академии государственной службы, Алтайском государственном университете, Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Государственном университете – Высшей школе экономики.

В настоящее время около 2% государственных гражданских служащих органов исполнительной власти Алтайского края имеют ученые степени.

Показателем возросшей эффективности деятельности органов исполнительной власти края служит, в частности, качественная разработка целого ряда пакетов документов, позволивших Алтайскому краю успешно пройти отбор в федеральных конкурсах по созданию особых экономических зон, в министерских проектах, предоставляющих краю дополнительные материальные и технические ресурсы. В результате регион получил дополнительные инвестиционные возможности, что в конечном счете положительно скажется на уровне жизни населения. Успешная реализация приоритетных национальных проектов, поддержка агропромышленного комплекса, строительство центра высоких медицинских технологий и бизнес-инкубатора в Алтайском крае – все это было бы невозможно без профессиональной проработки соответствующих вопросов высококвалифицированными государственными гражданскими служащими.

**Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрено принятие программы развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации. Принята ли подобная программа в Алтайском крае?**

В нашей региональной программе «Реформирование государственной гражданской службы Алтайского края (2004 – 2005 гг.)», продленной в соответствии с Указом Президента Россий-

ской Федерации до 2007 г., заложены основы становления новой системы государственной гражданской службы в Алтайском крае, предусмотрен комплекс мероприятий по совершенствованию нормативно-правовой базы госслужбы, определены новые подходы к ее организации. В программе также нашли отражение планы совершенствования подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих, создания материально-технических условий для эффективного функционирования государственной гражданской службы Алтайского края и формирования системы управления государственной гражданской службой.

В рамках реализации этой программы были разработаны должностные регламенты, содержащие показатели эффективности и результативности деятельности государственных гражданских служащих. Предприняты меры по приведению системы оплаты труда служащих в соответствие с конкретными результатами их деятельности. В частности, такой подход отражен в Положении о материальном стимулировании государственных гражданских служащих аппарата Администрации края, утвержденном распоряжением Администрации Алтайского края от 19.08.2006 №245. Также на основе данной программы построены системы конкурсного назначения на должность и формирования кадрового резерва Администрации края, обучения и переподготовки специалистов.

Кроме того, в каждом органе исполнительной власти Алтайского края образована комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов. Предусмотрен и комплекс мер по повышению открытости государственных органов, упрощению доступа граждан к информации о функционировании государственной гражданской службы при помощи Интернет-технологий.

**Каковы формы взаимодействия между органами исполнительной власти Алтайского края и органами местного самоуправления?**

Основная цель взаимодействия Администрации края и органов местного самоуправления – это объединение усилий в создании условий для ком-

плексного социально-экономического развития как муниципальных образований, так и Алтайского края в целом.

В 2007 г. Администрацией края были подписаны соглашения о взаимодействии в области социально-экономического развития с администрациями всех муниципальных образований. Согласно этим соглашениям стороны приняли на себя взаимные обязательства по достижению определенных индикативных показателей развития территорий в экономической, социально-демографической, трудовой и бюджетной сферах. Постоянный мониторинг выполнения соглашений позволяет оперативно принимать необходимые управленческие решения. Система соглашений доказала свою эффективность, и мы будем расширять область их применения. Готовится, например, подписание аналогичных соглашений о взаимодействии в области реализации приоритетных национальных проектов и о проведении совместных торгов по размещению заказов на поставки угля.

В этом году в соответствии с законом Алтайского края «О прогнозировании, индикативном планировании и программировании социально-экономического развития Алтайского края» все муниципальные образования приняли согласованные с Администрацией края комплексные программы развития на период до 2017 г.

Уже два года действует Совет муниципальных образований Алтайского края, выражающий и защищающий интересы органов местного самоуправления, успешно взаимодействующий с Администрацией края, органами государственной власти Алтайского края.

Кроме того, в регионе активно работает краевая Комиссия по местному самоуправлению, координирующая деятельность органов государственной власти края и органов местного самоуправления, связанную с переходом к новой системе местного самоуправления в рамках реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Положительно зарекомендовала себя и такая форма взаимодействия, как выездные зональные совещания с участием должностных лиц федеральных и краевых органов исполнитель-





ной власти, представителей депутатского корпуса, которые разъясняют муниципальным служащим вопросы государственной политики в курируемых ими сферах и нормы законодательства, связанные с реализацией полномочий органов местного самоуправления, а также проводят обучающие семинары для специалистов.

В 2007 г. за счет краевого бюджета переподготовку и повышение квалификации прошли более полутора тысяч муниципальных служащих.

Для повышения информированности населения о работе органов государственной власти Алтайского края и получения гражданами объективной информации о положении дел в муниципальных образованиях, а также для учета общественного мнения при определении стратегии и тактики реализации программ социально-экономического развития региона и оперативного решения проблем муниципальных образований ежеквартально проводится Единый информационный день.

Актуальные вопросы деятельности органов местного самоуправления и опыт решения проблем муниципальных образований освещает недавно созданный специализированный журнал «Местное самоуправление на Алтае».

#### **Ваше отношение к изменению порядка наделения полномочиями глав местных администраций?**

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставил муниципальным образованиям на выбор несколько вариантов формирования органов местного самоуправления, которые закрепляются в уставах муниципальных образований. Наиболее перспективной мне представляется схема назначения главы администрации по контракту депутатами на срок полномочий избранного представительного органа муниципального образования. В этом случае из экспертов и представителей региональных и муниципальных органов управления создается конкурсная комиссия, которая определяет из числа претендентов двух наиболее соответствующих конкурсным требованиям кандидатов. Окончательное же решение по вопросу назначения главы администрации выносит представительный

орган муниципалитета, выбирая самого достойного. С назначаемым лицом заключается контракт, в котором оговариваются права и обязанности главы местной администрации.

Практика показывает, что назначение главы местной администрации по контракту имеет ряд преимуществ. Во-первых, конкурсная процедура по сравнению с муниципальными выборами гораздо менее затратна в финансовом отношении, занимает меньше времени. Во-вторых, к претендентам предъявляются серьезные квалификационные требования, позволяющие предотвратить приход к власти случайных людей, не имеющих иногда даже высшего образования, не говоря уже о необходимых юридических и экономических знаниях и опыте управленческой работы. В-третьих, назначение по контракту сводит к минимуму вероятность возникновения между исполнительной властью и представительным органом противостояния, препятствующего эффективному управлению муниципальным образованием. Существенно повышается степень ответственности главы местной администрации перед населением и представительным органом.

Утверждения об ущемлении прав избирателей, лишенных возможности прямых выборов главы администрации муниципального образования, мне представляются надуманными. Принцип выборности главы сохраняется, поскольку он избирается депутатами, выражающими волю своих избирателей. При этом роль представительного органа и непосредственно депутатов значительно возрастает, что, с моей точки зрения, служит укреплению демократических основ муниципальных властных структур. К настоящему времени такой порядок избрания глав администраций муниципальных образований практикуется в 18 городах и районах края, и в будущем, я уверен, он станет наиболее распространенным.

#### **Вы являетесь председателем Алтайского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Чем занимается данная организация и каковы перспективы ее развития?**

Во многих странах мира действуют аналогичные объединения юристов, обладающие большим общественным

и политическим авторитетом и оказывающие значительное влияние на формирование государственной политики и правовой культуры граждан. И поскольку в России в последние годы коренным образом изменилось значение профессии юриста, повысился ее авторитет и престиж, возникли новые юридические специальности, появилась необходимость объединить усилия юристов для целенаправленной совместной работы.

Ассоциация юристов России создана в 2005 году. На учредительном съезде, который прошел в Москве, присутствовали представители всех субъектов Российской Федерации. Одним из организаторов ассоциации стал Дмитрий Медведев, юрист по образованию, бывший тогда руководителем Администрации Президента Российской Федерации. Согласно уставу целью ассоциации является содействие процессу формирования правового государства в России, повышению престижа юридических профессий и воспитанию юристов в духе неукоснительного соблюдения положений закона, норм профессиональной этики. Ассоциация призвана содействовать укреплению связи между юридической наукой, образованием и практикой, реализации инициатив общественных и государственных организаций, а также проектов, программ международного и национального развития.

Учредительное собрание Алтайского регионального отделения «Ассоциации юристов России» состоялось в Барнауле в конце мая 2007 года. В совете регионального отделения работают видные ученые-правоведы, депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания, руководители Администрации края и администрации г. Барнаула, адвокаты и сотрудники правоохранительных органов. В сущности, региональное отделение ассоциации находится еще в процессе становления, но планы у него вполне конкретные и значимые.

В ближайшей перспективе, например, ассоциация намерена создать сеть бесплатных юридических консультаций для граждан – своего рода центров «скорой юридической помощи».

**Спасибо, Александр Богданович, что нашли возможность ответить на вопросы.**





*Ирина Леонидовна АКИМОВА, секретарь Избирательной комиссии Алтайского края, доцент кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук*

*Настоящая статья содержит анализ правоприменительной практики, складывающейся при проведении выборов на региональном уровне. Выводы и предложения автора могут быть использованы в работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий, региональных отделений политических партий, а также в качестве учебного материала для преподавателей и студентов.*

## **Выдвижение списков кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации: правовое регулирование и практика региональной избирательной кампании**

**Действующее конституционное законодательство предусматривает обязательное применение пропорциональной избирательной системы при формировании депутатского корпуса на уровне субъектов Российской Федерации.** В соответствии с пунктом 16 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов.

В конце 2007 года – начале 2008 года в Алтайском крае состоялась вторая избирательная кампания по выборам депутатов краевого законодательного (представительного) органа государственной власти с использованием процедуры выдвижения кандидатов в составе краевых списков кандидатов [1]. 2 марта 2008 года 34 депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания были избраны по краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за краевые списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями [2].

К началу этого электорального цикла серьезные изменения претерпело федеральное избирательное законодательство. С учетом данного обстоятельства, а также необходимости совершенствования практики отдельных избирательных процедур и создания дополнительных

гарантий избирательных прав граждан, было обновлено и законодательство Алтайского края о выборах. **В настоящей статье делается попытка анализа правоприменительной практики, складывающейся при проведении выборов на региональном уровне.**

В отличие от избирательных кампаний 2003-2004 годов выборы в законодательный орган государственной власти Алтайского края в марте 2008 года проходили с учетом установленного федеральным законодателем нововведения: из числа участников избирательного процесса были исключены избирательные блоки. Согласно пункту 3 статьи 122 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов (далее – Кодекс) выдвижение кандидатов в составе краевого списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, то есть политической партией, имеющей в соответствии с федеральным законодательством право участвовать в выборах, а также региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии, имеющими в соответствии с федеральным законодательством право участвовать в выборах соответствующего уровня [3]. Уставы большинства политических партий предоставляют право выдвижения списков кандидатов на региональных выборах соответствующим региональным отделениям. Однако при этом закрепляемые в уставах процедуры выдвижения могут разниться. Наглядно это можно проследить по положениям, закрепляемым в учредительных документах тех политических партий, которые заявили о своем желании участвовать в выборах депутатов Алтайского

краевого Законодательного Собрания (см. табл. 1).

Как видим, закрепление в уставах политических партий процедур выдвижения списков кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ идет по двум направлениям: либо установление самостоятельности регионального отделения в формировании таких списков и принятии решения об их выдвижении, либо введение предварительного согласования с федеральными партийными руководящими структурами в период до представления соответствующих документов о выдвижении списка кандидатов в избирательную комиссию.

Гарантией соблюдения положений уставов политических партий и действующего законодательства о выдвижении партийных списков является наличие такой избирательной процедуры, как заверение списков кандидатов. Согласно пункту 14 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия в трехдневный срок заверяет список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением. При этом законом (в том числе законом субъекта Российской Федерации) могут быть предусмотрены основания для отказа в заверении списка кандидатов. Кодекс в статье 126 в качестве таковых называет следующие:

- отсутствие, неполный набор либо ненадлежащее оформление документов, представляемых в избирательную комиссию избирательным объединением при выдвижении





Таблица 1. Процедура выдвижения краевых списков кандидатов согласно уставов политических партий

№ п/п	Наименование политической партии	Положения устава политической партии, регламентирующие порядок принятия решения о выдвижении краевого списка кандидатов
1.	Аграрная партия России	Конференция (общее собрание) регионального отделения <b>по согласованию с Правлением Центрального Совета АПР</b> выдвигает от регионального отделения кандидатов (списки кандидатов) в депутаты в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в соответствии с избирательным законодательством и с учетом внесенных местными и первичными отделениями предложений (пункт 8.2.5 Устава).
2.	Всероссийская политическая партия «Гражданская Сила»	Собрание (Конференция) регионального отделения в соответствии с положениями Устава политической партии принимает решение о выдвижении тайным голосованием кандидатов (списков кандидатов) в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (часть 3 статьи 47 Устава). Решения Собрания (Конференции) регионального отделения, принятые в соответствии с частью 3 статьи 47 Устава, <b>должны быть утверждены Федеральным политическим советом по Представлению политического совета регионального отделения</b> (часть 7 статьи 48 Устава).
3.	Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	Президиум Генерального совета партии <b>согласовывает кандидатуры, представленные Региональными политическими советами для последующего выдвижения</b> Конференциями региональных отделений партии кандидатами в депутаты в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 10.6.31.1 Устава). К компетенции Конференции регионального отделения партии относится выдвижение тайным голосованием по согласованию с Президиумом Генерального совета партии списка кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 13.7.7.6.1 Устава).
4.	Коммунистическая партия Российской Федерации	К компетенции Конференции регионального отделения КПРФ относится выдвижение кандидатов (списков кандидатов) в депутаты в органах государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 6.3 Устава)
5.	Либерально-демократическая партия России	Высший Совет ЛДПР принимает <b>решение о представлении для выдвижения</b> региональной конференции кандидатов (списка кандидатов) в депутаты в органах государственной власти субъекта Федерации (подпункт «ж» пункта 5.10 Устава). В компетенцию конференции регионального отделения ЛДПР входит <b>принятие решения о выдвижении кандидатов (списка кандидатов), представленных Высшим Советом ЛДПР</b> , в депутаты законодательного собрания и иные выборные должности в органы государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт «е» пункта 6.3. Устава).
6.	Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ»	К компетенции Конференции (Общего собрания) регионального отделения относится выдвижение тайным голосованием кандидатов (списков кандидатов) в депутаты органов государственной власти субъекта Российской Федерации в порядке, установленном Уставом (пункт 9 статьи 41 Устава). Президиум Центрального совета партии в период между заседаниями Центрального совета <b>согласует решения Бюро Советов региональных отделений партии</b> об участии в избирательных кампаниях по выборам депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (пункт 20 статьи 33 Устава).
7.	Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО»	Конференция (Общее собрание) регионального отделения выдвигает тайным голосованием единый список кандидатов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта Российской Федерации (пункт 15.1.3.8 Устава).

краевого списка кандидатов;

- нарушение порядка выдвижения кандидатов, установленного статьей 123 и пунктами 1,2 и 4 статьи 126 Кодекса. Такое четкое указание положений Кодекса, нарушение которых свидетельствует о нарушении порядка выдвижения кандидатов, с одной стороны, позволяет создать гарантии свободного и самостоятельного участия политических партий в выборах, с другой стороны, сводит все возможные нарушения установленного порядка выдвижения кандидатов только к некоторым

формальным нарушениям. Например, выдвижение краевого списка кандидатов до официального опубликования решения о назначении выборов (пункт 1 статьи 123 Кодекса). Между тем, как собственно нарушения процедуры выдвижения (тайное голосование, принятие решения о выдвижении уполномоченным органом, соблюдение процедур согласования с руководящими партийными органами и т.п.) по буквальному толкованию нормы сюда не подпадают, хотя в большей степени характеризуют современную из-

бирательную практику. Данное положение приводит избирательные комиссии, в обязанности которых входит осуществление контроля за соблюдением избирательных прав граждан (в том числе и на стадии выдвижения списков кандидатов) расширительно толковать установленные в краевом законодательстве основания для отказа избирательному объединению в выдаче заверенной копии списка кандидатов. Так, решением Избирательной комиссии Алтайского края от 27 декабря 2007 года № 13/109-5 Регио-





нальному отделению Алтайского края Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» было отказано в выдаче заверенных копий краевого списка кандидатов и списка кандидатов в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания, выдвинутых данным избирательным объединением по одномандатным избирательным округам, в связи с нарушением им положений устава политической партии, определяющих порядок выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. В соответствии с пунктом 3 статьи 47 Устава Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» собрание (конференция) регионального отделения в соответствии с положениями указанного Устава принимает решения о выдвижении тайным голосованием кандидатов (списков кандидатов) в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Согласно пункту 7 статьи 48 Устава Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» данные решения собрания (конференции) регионального отделения должны быть утверждены Федеральным политическим советом по представлению политического совета регионального отделения. В Избирательную комиссию Алтайского края был представлен протокол конференции Алтайского краевого регионального отделения Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» от 10 декабря 2007 года, на которой были рассмотрены вопросы о выдвижении списка кандидатов в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания и о выдвижении кандидатов в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания по одномандатным избирательным округам №25, №30. Каких-либо документов об утверждении данных решений Федеральным политическим советом Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» не представлено [4].

Думается, что такой подход должен быть признан обоснованным и правомерным. Выявление подобных нарушений на стадии заверения списков кандидатов позволяет предупредить участие

в избирательной кампании отдельных незаконопослушных субъектов, создать условия для своевременного устранения партийными организациями имеющихся нарушений, в некоторой степени гарантировать легитимность результатов выборов. При этом действиями избирательной комиссии ни в коей мере не умаляются права политических партий на участие в выборах. Отказ в выдаче заверенной копии списка кандидатов не препятствует избирательному объединению повторно обратиться в избирательную комиссию с уведомлением о выдвижении краевого списка кандидатов на тех же выборах с соблюдением порядка и сроков, установленных действующим законодательством. Продолжим иллюстрацию вышеприведенным примером. 3 января 2008 года Региональное отделение Алтайского края Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» вновь обратилось в Избирательную комиссию Алтайского края, представив документы для заверения краевого списка кандидатов. В числе документов было представлено решение Федерального политического совета Всероссийской политической партии «Гражданская Сила» об утверждении принятого на конференции регионального отделения партии решения о выдвижении регионального отделения списка кандидатов в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания. Учитывая это, решением Избирательной комиссии Алтайского края от 5 января 2008 года № 14/118-5 краевой список кандидатов в количестве 23 человек, выдвинутый в установленном порядке Региональным отделением Алтайского края Всероссийской политической партии «Гражданская Сила», был заверен [4].

Следующее положение, на которое следует обратить внимание законодателя, также было выявлено правоприменительной практикой. Декларирование политических партий как «единственного вида общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти» [5], а также отмена блокирования политических сил на выборах позволили создать условия для четкой идентификации участников избирательных кампаний в массовом сознании. Это выражается в том, что политические партии должны участвовать в выборах непосредственно под своим наименованием. Согласно пункту 10 статьи 35 Федерального закона «Об

новых гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии. На основании пункта 3 статьи 6 Федерального закона «О политических партиях» региональные отделения и иные структурные подразделения политической партии используют наименование этой политической партии с указанием своей территориальной принадлежности. Применение этих положений в реальной практике выявляет имеющиеся в федеральном (а, соответственно, и региональном) законодательстве пробелы и противоречия.

Первое. **Действующее законодательство устанавливает лишь общие требования, предъявляемые к наименованию политической партии, допуская при этом наличие нескольких вариантов этого наименования (например, сокращенное наименование политической партии).** Анализ уставов политических партий позволяет сделать вывод о закреплении в них многовариантности наименований политических партий. Еще большая специфика выявляется при определении наименований региональных отделений политических партий, которые отражаются в документах о государственной регистрации и о внесении записи в единый государственный реестр юридических лиц. Так, например, в соответствии с пунктом 1.6 Устава Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО» полное наименование данной партийной структуры - Политическая партия «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», сокращенные наименования: 1) Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», 2) «ЯБЛОКО» - Объединенные демократы», 3) РОДП «ЯБЛОКО», 4) Российская объединенная демократическая партия, 5) Партия «ЯБЛОКО». Данные названия равнозначны [4]. Согласно свидетельству о внесении записи в Единый государственный реестр юридических лиц региональное отделение данной политической партии имеет как полное наименование - Алтайское краевое региональное отделение политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», так и сокращенное наименование - Алтайское краевое РО партии «ЯБЛОКО».

Думается, что избирательное объединение вправе самостоятельно определять, какое наименование будет исполь-





зовано в избирательной кампании, если в уставе предусмотрено их несколько [6]. В русле данной позиции идет и региональное законодательство. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 44 Кодекса избирательное объединение представляет в организующую выборы избирательную комиссию сведения о своем наименовании.

Второе. **Неурегулированным остается вопрос о том, кто уполномочен принимать решение о наименовании избирательного объединения.** Следует признать обоснованным предложение авторов научно-практического комментария к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», высказанное применительно к аналогичной ситуации: решение о том, какое наименование избирательного объединения будет использовано в избирательной кампании в официальных избирательных документах может быть принято на съезде (конференции, собрании) избирательного объединения либо уполномоченным органом политической партии [6].

Третье. **Следует отметить, что отдельные положения действующего федерального избирательного законодательства внутренне между собой не всегда согласованы.** Так, в пункте 12 статьи 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится о том, что наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии. При этом в статье 63 указанного акта при установлении требований к тексту избирательного бюллетеня фиксируется положение о необходимости размещения в нем кратких наименований избирательных объединений. Указание на краткие наименования избирательных объединений имеются и при подготовке текстов избирательных бюллетеней для голосования по мажоритарным избирательным округам, по которым кандидаты выдвинуты избирательным объединением. Таким образом, требует разрешения коллизия: должно ли избирательное объединение определять как полное, так и краткое наименование? Если да, то исходя из каких критериев формулируется краткое наименование? Обратимся к практике определения наименований политических партий при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Согласно пункту 4 статьи 34 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального

Собрания Российской Федерации» краткое наименование политической партии образуется с соблюдением требований, предусмотренных статьей 6 Федерального закона «О политических партиях», только из слов, составляющих наименование политической партии, указанное в ее уставе.

Четвертое. **Закреплению в законе подлежит и процедура введения в избирательные документы наименования избирательного объединения.** Внимания заслуживает подход, зафиксированный в пункте 4 статьи 34 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», согласно которому в избирательных документах используется полное наименование политической партии, если оно состоит не более чем из семи слов. Если полное наименование политической партии состоит более чем из семи слов, а сокращенное наименование не более чем из семи слов, в избирательных документах используется сокращенное наименование политической партии. Если как полное, так и сокращенное наименование политической партии состоит более чем из семи слов, политическая партия согласует с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации краткое (состоящее не более чем из семи слов) наименование, которое используется в избирательных документах. Таким образом, избирательная комиссия, организующая выборы, наделяется полномочием по согласованию наименования избирательного объединения. Представляется, что закрепление данной позиции в федеральном законодательстве позволит устранить возможное использование специальных технологий по формулированию названия избирательного объединения с целью воздействия на сознание избирателей. Тем более, что на практике такой подход уже укоренился. Так, на стадии заверения краевых списков кандидатов Избирательная комиссия в своих решениях согласовывала наименования избирательных объединений для использования в избирательных документах. Приведем примеры на основе тех избирательных объединений, наименования которых были внесены в избирательный бюллетень для голосования по краевому избирательному округу на выборах депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания:

1. Алтайское региональное отделение Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ»;

2. Региональное отделение Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» в Алтайском крае (полное наименование); Региональное отделение Партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» в Алтайском крае (сокращенное наименование);

3. Алтайское региональное отделение политической партии ЛДПР;

4. Алтайское краевое отделение политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации».

Представляется, что изложенные в настоящей статье положения могут быть положены в основу дальнейших законодательных решений, направленных на создание условий для цивилизованного и эффективного участия политических партий в избирательных кампаниях различного уровня.

1. Впервые Алтайский краевой Совет народных депутатов был сформирован по «смешанной» избирательной системе в марте 2004 года. Право участвовать в выборах получили тогда 39 региональных отделений политических партий в Алтайском крае.

2. В соответствии с Уставом (Основным Законом) Алтайского края в краевое Законодательное Собрание избирается 68 депутатов. 34 депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представительства избирателей на одномандатный избирательный округ. 34 депутата избираются по краевому избирательному округу, включающему в себя всю территорию Алтайского края, пропорционально числу голосов, поданных за краевые списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями.

3. Подпункт 17 пункта 1 статьи 2 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87.

4. Текущий архив Избирательной комиссии Алтайского края.

5. Статья 36 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95 – ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007. С. 374.





Алексей Вячеславович ДОЛЖИКОВ, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Многие проблемы реализации основных избирательных прав граждан, возникающие в процессе правотворчества и правоприменения в современной России, вызваны ошибочным толкованием ряда теоретических положений в данной сфере. Среди таких положений особое значение имеет доктрина основных (конституционных) избирательных прав. В настоящей публикации предпринята попытка анализа особенностей юридической природы избирательных прав как приема выявления и систематизации проблем их реализации.

1. *Субъективный характер.* Одной из общих теоретических ошибок выступает мнение о том, что конституционные избирательные права не обладают субъективным характером [1]. Ошибочность такой позиции была выявлена еще в советской доктрине [2], а также подтверждается зарубежными государствоведами [3]. Истинность субъективного характера основных избирательных прав вытекает и из практики Европейского Суда по правам человека. В частности, в Решении Лабита против Италии указывается на то, что ст. 3 Протокола № 1 (к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. [4] – А.Д.), обязывающая государства

*Избирательные права выступают одними из основных (фундаментальных) прав граждан в современной России. В процессе подготовки и проведения выборов нарушения избирательных прав имеют массовый характер. При этом вопросы реализации избирательных прав имеют неоднозначное решение в отечественной юридической науке. На практике многие проблемы правоприменения зависят от подходов правовой доктрины в этой сфере. Поэтому целью настоящей публикации является анализ юридической природы основных избирательных прав и выявление на основании этого проблем их реализации. Особое внимание обращается на правовые позиции Конституционного Суда РФ по делам о защите основных избирательных прав, в которых дается официальное толкование их нормативному содержанию и оценивается допустимость устанавливаемых законодательством ограничений.*

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ОСНОВНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ И ПРОБЛЕМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

проводить свободные выборы, «говорит о субъективных правах избирать и быть избранным» (п. 201) [5].

Субъективный характер позволяет понимать под основными избирательными правами закрепленные ч. 2, 3 ст. 32 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г. [6] возможности граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (*вид возможного поведения*), за исключением лиц, признанных судом недееспособными или содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (*мера возможного поведения*). Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ об основных гарантиях) [7] добавляет перечень возможностей в процессе подготовки и проведения выборов (п. 28 ст. 2), а также уточняет их меру и вводит более детальную систему ограничения избирательных прав.

Учитывая трехэлементную структуру субъективного права, избирательные права включают три возможности: 1) самостоятельного поведения в сфере выборов (в рамках конституционно закрепляемых пределов их нормативного содержания); 2) требования соответствующего поведения адресатов (органов и должностных лиц публичной власти, а в исключительных случаях частных лиц); 3) притязание на защиту (гарантированность, главным образом, их судеб-

ной защиты и восстановления в случае нарушения).

2. *Фундаментальность.* Избирательные права по содержанию относятся к числу наиболее важных политических благ гражданина в его взаимоотношениях с публичной властью. Позиция о неважности избирательных прав является не просто теоретической ошибкой, но и характеризует уровень общественного сознания россиян. Согласно социологическим опросам в 2007 г. лишь 10 % респондентов отдадут предпочтение избирательным правам (см. табл. 1). Для сравнения основные права на образование, медицинскую помощь и социальное обеспечение важны для 67 % россиян. Одновременно важность избирательных прав за последние годы значительно снизилась (в 2005 г. аналогичные данные составили 16%) [8]. В то же время основополагающий характер избирательных прав вытекает из опыта становления современных демократических государств, истории дореволюционной и советской России, когда выборы были осознаны в качестве одного из оптимальных способов формирования публичной власти.

3. *Неотъемлемость.* Буквальное толкование ч. 2 ст. 17 Конституции РФ того, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения», может приводить к ошибочному мнению о прирожденном характере избирательных прав. В отличие от достоинства, жизни, свободы, мыслей и других естественных свойств любого индиви-





Таблица 1. «Октябрьские» опросы Левада-Центра по репрезентативной выборке взрослого населения (1600 человек от 18 лет и старше). Какие из следующих прав человека, по вашему мнению, наиболее важны?

Наименование конституционного права	2002	2003	2004	2005	2006	2007
право на жизнь	52	50	54	61	64	46
свобода слова	19	19	24	28	28	21
право владеть собственностью	25	28	30	35	35	28
неприкосновенность личной жизни, жилища	44	45	45	52	50	38
право уехать в другую страну и вернуться	13	11	13	15	15	11
свобода вероисповедания	13	12	13	16	17	11
право на получение информации	12	15	17	19	17	13
право на хорошо оплачиваемую работу по специальности	51	49	51	57	56	51
право избирать своих представителей в органы власти	8	10	14	16	14	10
право на бесплатное образование, медицинскую помощь, на обеспечение в старости, при болезни	70	66	74	76	74	67
право на гарантированный государством "прожиточный минимум"	35	38	41	45	40	24
затруднились ответить	1	3	1	1	1	2

да, а также соответствующих им прав, основные избирательные права в буквальном смысле не принадлежат человеку от рождения. Однако на определенной стадии развития личности такие права выступают в качестве неотъемлемого человеческого атрибута. С этим выводом созвучны слова Аристотеля о том, что **человек есть животное политическое** [9].

При этом рассматриваемое свойство имеет, в первую очередь, теоретико-методологическое значение. Так, М.С. Матейкович, рассматривая естественную природу избирательных прав, предлагает акцентировать внимание не на моменте их возникновения, а на роли государства в процессе их формирования и реализации [10]. Поэтому с практической точки зрения неотъемлемость означает наличие неотчуждаемой правоспособности лица избирать и быть избранным, которая признается и обеспечивается демократическим государством. В то же время согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ возможны необходимые ограничения избирательных прав, отвечающие некоторым конституционным критериям (законность, определенность, равенство, соразмерность, сохранение сущности прав и др.).

4. **Абстрактность.** Основные избирательные права являются абстрактными по своему содержанию. Конституционные нормы не содержат детальных правил реализации основных избирательных прав. Неясным

является даже вопрос о том, какие органы и должностные лица публичной власти могут выбираться гражданами.

На первый взгляд, абстрактность избирательных прав является их *недостатком*. В частности, в процессе конкретизации их открытого содержания законодатель и правоприменитель способны ограничивать избирательные права. Так, из их нормативного содержания федеральным законодателем были исключены возможности выбирать глав высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ [11], депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ по одномандатным округам [12], голосовать против всех кандидатов (списков кандидатов) [13] и др.

Подобные ограничения можно встретить даже в актах Конституционного Суда РФ, который обладает полномочием по толкованию конституционных норм (ч. 5 ст. 125 Конституции РФ, п. 4 ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде РФ» [14]). Например, в Определении от 1 октября 1997 г. Суд исключил из защищаемой избирательными правами сферы право граждан на досрочное прекращение депутатских полномочий (абз. 1 п. 2) [15].

Одновременно абстрактность избирательных прав выступает их *достоинством*. Она позволяет более гибко реагировать на происходящие в обществе изменения. Например, развитие

информационных технологий уже потребовало закрепления в действующем ФЗ об основных гарантиях рядя возможностей на использование сети «Интернет» при подготовке и проведении выборов (п. 9 ст. 35, п. 7 ст. 45, п. 3 ст. 46 и др.).

Но ошибкой было бы ожидать от законодателя постоянного упорядочивания всех вновь возникающих общественных отношений. На этом фоне **существенной проблемой реализации избирательных прав выступает их постоянная законодательная детализация**. По мнению А.А. Вешнякова, «чем конкретнее правовой акт, на котором строятся выборы, тем проще обеспечить избирательный процесс. Кстати, и судьям проще в данном случае выносить судебный вердикт, а в избирательном процессе – проще избавиться от излишней политизации при его оценках» [16].

Причиной такого мнения выступают нередкое отсутствие элементарных юридических знаний и навыков «рядовых» участников избирательного процесса. Однако нежелание применять абстрактные нормы о выборах связано не только с распространенной некомпетентностью, например, членов избирательных комиссий, но с боязнью ответственности организаторов выборов и судей за собственное усмотрение при отсутствии конкретной нормы.

Однако такой подход приводит к инструктивности, каузальности источников избирательного права и обуславливает постоянное запаздывание законодателя в регулировании избирательных отношений, неизбежные противоречия в правоприменении и т.д. Более верно предоставить свободу усмотрения судам, избирательным комиссиям и иным правоприменителям, установив определенные критерии. Этот вывод, конечно, не исключает и совершенствования действующего избирательного законодательства.

5. **Программность.** Представительная демократия, ядром которой являются избирательные права, осознана в ходе истории как необходимая цель развития современных государств и выступает важнейшей основой конституционного строя в России (ст. 1, ст. 3 Конституции РФ). Конституция РФ, установив в качестве стратегической задачи построение демократической государственности, называет свобод-





ные выборы «высшим непосредственным выражением власти народа» (ч. 3 ст. 3). Сокращение выборных начал означает установление противоположных целей формирования российского государства.

Избирательные права, как и любая другая цель, означает желаемый результат. Он часто недостижим, но к нему граждане, органы и должностные лица публичной власти должны стремиться. Неверное понимание такого свойства избирательных прав приводит к нелогичным выводам. Считая возможным полную и последовательную реализацию избирательных прав и абсолютизируя принцип равных выборов, С.В. Большаков фактически переводит избирателей из субъектов в объекты права на предвыборную агитацию [17].

Согласуясь с указанной теоретической позицией, ФЗ об основных гарантиях для достижения принципа равенства п. 1 ст. 5 устанавливает обязанность кандидатов, избирательных объединений осуществлять расходы на проведение предвыборной агитации исключительно из избирательных фондов (п. 5 ст. 48). Буквальное толкование данной нормы приводит к парадоксальным выводам о необходимости оплаты в период избирательной кампании использования личных вещей кандидатов. В то же время кандидат, имеющий в собственности несколько автомобилей, организаций телерадиовещания, периодических печатных изданий, средств наружной рекламы, находится в заведомо неравном положении по отношению к своим конкурентам. Следовательно, программное положение об обеспечении равенства кандидатов должно толковаться с учетом фактических обстоятельств избирательного спора и в духе Конституции РФ.

**6. Аксиологический характер.** Избирательные права представляют собой по общему правилу высшую ценность в сравнении с ценностями общества и государства в целом (ст. 2 Конституции РФ). Из приведенных выше социологических опросов следует, что **избирательные права располагаются на одном из низших мест в иерархии ценностей российского общества.**

Ценностный характер избирательных прав основывается на содержательном подходе к праву, который не исчерпывается позитивистским

его пониманием. Можно согласиться с особым мнением судьи Конституционного Суда РФ Г.А. Гаджиева по делу от 30 апреля 1997 г. [18], о том, что «принцип правового государства, закрепленный в ч. 1 ст. 1 Конституции означает не только разделение властей, верховенство закона, но и признание того, что права и свободы человека, имеющие надпозитивный характер, и в том числе достоинство человека, являются высшей ценностью. Игнорирование того, что народ образуют граждане, обладающие основными неотчуждаемыми правами, противоречит идее правового государства».

Безусловно, что ценность основных избирательных прав не может быть абсолютной. Именно поэтому Конституция РФ предусмотрела полномочие федерального законодателя по определению меры ограничения основных избирательных прав для защиты ряда публичных ценностей (ч. 3 ст. 55). Возникающий в этой связи вопрос о взвешивании ценности отдельного избирательного права и публичного интереса относится к наиболее трудным проблемам конституционализма в целом [19].

**7. Верховенство.** Другим свойством избирательных прав, которое способствует выявлению теоретических ошибок, выступает их верховенство. Оно проявляется по отношению к источникам права (*императивность*), субъектам права (*общеобязательность*) и территории (*универсальность*).

**7.1. Императивность.** Высшая юридическая сила Конституции РФ (ч. 1 ст. 15) предопределяет место основных избирательных прав в иерархии источников права, регулирующих выборы в Российской Федерации. Следуя конституционной логике, основным избирательным правам не должны противоречить «законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации». Например, в Постановлении от 25 февраля 2004 г. Конституционный Суд РФ признал противоречащим избирательным правам и праву на рассмотрения дела законно установленным судом (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ) предусмотренное п. 10 ст. 75 ФЗ об основных гарантиях и ч. 1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. [20] полномочие Центральной Избирательной Комиссии РФ обратиться в

Верховный Суд РФ, когда нарушения избирательных прав касаются значительного числа граждан либо приобрели особое общественное значение (абз. 3 п. 6) [21].

В развитие принципа верховенства конституционных норм ФЗ об основных гарантиях устанавливает приоритет собственных норм об избирательных правах в случае противоречия ему иных нормативных правовых актов о выборах (п. 6 ст. 1). Причем на практике это положение уже приводило к неразрешимым коллизиям между «базовым» федеральным законом и иными федеральными законами [22]. В то же время согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ (п. 3 мотивировочной части Определения от 5 ноября 1999 г. № 182-О) Конституцией РФ «не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае – федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу ст. 76 Конституции РФ не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой» [23]. Поэтому следует, либо исключить из ФЗ об основных гарантиях рассматриваемую норму, либо определить в отдельном федеральном акте иерархию источников права в целом. Другим вариантом устранения данной проблемы можно считать разработку Избирательного кодекса РФ с определением его соответствующей юридической силы.

**7.2. Общеобязательность.** Непосредственное обязывание должностных лиц и органов публичной власти основными избирательными правами предусмотрено самой Конституцией РФ (ч. 2 ст. 15). Конституционные нормы, закрепляющие основные избирательные права, призваны *напрямую* урегулировать лишь отношения «человек – публичная власть». Однако часто избирательные права при конкретизации в избирательном законодательстве адресуются субъектам частного права (п. 1-2 ст. 41, подп. «г» п. 7 ст. 48, п. 4, п. 6 ст. 50, п. 1.1 ст. 54, п. 4 ст. 56, подп. «м», «о» п. 6 ст. 58 и др. ФЗ об основных гарантиях). Это влияние на частное право постоянно расширяется. Так, изменения от 21 июля 2005 г. в ФЗ об основных гарантиях [24] адресуют ограничения в использовании преимуществ должностного или служебного положения не толь-





ко как прежде субъектам публичного права, но и участникам частноправовых отношений (п. 1 ст. 40).

**7.3. Универсальность.** Одна из проблем реализации избирательных прав связана с их универсальностью. Конституция РФ устанавливает, что ее нормы должны иметь верховенство и применяться на всей территории России как федеративного государства (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15). При этом Конституция РФ не содержит однозначного подхода к разграничению полномочий федерального и регионального законодателя в сфере избирательных прав. К исключительному ведению федерации относится регулирование и защита основных прав (п. «в» ч. 1 ст. 71), а к совместному ведению федерации и ее субъектов – только защита основных прав (п. «б» ч. 1 ст. 72). Согласно общепринятому толкованию региональное законодательство может устанавливать не получившие нормирования в Конституции РФ основные права и (или) дополнительные гарантии их реализации (например, субъектовые конституционные (уставные) суды, комиссии и уполномоченные по правам человека). Однако законы субъектов РФ не могут ограничивать гарантированные федеральной конституцией основные права. Последнее утверждение связано с ошибочным цитированием ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которая якобы устанавливает необходимость ограничения избирательных прав *только* федеральным законом [25]. В действительности же данная норма, отсылая к федеральному закону, содержит указание об ограничении прав *только* в той мере, в которой это необходимо для защиты ряда публичных ценностей.

Не избежал ошибочного цитирования рассматриваемой нормы и Конституционный Суд РФ по делам о защите избирательных прав. Согласно Постановлению от 27 апреля 1998 г. «ограничение прав и свобод может быть осуществлено только федеральным законом» (п. 3) [26]. С указанным доктринальным и официальным толкованием можно согласиться, если отождествлять ограничение в смысле ст. 55 Конституции РФ с первоначальным регулированием основных избирательных прав.

Несмотря на такое ошибочное толкование **следует отметить общий положительный эффект правовых**

**позиций Конституционного Суда РФ в укреплении федеральных стандартов избирательных прав.** Неконституционными были признаны ограничения избирательного права, связанные с продолжительностью постоянного проживания на территории субъекта РФ (Постановления от 24 июня 1997 г. [27], 22 января 2002 г. [28]); достижением минимального и максимального возраста, знанием государственного языка субъекта Федерации (Постановление от 27 апреля 1998 г. [29], Определение от 13 ноября 2001 г. [30]).

Особый интерес в этой связи представляет Постановление от 30 апреля 1997 г., в котором Суд подтверждает полномочие федерального законодателя установить в качестве общего принципа максимальные сроки полномочий региональных парламентов. Однако определение конкретного срока полномочий признается в качестве прерогативы законодателя самого субъекта РФ (п. 7) [31]. Из этой позиции следует возможность «вторичного» ограничения избирательных прав нормативными правовыми актами субъектов РФ, но на основании и в пределах установленных федеральным законодательством. Такой подход обеспечивает необходимую децентрализацию публичной власти. При этом первичное федеральное регулирование предотвращает недопустимые ограничения избирательных прав региональными законодательными органами. В противном случае региональный законодатель не способен осуществлять полномочия по защите избирательных прав (п. «б» ч. 1 ст. 72) и вынужден дублировать федеральное законодательство о выборах.

**8. Общепризнанность.** Данная характеристика вытекает из определения общепризнанных принципов, норм международного права, международных договоров в качестве элемента российской правовой системы и источника основных прав (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституции РФ). В частности, ряд международных договоров содержит стандарты избирательных прав (п. «б» ст. 25 Международного Пакта от 16 декабря 1966 г. «О гражданских и политических правах» [32], ст. 3 Протокола № 1 от 20 марта 1952 г. к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [33], п. «б» ст. 29 Конвенции СНГ от 26 мая

1995 г. «О правах и основных свободах человека» [34], Конвенция от 7 октября 2002 г. «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ») [35]. Применение подобных договорных норм Конституционным Судом РФ во многом дублирует аналогичные конституционные положения и не оказывает решающего значения для защиты избирательных прав (Постановления от 30 апреля 1997 г., п. 7; 23 марта 2000 г., п. 3; 25 апреля 2000 г., п. 2; 25 декабря 2001 г., п. 3; 5 января 2002 г., п. 3; 21 января 2002 г., п. 3; 11 июня 2002 г., п. 3; 9 июля 2002 г., п. 2.1 и др.) [36]. **В силу своей абстрактности международные избирательные стандарты устанавливают основные принципы реализации избирательных прав и не представляют практического интереса для рядовых участников выборов.**

Другой проблемой реализации избирательных прав является применение российскими судами, в первую очередь, Конституционным Судом РФ международных актов, формально не имеющих юридической силы [37]. Например, в Постановлении от 25 апреля 2000 г. [38] Суд ссылается на п. 1 и 3 ст. 21 Всеобщей Декларации прав человека от 10 декабря 1948 г. [39], которая как большинство актов международных организаций первоначально не являлась обязательной. Это подтверждает и ее наименование. Однако по мере признания положений данного акта во внутреннем праве большинства государств, они приобрели характер международных обычных норм или по конституционной формулировке стали общепризнанными принципами. В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. «О международных договорах РФ» (преамбула) [40] закреплен принцип неукоснительного соблюдения не только договорных, но и обычных норм международного права. Поэтому вспомогательным источником международных стандартов избирательных прав выступают акты международных организаций и конференций, общепризнанность которых могут установить органы правосудия.

Схожим образом может быть решена проблема использования в качестве источников избирательных прав решений международных судебных





органов. Конституционный Суд РФ в ряде Постановлений (от 17 ноября 1998 г., п. 3; 15 января 2002 г., п. 4; 30 октября 2003 г., п. 3) [41] для интерпретации основных избирательных прав использовал решения Европейской Комиссии по правам человека (существовала до 1998 г.), Европейского Суда по правам человека.

Поскольку положения ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод характеризуются абстрактностью, их детальное развитие содержится в постоянно обновляющейся практике Европейского Суда по правам человека. Это в полной мере согласуется с нормой п. «b» ч. 3 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., в соответствии с которой «при толковании международного договора наряду с его контекстом должна учитываться последующая практика применения договора, которая устанавливает соглашение участников относительно его толкования» [42]. Таким же образом Верховный Суд РФ разъясняет судам общей юрисдикции необходимость применения практики Европейского Суда по правам человека во избежание любого нарушения указанной Конвенции [43].

В этой связи спорно толкование международных норм для обоснования ущемления основных избирательных прав. Например, ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод содержит минимальные гарантии избирательных прав и применима только к «выборам законодательной власти». В частности, Европейский Суд по правам человека в решении по вопросу приемлемости жалобы №51501/99, поданной Виктором Черепковым против РФ от 25 января 2000 г., не относит местные представительные органы к числу «органов законодательной власти» [44].

Анализируя подобное автономное толкование данной категории, В.И. Лысенко считает обоснованной замену прямых выборов механизмом наделения лица полномочиями главы региональной исполнительной власти Президентом России [45]. Такое доктринальное мнение получило поддержку и в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. (п. 2) [46]. Однако эти позиции пря-

мо противоречат самой Европейской конвенции, согласно которой ничто в ней «не может быть истолковано как ограничение или умаление любого из прав человека и основных свобод, которые могут обеспечиваться законодательством любой Высокой Договаривающейся Стороны или любым иным соглашением, в котором она участвует» (ст. 53). Таким образом, **выступая в качестве обязательного для государств минимума, международные стандарты нацелены на повышение и не могут оправдывать ограничения уже закрепленных в национальном праве избирательных прав.**

9. *Прямое действие.* Основные избирательные права, закрепленные в Конституции РФ, являются *непосредственно действующими* (ст. 18). Это норма предполагает использование правоприменителем конституционных норм, закрепляющих избирательные права, даже при наличии пробелов и противоречий в конкретизирующих законах и подзаконных актах.

Прямое действие избирательных прав чаще всего находит отражение в практике Конституционного Суда РФ. Например, в Определении от 1 октября 1998 г. подчеркивается: «отсутствие в законе положений, устанавливающих формы сочетания требования о собственноручном заполнении избирателями подписных листов как гарантии избирательного процесса с правами лиц, которые не могут собственноручно заполнить подписной лист, является пробелом в законодательстве. Его устранение – компетенция законодателя. В отсутствие надлежащего регулирования правоприменитель, руководствуясь положениями ст. 2 и 18 Конституции РФ, должен находить и реализовывать механизмы, позволяющие обеспечить волеизъявление указанных категорий избирателей...» [47].

На необходимость непосредственного применения конституционных норм об основных правах при наличии противоречий в законодательстве судам общей юрисдикции указывает и Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 31 октября 1995 г. [48]. В то же время возникает вопрос о рамках усмотрения судов по непосредственному использованию конституционных избирательных прав. Возможным решением данного вопроса может быть применение принципов

проведения выборов (ст. 3 ФЗ об основных гарантиях) и «общих принципов права». Ярким примером использования последних демонстрирует Определение Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 сентября 2004 г. № 19-Г04-6. В этом решении был использован общий принцип права «последующий правовой акт отменяет предыдущий» и устранено противоречие между двумя законами, определяющими подсудность жалоб по защите избирательных прав. Так, Верховный Суд РФ подчеркнул, что «ГПК РФ, относящий дела об оспаривании решений территориальных избирательных комиссий к подсудности районного суда, является более поздним процессуальным законом, чем содержащий процессуальные нормы о подсудности Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», должен применяться ГПК РФ» [49]. **Непосредственное применение основных избирательных прав не только обеспечивает большее усмотрение правоприменителя, но и позволяет избежать казуистичности и нестабильности избирательного законодательства.**

10. *Стабильность.* Данное свойство проявляется в недопустимости исключения избирательных прав из текста Конституции РФ и в жесткости процедуры пересмотра соответствующих конституционных норм, включая невозможность пересмотра обычным законодателем, созыв Конституционного собрания, возможное проведение референдума и т.д. (ч. 2 ст. 55, ст. 135).

На этом фоне неоднократно высказывались мнения о политической целесообразности изменений ряда конституционных положений, касающихся реализации гражданами избирательных прав. Например, подобные предложения касались увеличения количества сроков (с двух до трех) нахождения Президента РФ на должности [50]. По этому вопросу заслуживает поддержки позиция Экс-президента РФ В.В. Путина, который неоднократно заявлял о недопустимости изменения Конституции РФ в части продления срока собственных полномочий [51].

В этой связи следует напомнить, что особая процедура изменения кон-





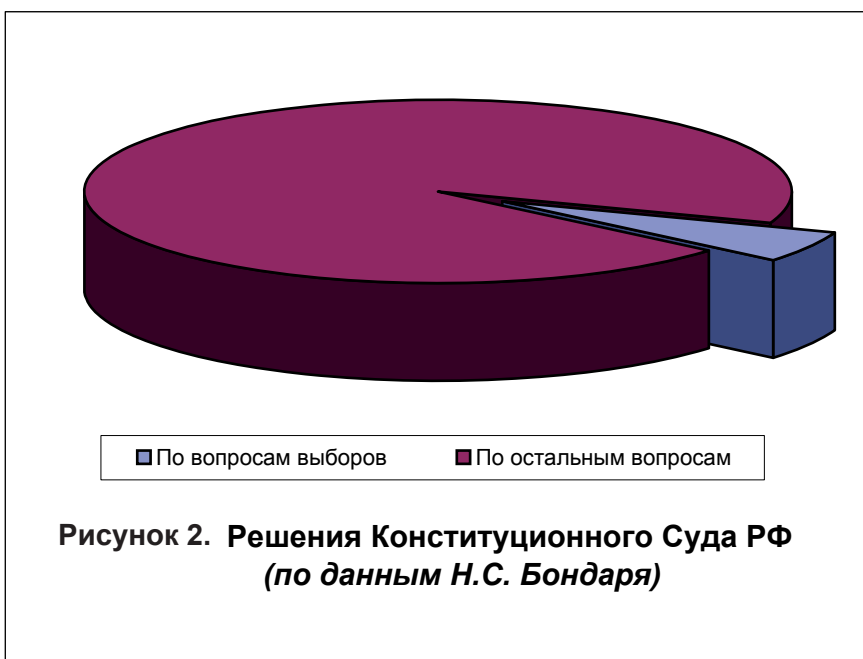
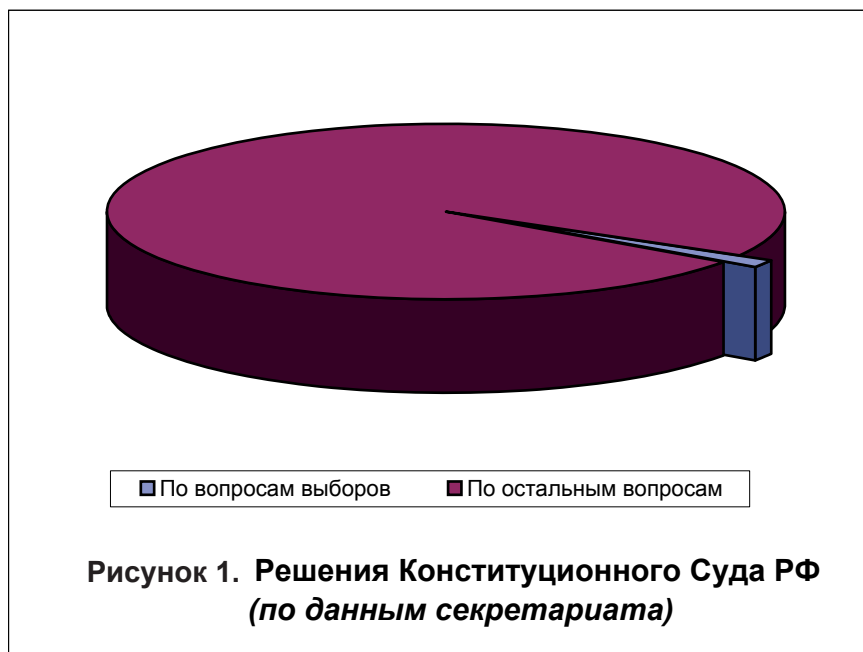
ституционных норм появилась в качестве реакции на гибкость советских основных законов. Распространенная в прошлом практика внесения многочисленных конституционных поправок подрывала устойчивость отношений между гражданами и публичной властью. В то же время стабильность избирательных прав не выступает препятствием для их ущемления и требует внимания к гарантиям таких прав.

11. **Гарантированность.** В целом обеспечение избирательных прав выступает одной из основных обязанностей любой публичной власти (ст. 2 Конституции РФ). В то же время ряд непосредственно названных в Конституции РФ организационных гарантий не играет существенной роли в защите основных избирательных прав. Это касается Президента РФ как гаранта основных прав, созданного им консультативного органа – Совета при Президенте РФ по развитию институтов гражданского общества и правам человека [52], а также Уполномоченного по правам человека в РФ [53].

Защиту избирательных прав в качестве своей важнейшей функции согласно п. 3 ст. 20 ФЗ об основных гарантиях призваны обеспечивать избирательные комиссии. Безусловно, они осуществляют большую работу в этой области. Например, статистика за 2003 г. по выборам органов государственной власти субъектов РФ показывает, что комиссиями всех уровней было рассмотрено 3209 обращений (выборы проводились лишь в 53 регионах). Одновременно констатируется снижения общего числа жалоб. В качестве причины снижения числа жалоб, адресуемых комиссиям, по мнению авторов издания, называется «проводимая ими работа со всеми участниками избирательного процесса по разъяснению избирательного законодательства» [54]. Причина в обратном. Зачастую защита избирательных прав комиссиями не эффективна. С одной стороны, нередко ответы на обращения в комиссии представляют собой формальные «отписки», без должного учета избирательного законодательства. С другой стороны, в связи с повышением роли судебной защиты избирательных прав комиссии потеряли многие полномочия по применению мер конституционно-правовой ответственности к участникам избирательного процесса.

**К наиболее эффективным гарантиям избирательных прав следует отнести судебные органы.** В первую очередь это касается полномочий Конституционного Суда РФ осуществлять абстрактный и конкретный нормоконтроль актов, затрагивающих основные избирательные права (ст. 125 Конституции РФ, ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ» от 21 июля 1994 г.) [55]. Роль Суда в защите рассматриваемых прав демонстрирует статистика его работы за 11 лет (1995–2006 гг.). Так, по данным самого Конститу-

ционного Суда РФ вопросы референдума, выборов, местного самоуправления поставлены в 2098 из 150980 обращений граждан, их объединений и государственных органов (см. рис. 1) [56]. Однако с защитой основных избирательных прав тесно связаны иные категории обращений. Например, по мнению судьи Н.С. Бондаря «в 119 из 2010 обнародованных по состоянию на 10 декабря 2004 г. решений Конституционного Суда РФ непосредственно затрагивались вопросы избирательных прав граждан (30 постановлений и 89 определений)» (см. рис. 2)». По





оценкам того же автора не менее показательна и активность органов конституционной юстиции субъектов Федерации. защите избирательных прав посвящены: 4 (из 25) решения Конституционного Суда Республики Адыгея, 9 (из 50) – Конституционного Суда Республики Башкортостан, 4 (из 20) – Конституционного Суда Республики Бурятия, 5 (из 8) – Конституционного Суда Республики Дагестан, 11 (из 64) – Конституционного Суда Республики Карелия, 4 (из 77) – Конституционного Суда Республики Коми, 2 (из 4) – Конституционного Суда Республики Марий-Эл, 11 (из 91) – Конституционного Суда Республики Саха (Якутия), 3 (из 9) – Уставной палаты Иркутской области, 7 (из 51) Уставного Суда Свердловской области, 6 (из 81) – Уставного Суда Санкт-Петербурга (см. рис. 3) [57].

Не менее важной представляется и роль судов общей юрисдикции, которые, по мнению члена Центральной Избирательной комиссии Е.И. Колюшина, осуществляют функцию устранения препятствий реализации избирательных прав [58]. При этом Гражданский процессуальный кодекс РФ, ФЗ об основных гарантиях устанавливает ряд специальных правил гражданского судопроизводства, облегчающих гражданам защиту их избирательных прав. К типичным случаям следует отнести жалобы, связанные с назначением даты выбо-

ров, формированием избирательных округов и участков, формированием избирательных комиссий, включением граждан в списки избирателей, участием в выборах избирательных объединений, выдвижением и регистрацией, информированием и проведением предвыборной агитации, финансированием выборов, подсчетом голосов, установлением итогов выборов, признанием выборов несостоявшимися или недействительными и др. Тем самым суды общей юрисдикции рассматривают жалобы на нарушения избирательных прав практически на каждой стадии избирательного процесса.

Таким образом, проведенный анализ особенностей юридической природы основных избирательных прав позволяет прийти к некоторым выводам. Несмотря на то, что проблемы в рассматриваемой сфере имеют преимущественно теоретический характер, они непосредственно касаются правотворческой деятельности и правоприменения. Ошибочное толкование многих особенностей основных избирательных прав приводит к противоречиям в действующем избирательном законодательстве и проблемам в электоральной практике. Ошибки в сфере доктрины основных избирательных прав отличаются от многих правоприменительных избирательных ошибок. Последние часто вызваны элементарной негра-

мотностью субъектов избирательного процесса и могут быть устранены. Например, часть ошибок, допускаемых членами избирательных комиссий, можно ликвидировать посредством развития системы постоянно действующих территориальных избирательных комиссий, установление обязанности избирательных комиссий всех уровней вводить в штат квалифицированного юриста и т.п. В то же время доктринальные ошибки требуют глубокого научного исследования и устранения многих из них в дальнейшем.

1. См.: Чечот Д.М. Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968. С. 23; Явич Л.С. Общая теория права. Л., 1976. С. 194.
2. См.: Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966; Он же. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов, 1972.
3. См.: Государственное право Германии / Й. Изензее, П. Киркхофф. В 2-х т. Т. 2. М., 1994. С. 177.
4. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163.
5. См.: Labita v. Italy, Judgment of 6 April 2000 (Application no. 26772/95) = <http://cmiskp.echr.coe.int////tkp197/portallhbk.masp?sessionId=4180470&skin=hudoc>
6. См.: Российская газета. 1993. 25 декабря.
7. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
8. См.: Официальный сайт Левада-центр. Какие из следующих прав человека, по ваше-

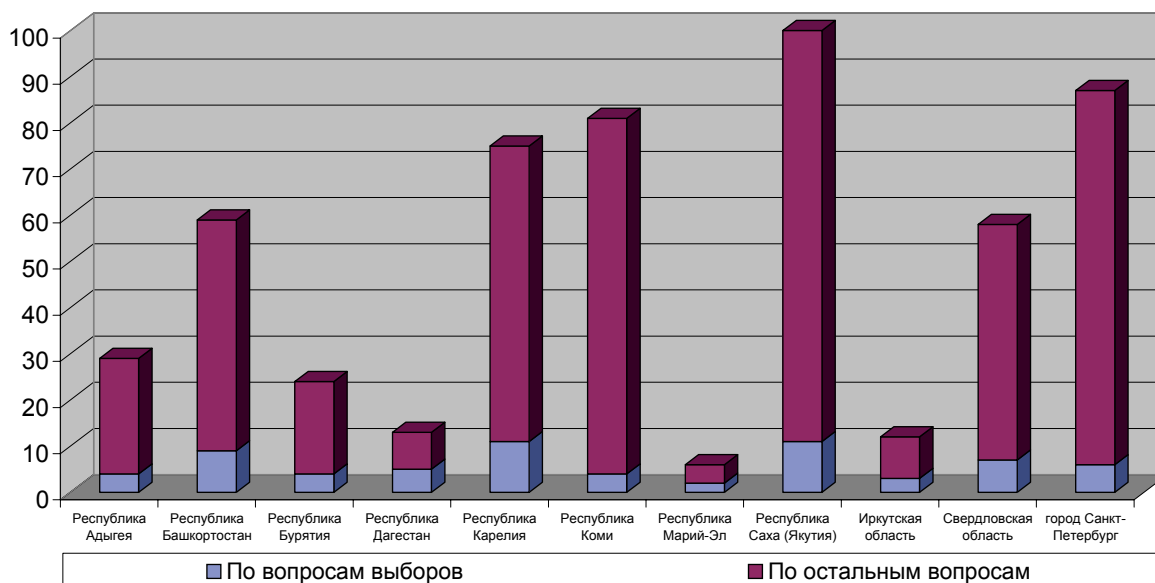


Рисунок 3. Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ





му мнению, наиболее важны? «Октябрьские» опросы по репрезентативной выборке взрослого населения (1600 человек от 18 лет и старше). - 28 ноября 2007 г. = <http://www.levada.ru/press/2007112806.html>

9. См.: Аристотель. Политика // Сочинения: В 4 т. Т. 4. М., 1984. С. 379.

10. Матейкович, М. С. Субъективные избирательные права граждан в системе прав и свобод личности // Правоведение. 2003. № 1. С. 37.

11. См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

12. См.: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919.

13. Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3125.

14. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

15. См.: Лазарев А.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 213.

16. Вешняков А.А. Соотношение российского избирательного права, избирательных прав и свобод с международными стандартами свободных, демократических выборов // Общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры в практике конституционного правосудия / под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, А.В. Сычевой. М., 2004. С. 28.

17. См.: Большаков С.В. Информирование избирателей и предвыборная агитация: особенности правового регулирования. М., 2002. С. 16, 27, 35, 39, 41.

18. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 20. Ст. 2383.

19. См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005.

20. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4537.

21. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 9. Ст. 831.

22. См.: Постников А. Российское избирательное законодательство и права граждан // Политические права и свободные выборы. М., 2005. С. 91–92.

23. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 52. Ст. 6460.

24. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

25. См.: Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2003. С. 20.

26. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

27. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 26. Ст. 3145.

28. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 6. Ст. 627.

29. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2063.

30. См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. 2008. = <http://ks.rfnet.ru>

31. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 20. Ст. 2383.

32. См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

33. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 2. Ст. 163; О ратификации Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней: федеральный закон от 30 марта 1998 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 14. Ст. 1514; № 13. Ст. 1466.

34. См.: Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 1995. № 2(19). С. 30–42; О ратификации Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека: федеральный закон от 4 ноября 1995 г. № 163-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 45. Ст. 4239.

35. См.: Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. 2003. № 2(41). С. 131–150; О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ: федеральный закон 2 июля 2003 года № 89-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2703.

36. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 20. Ст. 2383; 2000. № 13. Ст. 1429; № 19. Ст. 2102; 2002. № 1 (ч. 2). Ст. 126; № 6. Ст. 626; Ст. 627; № 25. Ст. 2515; № 28. Ст. 2909.

37. См.: Даниленко Г.М. Применение международного права во внутренней правовой системе России: практика Конституционного Суда // Государство и право. 1995. № 11. С. 116.

38. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 19. Ст. 2102.

39. См.: Российская газета. 1995. 5 апреля.

40. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

41. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969; 2002. № 6. Ст. 626; 2003. № 44. Ст. 4358.

42. Ведомости Верховного Совета СССР. 1986. № 37. Ст. 772.

43. О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации: (п. 10) постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2003. № 12.

44. См.: Журнал российского права. - 2000. № 11. С. 97–101.

45. См.: Лысенко В.И. Реализация избирательных прав граждан Российской Федерации в контексте международных обязательств // Политический журнал. 2005. № 41. С. 44.

46. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

47. Российская газета. 1998. 9 декабря.

48. См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1996. № 1.

49. См.: Справочная правовая система «Консультант-плюс». Версия Проф. Раздел Судебная практика. 2008.

50. См.: Костенко Н., Бондаренко М. Северная Осетия зовет на царство. Главе государства рекомендуют третий срок и референдум // Независимая газета. - 2006. - 18 апреля.

51. См.: Кузьмин, В. Путин предостерег Запад от ошибок // Российская газета. 2005. 7 сентября.

52. См.: Указ Президента Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1417 «Об утверждении Положения о Совете при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 46 (ч. II). Ст. 4511.

53. См.: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

54. Выборы в Российской Федерации. 2003. Электронная статистика / Под общ. ред. А.А. Вешнякова, О.К. Заострожной. М., 2004. С. 151.

55. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447; 2005. № 15. Ст. 1273.

56. См.: Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. - 2008. = <http://www.ksrf.ru/contact/review.htm>

57. См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 9–10.

58. См.: Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан. М., 2005. С. 6.





Роман Витальевич ЗНАМЕНЩИКОВ, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы», кандидат юридических наук

*Институт финансирования выборов является центральным в системе избирательного права. Автор выявляет проблемы в правовом регулировании финансирования избирательных кампаний участников избирательного процесса и предлагает решения по совершенствованию законодательства о выборах с целью обеспечения равенства кандидатов и предотвращения воздействия на волеизъявление граждан посредством финансовых ресурсов.*

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ (ИНСТИТУТ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫБОРОВ)

Законодательство о выборах особое место уделяет вопросам финансирования избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений. Практика проведения выборов показывает, что наличие необходимого количества денежных средств на проведение избирательной кампании является важным условием эффективности участия кандидата или избирательного объединения в выборах. В этой связи законодатель, с одной стороны, определяет жесткие правила финансирования избирательных кампаний участников, с другой стороны, устанавливает строгую ответственность за их нарушение (вплоть до отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов (подп. «а» п. 2 ст. 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)) [1]. Целью установления ограничений финансирования избирательных кампаний является обеспечение равенства кандидатов, предотвращение зависимости результатов выборов от материального состояния кандидатов и избирательных объединений, устранение прямого влияния на волеизъявление избирателей посредством материальных ресурсов (подкупа избирателей).

Несмотря на детальную проработанность института финансирования выборов, отдельные положения избирательного законодательства требуют либо доработки, либо уточнения.

Во-первых, п. 10 ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Феде-

рации» указывает, что предельные размеры перечисляемых в избирательный фонд денежных средств жертвователями устанавливаются законом (федеральным конституционным законом, федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации в зависимости от уровня выборов). В соответствии с п. 3 ст. 129, п. 3 ст. 163 и п. 3 ст. 178 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 3 июля 2003 г. избирательные фонды кандидатов в депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания, кандидатов в депутаты представительных органов муниципальных образований и кандидатов на должности глав муниципальных образований могут формироваться за счет собственных средств кандидата, которые в совокупности не могут превышать 50 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, средств, которые выделены кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, которые в совокупности не могут превышать 50 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, добровольных пожертвований юридических лиц в размере, не превышающем для каждого юридического лица 50 % от предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, добровольных пожертвований граждан в размере, не превышающем для каждого гражданина 5, 10 и 10 % соответственно от предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, а также средств, выделенных кандидату избирательной комиссией муниципального образования [2]. Предельный размер расходования средств избирательного

фонда кандидатов не может превышать установленного избирательным законодательством размера, проиндексированного Избирательной комиссией Алтайского края с учетом уровня инфляции, устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год (п. 3 ст. 80 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов). Так, решением Избирательной комиссии Алтайского края № 68/515-4 от 24 апреля 2007 г. предельные суммы всех расходов из средств избирательных фондов, установленных Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов проиндексированы с учетом уровня инфляции в размере 8 % [3].

Такой подход к формированию избирательного фонда кандидата в депутаты и кандидата на должность главы муниципального образования вызывает критику. Это связано с тем, что на практике формирование избирательного фонда кандидата осуществляется либо за счет его личных средств, либо за счет средств избирательного объединения, выдвинувшего его. Ни юридические лица, ни граждане добровольных пожертвований из своих личных фондов не делают. Если даже это и происходит, то только по поручению кандидата в целях легализации его средств в связи с тем, что он выбрал свой лимит при формировании избирательного фонда. Кроме того, пожертвования юридических лиц и граждан в случае победы кандидата на выборах делают его обязанным перед своими жертвователями и провоцируют на неправомерные действия. Поэтому законодателю необходимо разрешить кандидату формировать свой фонд в полном объеме





либо за счет своих собственных средств, либо за счет выдвинувшего его избирательного объединения.

Во-вторых, согласно п. 5 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» допускается добровольное бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц. Согласно данному положению кандидат имеет возможность частично профинансировать свою избирательную кампанию помимо собственного избирательного фонда и тем самым обойти требование о недопустимости расходования в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств, не перечисленных в избирательный фонд, и превышения предельного размера избирательного фонда. Сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата, агитация, правовое и финансовое сопровождение и другие организационно-технические мероприятия осуществляют физические лица – члены избирательного штаба кандидата. На практике с ними заключается гражданско-правовой договор на безвозмездное выполнение работ или оказание услуг, а по результатам их деятельности оплата труда производится из иных источников помимо средств избирательного фонда. Фактически большая часть физических лиц участвует в избирательной кампании кандидатов с одной целью – получить денежные средства. Поэтому законодателю следует запретить бесплатное личное выполнение гражданином работ, оказание им услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц, поскольку у участников избирательного процесса появляется возможность обойти отдельные запреты института финансирования выборов и вполне законно увеличить объем финансирования своей избирательной кампании.

В-третьих, избирательное законодательство предусматривает возможность создания контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях соответствующего уровня, в полномочия которых входит осуществление контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, референдума, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избира-

тельных фондов, фондов референдума, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, инициативной группы по проведению референдума, для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов и избирательных объединений.

На практике встречаются случаи, когда по решению избирательной комиссии, организующей выборы, контрольно-ревизионная служба проводит проверку источников поступления, правильного учета и использования денежных средств избирательных фондов кандидатов на основании первичных финансовых документов. При этом специалисты контрольно-ревизионной службы во время избирательной кампании либо пребывают в избирательном штабе и парализуют его работу, либо требуют предоставления им необходимой документации в помещение избирательной комиссии. Возникает вопрос о законности действий избирательной комиссии, принявшей решение о проведении выездной финансовой проверки избирательного фонда кандидата. Согласно п. 3 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Избирательные комиссии являются государственными или муниципальными органами, обладающими публично-властными полномочиями. Законодательство о выборах наделяет их широкими правами и обязанностями в сфере избирательного процесса. Их перечень является открытым. Избирательные комиссии вправе осуществлять иные полномочия, но в соответствии с законом, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования. Закон предоставляет избирательным комиссиям полномочия по проведению контроля за избирательными фондами кандидатов через создаваемые контрольно-ревизионные службы. Однако формы финансового контроля законом не определены. В то же время сведения для контроля за

источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов кандидатов можно получить, во-первых, из финансовых отчетов кандидатов, которые предоставляются ими в избирательную комиссию по установленной форме, во-вторых, от кредитной организации, в которой открыт специальный избирательный счет кандидата, поскольку она обязана по требованию избирательной комиссии периодически предоставлять информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном избирательном счете кандидата. Полномочия избирательных комиссий по проведению через контрольно-ревизионные службы выездных финансовых проверок в законодательстве о выборах специально не предусмотрены. Следовательно, избирательная комиссия, как субъект, наделенный властными полномочиями и руководствующийся принципом «разрешено все, что разрешено законом», не вправе принимать решения о проведении проверки источников поступления, правильного учета и использования денежных средств избирательных фондов кандидатов на основании первичных финансовых документов.

В-четвертых, согласно п. 9 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидат и избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет о размере своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств своего избирательного фонда. При этом к итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление средств в избирательный фонд, фонд референдума и расходование этих средств. Перечень прилагаемых к итоговому финансовому отчету документов определяется комиссией, организующей выборы. Законодательством о выборах может быть предусмотрено, что кандидат и избирательное объединение одновременно с представлением документов для регистрации представляют первый финансовый отчет. Таким образом, законодатель предусматривает два вида финансового





отчета: первый финансовый отчет и итоговый финансовый отчет.

На наш взгляд, финансовый отчет – это инструмент финансового контроля избирательной комиссии за законностью формирования и расходования денежных средств избирательного фонда кандидата и избирательного объединения, которые имеют целевое назначение. Своевременность представления данного документа является залогом законности, прозрачности и честности избирательной кампании. Поэтому целесообразным видится возложение на кандидатов и избирательные объединения обязанности периодически в ходе избирательного процесса представлять в избирательную комиссию, организующую выборы, финансовые отчеты, которых должно быть как минимум три. Первый финансовый отчет участником избирательной кампании направляется в избирком одновременно с представлением документов для регистрации. Второй финансовый отчет должен быть представлен не позднее, чем за десять дней до дня голосования на выборах. Итоговый финансовый отчет следует направить в избирательную комиссию не позднее, чем через тридцать дней со дня официального опубликования результатов выборов. Такая периодичность представления финансовых отчетов вызвана следующими обстоятельствами. Первое. Избирательная комиссия, организующая выборы, должна обладать необходимой информацией для контроля за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений. При этом достоверным каналом получения такой информации выступают финансовые отчеты. Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, обязанная по требованию соответствующей избирательной комиссии периодически предоставлять ей информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на избирательном счете кандидата и избирательного объединения, направляет необходимые сведения не в полном объеме (например, в банке отсутствует информация о цели использования снятых кандидатом со своего специального избирательного счета денежных средств). Второе. Отсутствие промежуточного контроля за финансированием избирательной кампании кандидата и избирательного объединения способствует нарушению

избирательного законодательства участниками избирательного процесса. Третье. Финансовые отчеты дисциплинируют кандидатов и избирательные объединения, позволяя оперативно реагировать на выявленные нарушения со стороны избирательных комиссий, а также со стороны других участников избирательной кампании.

В этой связи федеральному законодателю следует изменить содержание п. 9 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в части количества финансовых отчетов и периодичности их представления в избирком. По нашему мнению, законодатель должен обязать кандидатов и избирательные объединения представлять в соответствующую избирательную комиссию три финансовых отчета со следующей периодичностью: первый финансовый отчет следует направить в избирательную комиссию одновременно с представлением документов, необходимых для регистрации кандидата и избирательного объединения; второй финансовый отчет – не ранее, чем за 12 дней и не позднее, чем за 10 дней до дня голосования. При этом в первый и второй финансовые отчеты должны быть включены сведения по состоянию на дату, которая не более чем на три дня предшествует дате сдачи отчета; итоговый финансовый отчет представляется в избирком не позднее, чем через 30 дней после официального опубликования результатов выборов. Эта норма должна быть императивной для всех уровней избирательного процесса.

В-пятых, в избирательном законодательстве много конституционно-правовых норм, содержание которых составляют запреты и предписания. При этом их императивность обеспечивается с помощью конституционной, административной, а в отдельных случаях уголовной ответственностью. Основным средством охраны норм избирательного права является административная ответственность. В Кодексе РФ об административных правонарушениях содержится 33 статьи, направленные на охрану общественных отношений, складывающихся в процессе реализации избирательных прав граждан. Основным видом административного наказания, предусмотренным санкциями данных статей, является административный штраф. Возникает вопрос – может ли данная мера админи-

стративной ответственности сдерживать кандидатов, избирательные объединения, членов избирательных комиссий и других участников избирательного процесса (прежде всего кандидатов и избирательные объединения) от нарушения законодательства о выборах? Ответ очевиден – нет.

Административный штраф – это денежное взыскание, которое назначается лицу, совершившему административное правонарушение, в пределах санкции статьи законодательства об административных правонарушениях. Как установленная государством мера ответственности за совершение административного правонарушения административный штраф применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами. Следовательно, административный штраф должен предупреждать совершение правонарушений, посягающих на избирательные права граждан. Одним из основных факторов, сдерживающих физических лиц и организации от совершения административных правонарушений, является его размер. Ст. 3.5 КоАП РФ устанавливает формы административного штрафа. Основной из них, используемых для привлечения к административной ответственности участников избирательного процесса за нарушение законодательства о выборах, является административный штраф, выраженный в рублях. Законодательство об административных правонарушениях устанавливает минимальный и максимальный размер административного штрафа. Минимальный размер административного штрафа составляет 100 рублей. Максимальный размер административного штрафа зависит от субъекта административного правонарушения и от формы денежного взыскания. Административный штраф выраженный в рублях и налагаемый на граждан, не может превышать пяти тысяч рублей, на должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – одного миллиона рублей.

Вызывает критику размер административного штрафа, налагаемого на физических лиц, в том числе кандидатов, лиц являвшихся кандидатами, уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов. Максимальный предел денежного взыскания, налагаемого на данных участников избирательного процесса, может составлять пять тысяч рублей. В то же время согласно п. 1. ст. 3.1 КоАП РФ





административное наказание (в том числе административный штраф) является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Следовательно, административный штраф должен сдерживать кандидатов и других лиц от совершения административных правонарушений. А поскольку административный штраф является денежным взысканием, то сдерживающим фактором должен быть его размер. Возникает вопрос – может ли административный штраф в размере пять тысяч рублей предупредить участника избирательного процесса от совершения административного правонарушения? Ответ очевиден – нет. Во-первых, пять тысяч рублей для большей части населения России является посильной суммой, так как она составляет менее одной второй их доходов [4]. Во-вторых, доходы населения ежегодно увеличиваются, а размеры административных штрафов остаются неизменными [5]. В третьих, перед кандидатом стоит цель – победить на выборах и в большинстве случаев цель оправдывает средства. Результат участия кандидата, уполномоченного представителя по финансовым вопросам, агитатора, сборщика подписей и других лиц в избирательной кампании значительно превосходит результат привлечения их к административной ответственности. В итоге, эффективность административного штрафа, налагаемого на правонарушителей избирательного законодательства, мала и количество административных правонарушений в этой сфере каждый год растет.

Другой проблемой, связанной с привлечением к административной ответственности участников избирательной кампании, является определение денежного фонда кандидата, из которого должна быть перечислена соответствующая сумма административного штрафа: либо из избирательного фонда кандидата, либо из личного денежного фонда гражданина, имеющего статус кандидата.

Согласно п. 6 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» кандидаты и избирательные объединения вправе использовать на оплату организационно-технических мероприятий по сбору подписей избирателей, участников референдума, а также на проведение предвыборной агитации, на осуществле-

ние другой деятельности, направленной на достижение определенного результата на выборах только денежные средства (в том числе собственные денежные средства избирательного объединения), поступившие в их избирательные фонды в установленном законом порядке. На основании данного положения можно предположить, что административный штраф, назначенный кандидату за совершение административного правонарушения по поводу выборов (например, за проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством о выборах (ст. 5.10 КоАП РФ)), должен быть оплачен за счет средств избирательного фонда, поскольку расходы, возникшие в связи с исполнением постановления суда о назначении административного штрафа, напрямую связаны с мероприятиями по проведению предвыборной агитации и, следовательно, могут быть оплачены только со специального избирательного счета. Данный вывод подтверждается еще одним аргументом. Размер избирательного фонда ограничен предельными суммами всех расходов кандидата и избирательного объединения. В случае соблюдения данного требования законодательства о выборах расходование избирательного фонда должно быть экономичным. Дополнительные расходы в виде уплаты административного штрафа становятся обременительными для кандидатов и избирательных объединений и им труднее финансировать свою избирательную кампанию. В то же время подп. «б» п. 5 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» позволяет суду отменить регистрацию кандидата в случае использования кандидатом в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда, если их сумма превысила 5 процентов от предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, или превышения предельного размера расходования средств избирательного фонда, установленного законом, более чем на 5 процентов.

С другой стороны, если кандидат добровольно не уплачивает административный штраф (их, как правило, бывает несколько), принудительно его взыскать за счет средств избирательного фонда не представляется возможным. Избирательный фонд существует в течение избира-

тельной кампании кандидата, которая ограничена во времени и длится три-четыре месяца. Специальный избирательный счет закрывается кандидатом после дня голосования во время подготовки итогового финансового отчета. Остатки неизрасходованных денежных средств перечисляются либо жертвователям пропорционально вложенным средствам, либо в доход соответствующего бюджета (п. 11 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Поэтому по истечении установленного законодательством об административных правонарушениях срока для добровольной уплаты административного штрафа и соблюдения всех сроков для принудительного исполнения постановления о наложении административного штрафа взыскать данный вид административного наказания за счет денежных средств избирательного фонда кандидата не представляется возможным. Выход из сложившейся ситуации один – изменить законодательство о выборах и об административных правонарушениях и согласовать его между собой с учетом вышеизложенного. В настоящее время практика идет по другому пути: административный штраф взыскивается за счет личных средств гражданина, являющегося либо являвшегося кандидатом.

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

2. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 3 июля 2003 г. // Сборник Законодательства Алтайского края. 2003. № 87. С. 31.

3. Об индексации предельных сумм всех расходов из средств избирательных фондов, специальных фондов, установленных Кодексом Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов: решение Избирательной комиссии Алтайского края № 68/515-4 от 24 апреля 2007 г.

4. В 2007 году среднемесячная начисленная заработная плата в Российской Федерации на одного работника составила 13527,4 рубля // Российская газета. - 2008. - 14 марта.

5. Так, реальные денежные доходы населения в целом по России в 2007 году по отношению к 2006 году составили 112,3 % // Российская газета. - 2008. - 14 марта.





Татьяна Геннадиевна МЫШЕВА, заместитель директора Института законодательства Саратовской государственной академии права

*Прошедший электоральный цикл обуславливает внимание к вопросам реализации избирательных прав российских граждан. Особый интерес «избирательная» тематика имеет в связи с существенным изменением правил проведения голосования. Поэтому целью данной статьи выступает анализ порядка участия граждан на выборах Президента Российской Федерации в качестве избирателей. Отдельный интерес приобретает природа активного избирательного права, а также такое явление, как абсентеизм.*

## РЕАЛИЗАЦИЯ АКТИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИЙСКИХ ГРАЖДАН НА ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Согласно ст. 32 Конституции России от 12 декабря 1993 г. [1] гражданам Российской Федерации гарантировано политическое субъективное право избирать и быть избранными в органы государственной власти, в том числе на должность Президента Российской Федерации [2]. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» [3] под избирательным правом граждан понимается конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списках кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Сущность избирательных прав граждан верно излагает М.С. Матейкович. По мнению автора, коллективная реализация гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти

(в том числе на должность Президента РФ) есть не что иное, как реализация принадлежащего народу, состоящему из этих граждан, права на власть. Результат такой реализации – избрание представителей народа (либо одного представителя на выборную должность) – является властным решением, обязательным для всех субъектов права, включая сам народ. При этом **решение народа может не совпадать с волей каждого его представителя, однако сам по себе факт такого несоответствия воли отнюдь не снижает авторитета решения**, хотя и обязывает властный орган (выборное должностное лицо) учитывать мнение и действовать в интересах в том числе «несогласных» [4].

Активное избирательное право (право избирать) означает предоставление гражданину РФ возможности в день выборов Президента РФ принять участие в голосовании, то есть получить избирательный бюллетень, заполнить его и опустить в ящик для голосования и тем самым выразить свою волю.

Процедурой реализации избирательных прав являются выборы. Согласно положению ст. 3 Конституции РФ под содержанием выборов принято понимать непосредственное государственно-властное

волеизъявление народа. С юридической точки зрения народ – это совокупность граждан, объединенных в рамках одного государства. Следует различать также понятия «народ» и «избирательный корпус». Еще И.П. Трайнин отмечал, что «голосует не народ, не все взрослое население, а лишь те, кто пользуется избирательным правом» [5]. Поэтому можно сделать вывод о том, что избирательный корпус может состоять исключительно из граждан РФ, обладающих избирательными правами: правом избирать и правом быть избранными в органы государственной власти, в том числе на должность Президента РФ. Таким образом, понятия «народ» и «избирательный корпус» отождествлять нельзя и взаимозаменяемы они быть не могут.

Если говорить о волеизъявлении избирателей, то В.В. Комарова определяет его как синтез общенациональных или региональных (публичных и частных) и собственных интересов [6]. Неясно, что понимать под волеизъявлением избирателей при реализации активного избирательного права: непосредственно голосование или выборы в целом. Возникает и вопрос о том, всегда ли волеизъявление выступает в качестве активного действия,





а не молчаливого, пассивного выражения своего мнения? Формой выражения воли избирателей следует признавать лишь голосование, поскольку именно посредством указанной процедуры избиратель отдает предпочтение тому или иному кандидату. Результат волеизъявления отражает итоги голосования. В этом случае волеизъявление избирателя проявляется как активное действие.

Вопрос о пассивном выражении мнения связан с возможным отказом проголосовать на президентских выборах. В соответствии с действующим законодательством в избирательном бюллетене на выборах Президента РФ отсутствует графа «Против всех кандидатов». Иными словами, возможность проголосовать против всех у избирателя отсутствует. Следовательно, **чтобы выразить свою волю и показать, что избиратель не поддерживает ни одного из зарегистрированных кандидатов, он может просто отказаться от голосования.**

Таким образом, пассивное выражение мнения избирателя в указанном случае также является волеизъявлением. Результат выборов является конечной целью волеизъявления избирателей. Однако эта цель достигается не всеми избирателями, а лишь определенным большинством, отдавшим свой голос за победившего на президентских выборах кандидата. Именно в отношении этих избирателей можно сказать, что они полностью реализовали свое активное избирательное право, от начала и до конца. Применительно к остальным избирателям кандидат, избранный на должность Президента РФ, обязан действовать не только в интересах проголосовавших за него, а в интересах всего населения России, среди которых есть и голосовавшие за иных кандидатов.

Анализируя участие российских граждан на выборах Президента РФ, необходимо упомянуть о таком явлении, как абсентеизм. В науке конституционного права этот термин означает добровольное неучастие избирателей в голосовании на выборах. Как правило, абсентеизм является следствием законодательного закрепления добровольности участия избирателей в выборах.

Причиной абсентеизма могут быть низкая политическая и правовая культура части населения или отказ от участия в выборах по политическим мотивам (например, отрицательное отношение ко всем кандидатам на выборах), в том числе это может быть связано с низким уровнем организации избирательной кампании.

Бесспорно, право избирателя самому решать вопрос об участии в выборах внешне имеет демократический характер. Однако ряд ученых считает, что провозглашение его в Российской Федерации в современных условиях привело к крайне негативным последствиям, ставящим под сомнение как фактическую легитимность отдельных органов власти, избираемых явным меньшинством зарегистрированных избирателей, так и разумность всей нашей избирательной системы [7].

Возможно, **одной из причин неучастия в выборах является желание избирателя выразить протест против всех кандидатов.** Однако, как представляется, основной причиной абсентеизма в России является не просто низкая политическая культура избирателей, а возросшее недоверие к органам власти, неверие в обещания кандидатов, и в первую очередь, сомнения в законности механизма выборов.

Выборы депутатов Государственной Думы, прошедшие 2 декабря 2007 года показали, что абсентеизм направлен не столько против кан-

дидатов, сколько против организаторов выборов и оказывающих давление административных государственных структур.

Для избирателей сегодня абсентеизм – единственно доступная легальная форма выражения протеста на выборах, не имеющая, однако, юридического значения в виду отмены порога явки и, соответственно, не являющаяся фактором, легитимирующим выборы в целом.

Думается, решение этой актуальной проблемы заключается в проведении общественных акций с призывами об участии в выборах, абсолютно исключающих административное принуждение, повышению уровня информированности избирателей о выборах непосредственно и кандидатах, развитии общественного интереса к выборам.

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

4. Матейкович М.С. Конституционные основы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституция как символ эпохи / под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 443.

5. Трайнин И.П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство и право. 1937. № 1/2. С. 100.

6. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 180.

7. См.: Избирательное право и избирательный процесс в РФ / отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 154.





*Ирина Викторовна КОВРИЖНЫХ, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы», кандидат экономических наук*

*В условиях трансформируемой экономики России и структурных изменений проблема эффективности и качества государственного управления обретает особую актуальность. Серьезные проблемы возникают при анализе и оценке эффективности государственных структур и государственной службы, так как используются различные терминология и методология. В целом, подход к повышению эффективности и качества государственного управления следует рассматривать как междисциплинарную методологическую проблему. За счет внутреннего потенциала государству следует адаптироваться к неизменяющимся объектам управления, выбрать верную стратегию в рамках ценностных ориентиров общества. Анализировать проблему повышения эффективности и качества государственного управления, давать ей адекватную оценку – задача сложная, но необходимая.*

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Анализировать проблему эффективности и качества органов государственного управления и давать ей адекватную оценку – задача весьма непростая, поскольку этим занимаются разные организации, использующие различную терминологию, методологию и ведущие исследования по нескольким уровням управления. Это создает серьезные проблемы для исследователей.

В современных условиях трансформируемой экономики России меняются привычные связи, методы, установившиеся структуры управления. Научный анализ в области государственного управления, с точки зрения эффективности и качества, существует в отдельных фрагментах. Это связано с обширностью проблемы и с политической остротой выводов. Критерии и оценки эффективности государственного управления на научном уровне разрабатываются недавно. Для правильного понимания эффективности и качества управления необходимо органически сочетать исследования на макроэкономическом и на микроэкономическом уровнях.

Рассматриваемая проблема является междисциплинарной методологической проблемой. При этом неправомерно автоматически переносить на систему государственного управления показатели эффективности качества в экономике. **Главная цель эффективного управления в масштабе государства – это единство и стабильность развития.** Главным субъектом системы управления является человек, ориентированный на сохранение и приумножение ценностей народа. Речь идет о значении челове-

ского капитала в процессе совершенствования государственного управления.

В научной литературе разработано несколько подходов по проблеме повышения эффективности работы государства. Различные научные школы связывают эффективность с разными факторами [4, с. 288].

1. Теория веберовской рациональной бюрократии.
2. Концепция лидерства.
3. Концепция профессионализма.
4. Концепция экономической ответственности.
5. Теория жизненных циклов.
6. Теория общественной экологии.

В целом, все эти теории и концепции раскрывают лишь одну из сторон повышения эффективности государственного управления. Именно поэтому анализ и оценка эффективности качества государственного управления – проблема сложная и актуальная. Ранее автор статьи уже касался рассматриваемой проблемы в ряде публикаций [2, 3].

**Анализ эффективности и качества государственного управления представляют собой процесс всестороннего исследования системы управления, ее среды функционирования.** Он позволяет сопоставить теоретические, нормативные требования к системе и процессу управления с фактическими характеристиками. Анализ может быть комплексным и выборочным, а в зависимости от периода времени – перспективным, текущим, оперативным.

В каждой ситуации следует использовать конкретный метод анализа эффективности и качества управления. К ос-

новным методам можно отнести: метод системного анализа, метод сценария, метод экспертных оценок, метод “мозговой атаки”, метод функционального анализа. При этом анализируется организационная структура управления, элементы системы управления, процессы управления. С помощью анализа вскрываются причины, которые помогают или мешают. Анализ эффективности и качества может служить основой разработки конкретных рекомендаций по совершенствованию функций управления, в том числе потенциала организации. С учетом всех обстоятельств наиболее приемлемым для анализа представляется системный подход, согласно которому система государственного управления должна исследоваться как сложное целое. При анализе эффективности и качества управления следует учитывать ряд принципов: выявление причинно-следственных связей, идентификации системы управления, адекватность целевых установок системы управления ценностным ориентирам народа и государства, овладения культуры организации.

При оценке эффективности используются одноаспектные и многоаспектные подходы, а также – целевой, системный многопараметрический. При этом оценка может быть формирующей (оценка потребностей, процесса, целей) и суммирующей (оценка результатов, воздействия, экономической эффективности). Необходимо подбирать тот вид оценки, который бы соответствовал ее задачам.

Особо следует подчеркнуть отличие оценки и мониторинга как инструментов контроля за эффективностью и ка-





чеством. Оценка позволяет определить причинно-следственные связи между деятельностью и результатом. Мониторинг позволяет определить, достигаются ли запланированные результаты деятельности.

В связи с вышеизложенными обстоятельствами на первый план выдвигается задача по созданию эффективного государства и компетентного правительства, повышению качества работы всех органов исполнительной власти. Одновременно это является необходимым условием преодоления отчуждения между гражданами и органами государственной власти.

Достаточно трудно определить единый критерий эффективности работы государственных организаций для всех структур и при всех обстоятельствах. В общем виде выделяют следующие подходы в этом вопросе: достижение поставленных целей, использование ресурсов, оптимальность внутренних процессов и коммуникаций, удовлетворенность персонала.

В 1997 году проблема эффективного государственного управления была отражена в отчете Всемирного банка под названием "Государство в меняющемся мире". Было подчеркнуто, что речь должна идти об умении рационально использовать мощный потенциал государства, то есть способность административных структур эффективно формировать, реализовывать государственную политику [4, с. 289].

Для России актуальна идея о том, что прежде чем проводить радикальные преобразования, надо наиболее полно использовать имеющийся потенциал государственного аппарата. Для этого требуется проведение политики модернизации и осуществление административных работ. Понимая это, государственная власть сама пытается найти более эффективную модель своего функционирования. В сфере государственного управления преобладает тенденция создания некой единой унифицированной модели. Для России следование этой модели означает качественное повышение управления, достижение его эффективности, достижение конкурентоспособности страны на мировой арене, обеспечение экономического развития, социальной стабильности, утверждение общекультурной перспективы. Именно в этом главный смысл административной реформы в России" [1, с. 13].

В России отсутствует ряд важных условий, предопределивших ход западных реформ. Россия – страна "государственной политической культуры", а не

"культуры гражданского общества". В стране не сложилась "веберовская" бюрократия, то есть высокопрофессиональная дисциплинированная, соблюдающая закон и работающая по четким единообразным правилам госаппарата. Граждане требуют от правительства, чтобы оно должным образом выполняло свои функции. Возникает дилемма: с одной стороны, требуется количественная оценка результатов работы, с другой стороны, эффективность деятельности государственного управления можно оценить лишь до определенного порядка.

Органы государственного управления находятся в сложных условиях, так как необходимо реагировать на неодинаковые сегменты окружающей среды. Институты государственной службы осуществляют властные полномочия и одновременно являются связующим звеном во властных отношениях между государством и населением. Причины «недоверия» к неэффективной государственной власти могут быть объективными и субъективными.

1. Культурно-историческая. Чиновникам приходится решать много житейских проблем, соответственно, вся ответственность возлагается на них.

2. Техническая. Отрицательный имидж государственного служащего часто складывается из неумения разъяснить мотивы деятельности органов власти или в отсутствие необходимой информации.

3. Организационная. Низкая компетентность государственных служащих, низкая культура, протекционизм, закрытость, неумение принимать решение.

4. Социальная. Направление деятельности чиновника «на себя».

Речь идет о превращении государственной службы в обслуживающий институт или «в сервисную службу для граждан», с учетом европейского опыта. Насколько эффективно удастся осуществить этот подход, покажет время.

В целом, современное состояние государственной службы России недостаточно эффективное и не отвечает задачам общественного развития. Особо следует отметить необходимость совершенствования качества государственной политики и государственных программ. Важно создать систему информации и контроля за результатами и последствиями. При этом важны объективные оценка и мониторинг на всех уровнях: макроуровне (оценка государственной политики), мезоуровне (оценка государственных программ), микроуровне (оценка государственных проектов). При анализе эффективности государственной политики / программ важно учитывать «сдвиг вы-

годы» (охват более широких социальных групп) и «эффект распределения во времени» (случайные последствия).

Оценочные исследования эффективности государственной политики / программ имеют свои инструменты: научные и традиционные методы. Важно проводить оценку влияния инструментов государственной политики / программ, то есть это своего рода метод получения информации для оценки возможных издержек последствий и побочных эффектов «до» и «после» применения. К инструментам политики можно отнести: регулирующий (законы, лицензии и так далее), финансовый (налоги, тарифы и так далее), информационный (реклама, Интернет и так далее). Сложность процедуры оценки – это наличие квалифицированных экспертов. Сегодня их функцию выполняют государственные служащие, что часто сказывается на низкой эффективности. Перечень недостатков функционирования системы государственного управления фактически задает и цели административной реформы.

Качество государственного управления (англ. good governance) обозначает степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления. Понятие «ключевых ценностей» принимает разное значение в зависимости от того, какой подход к государственному управлению (правовой, политический или менеджерский) используется для оценки деятельности государственных служащих.

Широко используемая в мире методика ООН по оценке «качественного управления» учитывает ключевые ценности различных подходов:

1. Ценности правового подхода: верховенство права (rule of law) – наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для демократических меньшинств; равенство и недискриминация (equity and inclusiveness) – равный подход ко всем гражданам.

2. Ценности политического подхода: участие (participation) – участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через организации гражданского общества; оперативность (responsiveness) – административные процессы в разумное время обеспечивают вовлечение и дают возможность участия всех заинтересованных лиц; ориентация на консенсус (consensus oriented) – используются механизмы посредничества и иные способы для достижения общего





согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.

3. Ценности менеджеристского подхода: результативность и эффективность (effectiveness and efficiency) – органы власти производят результаты, которые удовлетворяют общественные ожидания, и в то же время наилучшим образом используют ресурсы, находящиеся в распоряжении, заботясь о воспроизводстве этих ресурсов.

4. Универсальные организационные ценности: прозрачность (transparency), подотчетность (accountability).

Наряду с политическими, правовыми и менеджеристскими ценностями в методике ООН можно выделить «универсальные организационные ценности» (прозрачность и подотчетность), которые относятся не к конкретному содержанию деятельности органов власти, а к решению характерной для любой организации агентской проблемы. Именно одновременное наличие прозрачности и подотчетности является предварительным условием решения проблемы качества государственного управления и позволяет обеспечить реализацию ключевых ценностей государственного управления. Без наличия необходимой информации о деятельности государственных служащих нельзя ими управлять. Строительство электронного государства влияет, прежде всего, на реализацию универсальных организационных ценностей государства.

В настоящее время в России не существует общепринятой системы (критериев) оценки качества государственного управления. Международные индексы не подходят для российской деятельности. Однако концепция «тотального управления качеством», теория организационного развития как социально – психологическая технология, концепция реинжиниринга как стратегия высокого риска могут радикально повлиять на систему управления в положительном смысле [5, С. 272-275].

Таким образом, вопрос качества государственной власти и управления имеет много аспектов, так как речь идет о социальном развитии общества и роли в нем государства. Тем не менее, можно выделить качественные показатели эффективности работы государственных органов власти:

- 1) качество принимаемых решений;
- 2) прозрачность и открытость;
- 3) ориентация на потребителей;
- 4) уровень координации работы;
- 5) использование информационных технологий и скорость работы;

6) качество услуг и доступность их для граждан.

Особенность России в том, что в управлении государственными органами и организациями сохраняются неизменными подходы, выработанные в середине прошлого века. С другой стороны, с середины 1970-х годов нарастала фактическая неуправляемость. Вместе с тем пик неуправляемости сегодня пройден. В рамках этой тенденции противостоят два подхода: возвращение к пошаговому контролю в системе государственного управления или внедрение управления по результатам. Управление по результатам дает возможность самостоятельного поиска эффективных решений.

В любом случае при исследовании различных методов для повышения эффективности и качества государственного управления следует избегать кустарщины. Однако остается проблема, когда результаты государственных организаций часто с трудом поддаются анализу и оценке эффективности. Трудно оценить эффективность результата совместной деятельности, когда между действием и результатом есть временной шаг или результаты невозможно измерить в принципе (жизненность, безопасность и т.д.).

В системе государственного управления следует учитывать парадоксы оценки эффективности и качества [6, с. 166-171].

1. Чем сильнее стремление к управлению, тем ниже эффективность (искажения, ритуал, иерархия).
2. Высокая эффективность наказуема (конфликты, различие систем).
3. Ориентация на продукт и количественные объемы производства оправданы только с учетом характеристик процесса (мотивация).
4. Система оценки эффективности работает только тогда, когда существует возможность выравнивания вызванных ею последствий (пространство для маневра).
5. Ориентация на продукт сокращает издержки взаимодействий для руководителя, но увеличивает издержки взаимодействий для «пограничного проводника» (руководителю часто нужен результат, а не то, как он достигается – роль посредника).
6. Оценка эффективности должна носить ограниченный характер (эффективность генерируется несколькими способами).
7. Оценка эффективности – это игра консультаций и переговоров.

В целом, оценка эффективности – «камень преткновения» в государст-

венных структурах. Попытка сделать государственные органы эффективными и ответственными за результаты своей деятельности имеет побочные эффекты: показатели склонны «застывать», наблюдается командно-административный подход, часто работа превращается в «ритуал» и т.д.

**Осуществление власти требует высокого профессионализма. Поэтому во всех странах большое значение всегда придавалось профессиональной подготовке и переподготовке государственных служащих.** Любая реформа сопровождается реформой образования. Сибирская академия государственной службы – это своего рода «кузница» кадров для государственных управленческих структур. В сфере подготовки государственных и муниципальных служащих в Сибири СибАГС формирует единое образовательное пространство. Подразделения академии, в том числе и Алтайский филиал, выполняют государственный заказ, что требует обеспечение высоких стандартов качества.

**В целом, формирование рациональной и эффективной системы государственного управления призвано преодолеть многочисленные негативные проявления слабости государства в управлении социально-экономическими процессами.**

1. Егоров В. Государственная власть и государственная служба в России: к новому качеству // Государственная служба. 2006. №5. С. 11-18.

2. Коврижных И. В. К вопросу об оценке и анализе эффективности государственного управления // Проблемы государственной и муниципальной службы: стратегия и тактика реформ: сборник научных статей / под ред. И. А. Панарина. Барнаул, 2006. С. 78-95.

3. Коврижных И. В. Эффективность государственного управления и движение рабочей силы: региональный аспект // Теория и практика государственного и муниципального управления: сборник научных статей / под ред. И. А. Панарина. Барнаул, 2006. С. 160-169.

4. Лобанов В. В. Государственное управление и общественная политика: учебное пособие. СПб.: Питер, 2004.

5. Румянцев З. П. Общее управление организацией. Теория и практика: учебник. М.: ИНФРА-Н, 2006.

6. Ханс де Брюин. Управление по результатам в государственном секторе / пер. с англ. М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005.







Юлия Александровна ТИХОМИРОВА, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнауле, кандидат экономических наук

*В статье анализируются сложившиеся в научной литературе подходы и школы к определению электронного правительства, дается подробная характеристика этапов его создания, а также оценка уровня развития «электронного управления» в России. Особое внимание уделяется анализу утвержденной 16 августа 2007 г. Правительством Российской Федерации концепции электронного правительства.*

## ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Современное общество находится на такой ступени развития, когда происходит быстрое распространение новых информационных технологий и изменение под влиянием этого процесса многих аспектов социально-экономической жизни. Существенное влияние оказывают современные информационные и коммуникационные технологии на структуры и процессы государственного управления. Если вначале это влияние выразилось в повышении эффективности сбора, обработки и использования информации в процессе принятия решений, то в дальнейшем начали происходить заметные трансформации в институтах и методах организации всей системы государственного управления. Особую интенсивность информационные технологии в государственном управлении приобретают в середине 90-х годов прошлого столетия, что выражается в появлении в зарубежной и отечественной научной литературе термина «электронное правительство».

В настоящее время проблема «электронного правительства», а также позитивных и негативных моментов, связанных с этим явлением, представляет собой, наверное, одно из самых популярных и дискуссионных направлений в современной науке о государственном управлении. Этой проблеме посвящено множество публикаций, ее обсуждение становится предметом многих конференций и встреч. Однако до сих пор не сложилась общепринятая терминология, касающаяся «электронного правительства»; в научной литературе существенно разнятся определения этого понятия.

Анализируя различные толкования электронного правительства, можно прийти к выводу о выделении «узкого» и «широкого» понимания этого термина. В широком смысле «е-правительство» включает использование всех

информационных и коммуникационных технологий (от факсов до спутниковой связи) для усовершенствования ежедневной деятельности правительства. В этой связи показательным является следующее определение: электронное правительство – это система государственного управления, предполагающая широкое использование современных информационных технологий [1].

В узком смысле популярная интерпретация электронного правительства состоит в его определении как исключительно Интернет-активности правительства, которая позволяет усовершенствовать доступ граждан к управленческой информации, улучшать отношения органов государственной власти и общества посредством интенсивного, незатратного и эффективного предоставления услуг, информации и знания [2].

В интерпретации электронного правительства различают также «умеренную» и «радикальную» школы. В рамках первого из указанных направлений электронное правительство отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. Во втором смысле («радикальная» школа) электронное правительство рассматривается как целостная концепция осуществления государственного управления, которая выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом.

Рассмотрев сложившиеся в научной литературе подходы к определению электронного правительства, обратимся к определению, содержащемуся в концепции формирования в Российской Фе-

дерации электронного правительства, утвержденной Правительством России 16 августа 2007 г.

Под **электронным правительством** в настоящей концепции понимается **новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов**. Разработчики концепции, каковыми являются Министерство информационных технологий и связи РФ совместно с Министерством экономического развития и торговли и Федеральной службой охраны РФ, особо отмечают, что электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно-компьютерных технологий в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

В указанной концепции подробно формулируются и цели создания электронного правительства в Российской Федерации. К ним относятся:

- повышение качества и доступности предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с их получением, внедрение единых стандартов обслуживания граждан;
- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного





участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

- повышение качества административно-управленческих процессов;
- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании [3].

Судя по сформулированным в официальном документе целям, трактовка электронного правительства в интерпретации Правительства России скорее радикальна, чем умеренна.

Вместе с тем, важно подчеркнуть, что рассмотренные нами подходы и школы отнюдь не противоречат друг другу. Они лишь отражают уровни понимания электронного правительства на различных этапах его становления. В этой связи следует особо остановиться на характеристике основных стадий развития электронного правительства.

На основании данных Отделения государственной экономики и управления ООН и Американского общества государственного управления можно выделить пять этапов применения электронных и информационных технологий в государственном управлении.

Первый этап связан с выходом правительственных агентств в электронные сетевые структуры. На этом этапе формируется присутствие государства в Сети. Правительства имеют один или несколько сайтов, которые выполняют информационную роль. Эти сайты информируют граждан о составе правительства, его министрах, агентствах, чиновниках и т.д. Размещается также информация о телефонах, адресах, часах приема и т.д. На сайтах можно обнаружить и «обратную связь» в виде информирования о наиболее часто задаваемых вопросах. Однако в целом речь идет лишь об одностороннем общении правительства с общественностью.

Второй этап характеризуется усилением присутствия государства в Сети: число правительственных агентств в электронных сетевых структурах увеличивается и возможной становится связь с каждым из них. На этом этапе у пользователей появляется возможность по-

лучать правительственные публикации, законы, другие нормативно-правовые акты, формы необходимых документов, статистические и экономические данные. В Интернете размещается информация об электронных адресах, появляются поисковые системы и возможность послать комментарий или совет. Обеспечение гражданам и бизнесу свободного доступа к правительственной информации без необходимости посещать государственные учреждения, стоять в длинных очередях или давать взятки становится поистине революционным достижением для стран с высоким уровнем бюрократизации и коррупции.

На третьем этапе возможности взаимодействия между гражданами и правительственными структурами, предоставляющими услуги населению, интенсифицируются. Национальный правительственный веб-сайт часто действует в виде портала, прямо связывающего пользователя с министрами, департаментами и агентствами. Взаимодействие между гражданами и провайдерами услуг позволяет пользователям сети напрямую иметь доступ к информации, соответствующей их конкретным потребностям и интересам. Пользователь может получать специализированные данные, загружать различные формы и бланки или подписывать их через сеть, назначать встречи с чиновниками, участвовать в электронных собраниях.

На четвертом этапе правительства расширяют свое присутствие в Интернете, создавая такие веб-сайты, которые дают пользователям возможность проводить транзакции в онлайн-режиме. Правительственный веб-сайт становится порталом, содержащим прямой доступ граждан к правительственным подразделениям и услугам. Подобные порталы скорее ориентированы на нужды и приоритеты граждан, чем на правительственные функции и структуры. У пользователя появляются возможности получать через сеть документы и осуществлять сделки. Граждане могут получать визы, паспорта, свидетельства о рождении и смерти, лицензии, а также платить налоги и осуществлять другие платы через сеть (за парковку, регистрационный сбор и т.д.). На этом этапе начинает признаваться электронная подпись. К преимуществам отмеченных нововведений относятся, в частности: долгосрочная экономия на издержках; обеспечение подотчетности путем ведения электронного учета; повышение производительности труда. Особо следует подчеркнуть, что, автоматизируя и

оптимизируя процедуры в таких важных с точки зрения денежных поступлений областях, как сбор налогов и штрафов, правительства могут существенно сократить масштабы коррупции и значительно повысить уровень поступлений, повышая при этом доверие граждан к государственной власти.

Наконец, пятый этап характеризуется тем, что позволяет правительству осуществлять все услуги через правительственный портал, а пользователю сети дает возможность немедленно получать любую услугу. На этой стадии границы между правительственными подразделениями чрезвычайно подвижны, что позволяет говорить о новом качестве правительства и организации его деятельности. Применительно к этому этапу в литературе используется понятие «виртуальное государство». Как пишет Дж. Фоунтен, «веб-порталы, которые позволяют применить к правительству бизнес-концепт «7 x 24 x 365» (доступные семь дней в неделю, двадцать четыре часа в день, 365 дней в году), переструктурируют взаимоотношения между государством и гражданами для того, чтобы они были проще, более интерактивными и эффективными. Виртуальное государство означает правительство, которое все более организуется через виртуальные агентства и публично-частные сети, чьи структуры и возможности зависят от Интернета и веб» [4].

Некоторые исследователи выделяют также еще более высокий этап развития электронного правительства, когда оно включается в систему электронной демократии, позволяющей осуществлять электронное голосование, сетевые публичные форумы, сетевые социологические обследования и т.д. Как, например, пишет Джей Мун, «если предыдущие ... стадии относятся к сетевым публичным услугам в административной сфере, (последняя) стадия подчеркивает сетевую политическую активность граждан» [5]. В этой связи показателен опыт Эстонии, имеющей достаточно высокий уровень развития «электронного управления». Она первой из постсоветских республик предоставила гражданам возможность голосовать на выборах через Интернет.

К преимуществам представленной выше классификации этапов в процессе применения электронных и информационных технологий в государственном управлении следует отнести то, что она предусматривает постепенность формирования электронного правительства, исходит из реальных возможностей об-





щества и государства, в частности, экономических.

Опираясь на характеристику этапов создания электронного правительства, можно определить, на каком из этих этапов находится современная Россия. Нашей стране в вопросе создания полноценного электронного правительства, конечно, далеко до той же самой Эстонии, выступившей одним из пионеров его введения на территории бывшего Советского Союза. Однако многие довольно серьезные наработки в этом плане уже имеются. Как уже отмечалось ранее, на сегодняшний день признано, что **один из самых эффективных способов как для организации работы государственных органов, так и для обеспечения их взаимодействия с гражданами и организациями – это создание информационного портала.** В настоящее время практически все субъекты Российской Федерации имеют свои Интернет-порталы. Создан и активно функционирует Интернет-сайт президента РФ ([www.president.kremlin.ru](http://www.president.kremlin.ru)). Причем именно сайт Президента РФ, судя по подготовленному Snews Analytics «Рейтингу качества сайтов федеральных органов госвласти 2007», является лучшим по качеству предоставляемых услуг.

Очевидно, что наличие у субъекта Федерации Интернет-портала само по себе еще не означает, что портал выполняет функции, отвечающие концепции электронного правительства. Многие веб-представительства администраций являются таковыми скорее номинально, лишь потому, что на сайте перечислены руководители администрации и департаментов правительства. В остальном такие сайты в большей степени похожи на новостную ленту региона или развлекательно-информационный портал с описанием местных достопримечательностей, анонсами культурной жизни. Безусловно, такая информация не может быть лишней, но ее предоставление не является основной функцией официального правительственного портала региона. Создание интернет-портала имеет смысл только в том случае, если представленная на нем информация будет полной, точной и актуальной.

Следующий за «становлением» этап развития электронного правительства предполагает превращение информационного веб-узла в инструмент взаимодействия с гражданами и организациями. На этой стадии электронные формы и процедуры обмена информацией позволяют перенести в Интернет многие

процессы, которые ранее решались только посредством личного визита в государственное учреждение. Применительно к России следует отметить, что на текущий момент функция взаимодействия органов управления и пользователей реализована на сайтах субъектов РФ довольно слабо. При этом используются в основном наиболее простые формы интерактивного взаимодействия аудитории с веб-узлом: направление письма/запроса через портал в органы управления, заполнение формальной структурированной формы обращения, участие в тематических форумах по актуальным проблемам региона. Отметим, что многие из указанных форм все более активно применяются органами власти в Алтайском крае. Реализовать интерактивное взаимодействие в полной мере пока не представляется возможным.

Серьезным прорывом в этом направлении должно стать осуществление одобренной Правительством России концепции формирования электронного правительства. Концепцией, в частности, предусматривается создание единого федерального портала государственных услуг и разработка порядка их предоставления. **Уже к 2010 году россияне смогут получить в электронном виде 10 наиболее востребованных услуг, таких как оформление паспортов, водительских удостоверений, различных детских пособий, заполнение квитанций на оплату штрафов за нарушение правил дорожного движения.** Конкретный список будет утвержден позже.

На первом этапе реализации программы (до начала 2009 года) в Интернете вывешиваются только бланки заявок. На втором этапе (2009–2010 год) граждане смогут подавать заявления через сайты, заполнив интерактивные формы и заверив заявление электронной подписью.

Программой предусматривается также организация центров телефонного обслуживания населения во всех федеральных и региональных органах государственной власти, приведение Интернет-сайтов органов государственной власти к единым требованиям. В целом на реализацию программы электронного правительства в России планируется потратить около 1,3 миллиарда долларов [6]. Вместе с тем предполагается, что концепция электронного правительства позволит снизить трудозатраты органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне до 50%. По экспертным оценкам, уменьшение административ-

ной нагрузки на граждан и организации, связанное с предоставлением в органы власти необходимой информации, снижением количества обращений граждан в органы государственной власти для оказания услуг, сокращением времени ожидания за счет повышения оперативности взаимодействия ведомств на основе ИКТ на принципах «одного окна», позволит в масштабах страны получать ежегодную экономию до 10 млрд. рублей [7].

Подводя итог сказанному, хотелось бы особо подчеркнуть, что для успешного функционирования модели электронного правительства необходима не только соответствующая сеть государственных Интернет-ресурсов, ориентированная, прежде всего, на пользователя. Нужно, чтобы не было так называемого «цифрового неравенства», когда одни граждане имеют доступ в Интернет, а у других такой возможности нет. Для этого необходимо до конца реализовать программу информатизации школ и общественных учреждений, а также ликвидировать компьютерную безграмотность населения. Ведь цифровая свобода, которую может принести обществу модель «электронного правительства» невозможна без цифрового равенства.

1. Стрелец И.А. Новая экономика и информационные технологии. М.: Экзамен, 2005. С. 90.

2. Сморгун А.В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25-29 ноября 2002 г. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. С.303.

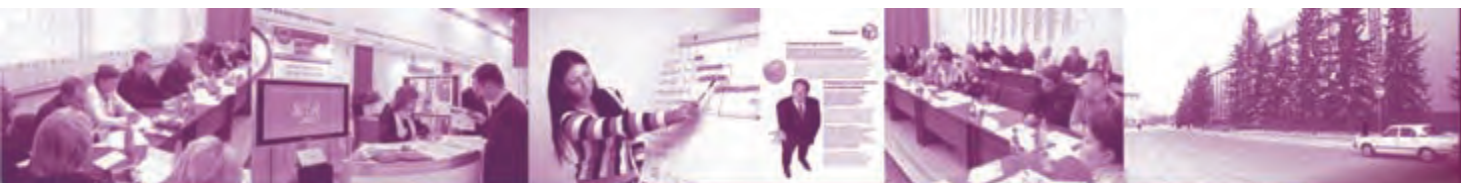
3. Электронное правительство – Википедия. [Электронный ресурс]. -Режим доступа: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное\\_правительство](http://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное_правительство).

4. Fountain, J. Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Washington: Brooking Institution Press, 2004. P. 109.

5. Moon, J. The Evolution of E-Government among municipalities Rhetoric or Reality // Public Administration Review. 2002. Vol 62. № 4. P. 427.

6. Электронное правительство: ближе к людям. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.podrobnosti.ua/society/2007/08/17/449854.html](http://www.podrobnosti.ua/society/2007/08/17/449854.html).

7. Россия: одобрена концепция электронного правительства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.snews.ru/news/top/index.shtml?2007/08/16/262784](http://www.snews.ru/news/top/index.shtml?2007/08/16/262784).





Максим Геннадьевич КОЛОКОЛЬЦЕВ, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнауле, кандидат исторических наук

*Статья посвящена анализу сложившихся социальных, экономических и политических отношений в Алтайском крае. Автор определяет тенденции становления социальной системы края, выделяет аспекты реформирования экономики региона, акцентирует внимание на факторах прогрессивного развития.*

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Продолжающийся процесс перехода от государственно-партийной, командно-административной системы управления к рационально сбалансированной, децентрализованной, многофакторным социально-экономическим отношениям поднимает множество актуальных тем регионального развития, обсуждение которых способно вывести складывающуюся систему на качественно новый уровень. Однако сдерживающими факторами могут выступать традиционные заимствования иноземных принципов управления, а не формирование самобытных региональных регулирующих механизмов, а также половинчатый, нерешительный характер проведения запланированных нововведений. Вместе с тем, инновационное управление, реконструкция хозяйственного комплекса региона не означают принципиальный отказ от прежних методов, так, например, сметное финансирование, дотации могут быть равноценными среди множества способов управления.

Глобализация социально-политических отношений привела к взаимозависимости экономики различных государств. **Цикличность развития мировой экономики предполагает принятие соответствующих стратегических решений в управлении регионом.** Глобализация предполагает использование международных стандартов, например, в образовательных технологиях, бухгалтерском учете. Вхождение России в междуна-

родные экономические и политические союзы также требует прогнозирования изменений хозяйственного комплекса региона, диверсификации и сбалансированности производства. Так, например, в сентябре 2006 г. в Барнауле прошла всероссийская практическая конференция «Присоединение России к ВТО и интересы бизнеса», в результате которой можно спрогнозировать темпы развития пчеловодства, рыбоводства, звероводства, коневодства и льноводства. Государство только как полноправный участник экономических отношений имеет возможность стабилизировать определенную сеть экономических связей сибирских предприятий, вводя протекционистские меры, заказ, взаимозачет, контракты и поддерживая конкуренцию.

Вместе с тем, **стратегическая программа развития региона должна учитывать прежде всего специфику традиционных социально-экономических отношений, региональные природные и трудовые ресурсы, способствуя выстраиванию самобытной самостоятельной траектории становления в структуре федерации.** Так, например, результаты проведения реформы местного самоуправления показали, что необходимо учитывать специфику каждого муниципалитета. Регионализация политического процесса ставит перед необходимостью каждый регион сбалансировать властные отношения в формирующей вертикали власти.

Отказ федерального уровня власти от финансирования агропромышленного комплекса, образования, здравоохранения и культуры региона целенаправленно формирует собственные региональные механизмы социально-экономического взаимодействия, продовольственного обеспечения, многоканального финансирования. Хотя, децентрализацию политической системы часто понимают как сепаратизм региональных элит потому, что политические процессы 1990-х гг. сформировали негативное общественное мнение о регионализме.

**Регион должен обладать общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий.** Экономическое районирование, предполагающее объединение северо-восточных и южных соседей Алтайского края противоречит «Основным положениям региональной политики РФ». Скорее исторически обоснованным является пересмотр юго-западного территориального разграничения алтайского региона. Впрочем, возможно создание межгосударственных региональных союзов для решения конкретных задач, примером таковых может быть координационный совет «Наш общий дом – Алтай». Актуальным является создание определенными регионами Западной Сибири кластеров и формулирование кластерной политики. Этому может способствовать межрегиональная ассоциация «Сибирское соглашение», а также действующие на





сибирской земле межрегиональные организации, например, Совет руководителей законодательных органов власти. Намерения интегрировать сибирские регионы существовали также в политической истории Сибири. Например, в 2006 г. в Томской, Новосибирской и Кемеровской областях были образованы инициативные группы для проведения референдума по объединению всех регионов в “Сибирскую республику”.

Срединное расположение региона и возрастание международных торговых отношений способствует увеличению объема посреднических операций, так как край находится на пересечении трансконтинентальных транзитных грузовых и пассажирских потоков. Так 30 мая 2007 г. в г. Белокурихе состоялось девятое заседание Координационного совета по межрегиональному и приграничному торгово-экономическому сотрудничеству, где было подписано соглашение между РФ и КНР о приграничном торгово-экономическом комплексе. Внешнеторговый оборот за первое полугодие 2007 г. составил 682 млн. 960 тыс. долларов и по сравнению с таким же периодом прошлого года вырос почти в полтора раза [1; 3]. Заметим, что уровень экономической активности населения в Алтайском крае выше, чем в Омской области на 1,8 %, Томской области на 1,6 %, Новосибирской области на 0,6 %.

Развитие постиндустриального общества в регионах и, соответственно, разрушение монополии крупного производства способствует становлению сферы услуг и увеличению доли среднего и малого бизнеса в крае, что, конечно, позволит увеличить собственный региональный капитал и разрешить социальные проблемы. Причем, среднегодовая численность занятых в экономике частных предприятий увеличилась с 54,2 % в 2002 г. до 58, 2 % в 2006 г. Основные производственные фонды региона, топливно-энергетического комплекса изношены более чем на 70 %, что ведет к постановке вопроса

об активном развитии частного предпринимательства в этой отрасли. Подобная ситуация сложилась в XIX в., и тогда заводы императора нуждались в инновационном управлении, поэтому было принято решение ввести частное предпринимательство в горнодобывающей отрасли. Программа развития угольной отрасли, разрабатываемая краевыми властями и собственниками Мунайского разреза, а также реконструкция энергосетевого комплекса Алтая способны вывести экономику края из кризиса еще и потому, что интенсивно развивающиеся отрасли, например, туристическая нуждаются в такой продукции [4, с. 465].

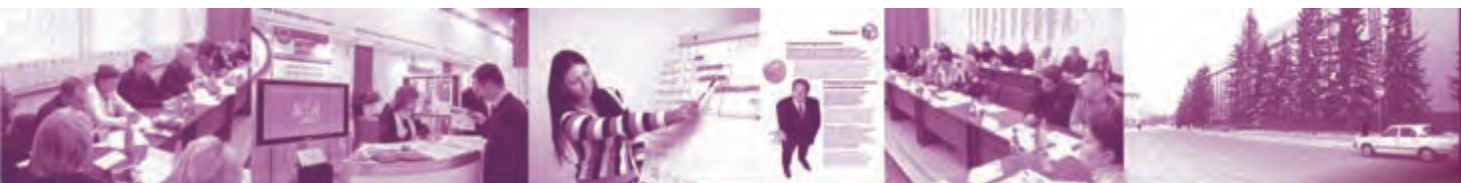
Мукомольно-крупная промышленность, маслоделие исторически традиционно являются отраслью специализации Алтайского края, которые могут стать точками экономического роста, локомотивом развития алтайского растениеводства, животноводства, машиностроения, а также, перерабатывая сельхозсырье на месте производства, способны разрешить многие социальные проблемы региона. Ведь число работников в сельском хозяйстве, обрабатывающем производстве больше, а также выше среднемесячная заработная плата на частных предприятиях в обрабатывающем производстве [2, с. 84-86]. Кроме того, муниципальные бюджеты смогут пополняться налогом на прибыль предприятия, что позволит сформировать инфраструктуру.

Кооперирование хозяйств и укрупнение традиционно может стать программой антикризисного управления, что также обусловлено процессами глобализации. Еще в 2002 г. десять руководителей промышленных предприятий края и глава администрации обсуждали создание холдинга сельхозмашиностроения. Летом 2006 г. завод “Сибирский сахар” и агрономическая фирма ООО “Успех” образовали холдинг. Национальный проект развития АПК направлен на организацию потребительских кооперативов, и в 2007 г. их

действовало 25 кредитных и всего 8 снабженческо-сбытовых. Впрочем, 14 июня 2007 г. глава края обсудил перспективы производственной кооперации алтайских предприятий сельхозмашиностроения с ООО “Челябинский тракторный завод”. Программа кооперации, вместе с тем, охватила с 2001 по 2006 гг. лишь 2 % крестьян [3, С. 198]. Координация деятельности производителей, представление и защита их интересов может осуществляться в некоммерческих организациях. Так, например, в 2000 г. предпринимателями учрежден Алтайский союз предпринимателей, в 2001 г. администрацией создана некоммерческая организация “Союз зернопереработчиков Алтая”, а еще раньше в 1997 г. была образована Ассоциация оптовых продовольственных предприятий Алтайского края.

Законодательная и нормативная база для развивающихся социально-экономических отношений не разработана региональным парламентом. Краевое законодательное собрание чаще пытается адаптировать федеральные программы, а не разрабатывать собственные региональные. Например, концепция развития сельского хозяйства, система оплаты труда в образовании и здравоохранении копируют федеральные рекомендации. Поэтому существуют условия для развития теневого сектора в экономике, особенно в сельском хозяйстве, а также процветания коррупции.

Собственность на недвижимость, распределяемая между различными уровнями власти и юридическими лицами, не урегулирована, поэтому усложняются проблемы управления. Председатель Союза крестьянских (фермерских) формирований отметил на 16 съезде 6 апреля 2007 г., что развитие фермерских хозяйств затрудняет сложность оформления земли в собственность, так как отсутствует законодательная база. Собственность на землю, лесные угодья перераспределяется между краевыми, муниципальными органами вла-





сти, что на практике приводит к учреждению обществ с ограниченной ответственностью с контрольным пакетом акций краевой администрации. Кроме того, Совет федерации и Государственная дума отсрочили до 1 января 2010 г. введение запрета изымать земельные участки для государственных нужд. Следует заметить, что в Сибири никогда остро не стоял вопрос частной собственности на землю. Однако государственная, муниципальная и профсоюзная собственность распродается, что вызывает протест населения и создает социальный конфликт в алтайском обществе.

Исторически традиционно высока себестоимость регионального товара, что требует решения вопросов регулирования пошлин и тарифов, разработки собственных топливно-энергетических ресурсов, а также качественное использование местного сырья. Начиная с 2001 г. цены на топливо и газ постоянно растут, и уже в 2003 г. потребитель платил полную стоимость топлива, установленную органами местного самоуправления, поскольку были отменены дотации на компенсацию оплаты газа. Правлением Федеральной службы по тарифам 5 июня 2007 г. было принято решение уменьшить тарифные расценки на перевозку зерна, но эта мера не решила проблемы зерноперерабатывающей отрасли региона.

Регулированию экономических отношений региона, упорядочиванию импорта и экспорта способствует создание лесной, зерновой, сырьевой товарных бирж. Средняя цена реализации в 2001 г. зерновых культур сельхозпредприятиями составила 1243 рублей за тонну при рыночной цене 3500 руб., так как реализацией продукта занимаются чаще перекупщики, а не сами крестьяне на рынке. Рыночные механизмы управления не всегда применяются, так как в регионе сложилась бюджетная модель регулирования социально-экономических отношений.

Развитию гражданского общества содействуют организованные общественные движения. Так, например, в 2002 г. было положено начало в Омске межрегиональному общественному движению “Сибирский народный собор”, и уже 8 июня 2006 г. в этом городе состоялся VIII съезд. Взаимодействие гражданского общества и государственных органов власти пытаются организовать посредством работы Общественной палаты, Молодежного парламента, Совета муниципальных образований края. Партийные отношения в регионе не структурированы и не оформлены, так как политические процессы находятся в идеологическом и кадровом кризисе. Многопартийность в регионе формируют не политические интересы населения и харизматические лидеры, а формальные и неформальные связи администрации. Органы власти успешно координируют и контролируют региональные политические процессы, используя технологии паблик рилейшнз. Отсутствуют прозрачные механизмы взаимодействия власти и различных социальных слоев, что позволяет региональной элите не заниматься такой проблемой и порождает противостояние в обществе [5, С. 91-97] и между ветвями власти. Впрочем, современное законодательство и создание фракций в региональном парламенте, несмотря на пассивность партий и преобладание государственных идеологических программ, способствует формированию системы, объединяя различные общественные организации и партии в традиционную западноевропейскую схему многопартийности. Так, например, декабрьская конференция 2007 г. сплотила алтайских либералов, а в течение 2006–2007 гг. многие “левые” объединились в партии “Справедливая Россия”. Хотя, политика партии власти может затормозить развитие этого процесса, так как не способствует развитию конкуренции как принципа управления. Авторитарные тенденции в управлении

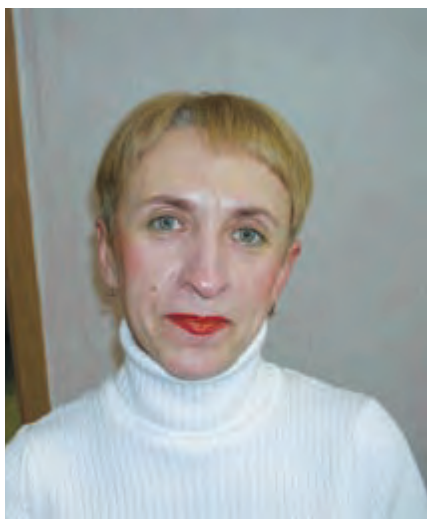
политическими процессами проявляются также в попытке руководителей исполнительной власти перенести федеральную модель политической системы на региональные социальные отношения. Так в ноябре 2007 г. функции регионального парламента были ограничены законодательной деятельностью и введена должность губернатора, а следующим шагом может стать обсуждаемый несколько лет указ о назначении глав муниципалитетов. Впрочем, сегодня муниципалитет еще имеет возможность выстраивать собственную избирательную систему.

Таким образом, настоящие тенденции развития требуют выдвижения новых идей в управлении и производстве. Результат становится более эффективным, когда соблюдается преемственность, стабильность управления, а не происходит, как в крае, смена способов управления вместе с властью. Складывающиеся властные отношения и принципы управления способствуют развитию современных механизмов социально-экономических отношений, предполагающих открытость, конкуренцию, самостоятельность, гибкость, объединение и партнерство. Социально ответственный этап развития заключается в складывании четкой структуры регионального социума, в оформлении политического пространства и экономических отношений региона.

1. Государевы люди // Алтайская правда. 2007. № 270.
2. Труд и занятость в Алтайском крае. 2002-2006 гг.: статистический сборник. Барнаул, 2007.
3. Социальная траектория развития Алтая. Барнаул, 2006.
4. Экономика и энергетика Алтайского края: тенденции и перспективы развития. Барнаул, 2004.
5. Чернышев Ю.Г. Роль НКО в общественно-политической жизни региона // Политический процесс в России и роль России в мире: сборник материалов. Барнаул, 2007.







*Ирина Николаевна СЫЧЕВА, профессор кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнаул, доктор экономических наук*

*Современный этап российского государственного строительства на федеративной основе предполагает формирование и реализацию эффективной региональной политики. Это подразумевает, с одной стороны, укрепление единого экономического пространства, а с другой – создание такого механизма отношений между регионами, центром и муниципальными образованиями, который позволил бы расширить экономическую самостоятельность и финансово-экономическую базу субъектов Федерации.*

## К ВОПРОСУ О ТЕХНОЛОГИЯХ ЭФФЕКТИВНОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Важнейшим объективным критерием эффективности реализуемой в стране региональной политики является динамика различий между экономически и социально благополучными и отстающими в этом плане субъектами Федерации по основным показателям социально-экономическим показателям. Насколько актуальна эта проблема, показывают цифры: если в 2000 г. по объемам промышленного производства на душу населения различия между самыми благополучными и самыми неблагополучными регионами составляли 64 раза, то в 2006 г. эти различия выросли до 281 раза; разница в доходах региональных бюджетов на душу населения возросла с 2000 г. по 2006 г. с 50 до 194 раз; объем инвестиций на душу населения – с 33 до 44 раз; уровень безработицы – с 29 до 33 раз [1].

В Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу [2] содействие проведению социально-экономических реформ на региональном и местном уровне определено как главная цель региональной политики, включающая в себя: создание стимулов для внедрения инструментов стратегического прогнозирования; программно-целевое планирование и бюджетирование, ориентированное на результат; создание новых механизмов административного регулирования и управления, взаимоотношений с органами местного самоуправления, развитие механизмов частно-государственного

партнерства на региональном и местном уровнях.

Особую значимость в решении поставленных выше задач приобретают качественное обновление принципов и механизмов государственного и муниципального управления территориями, построение эффективной вертикали представительной и исполнительной власти, четкое распределение полномочий и ответственности на всех ее уровнях, развитие функций местного самоуправления, оптимизации структуры всей системы управления, совершенствование взаимодействия и координации ее звеньев.

**Новая система управления создается в динамично трансформирующихся условиях развития рыночной организации территориального хозяйства, когда формируются новые системообразующие связи, формы и методы управления.** Изменяется функциональная структура механизма территориального управления, что ведет к трансформации организационной и иерархической структур. Возрастает роль опосредованных методов взаимодействия субъектов и объектов федерального, регионального и муниципального управления, усложняются их хозяйственные связи и отношения по поводу владения, распоряжения и использования собственности, перераспределения финансовых и материальных ресурсов и др.

В этой связи особенно актуальными являются исследования, посвященные формированию целостного

представления о путях реформирования системы управления на уровне субъекта Федерации и муниципальных образованиях различного уровня [1, 3, 4].

Каковы сегодня общемировые тенденции управления социально-экономическим развитием муниципальных образований? Ответ на этот вопрос недостаточно однозначен в том плане, что в различных странах муниципальные образования отличаются друг от друга по типам, размерам территорий, численности населения, количеству населенных пунктов, экономическому потенциалу, способу организации местного самоуправления и степени его автономии и т.п.

В развитых странах границы и статус муниципальных образований устанавливаются с учетом экономических критериев и возможностей реализации реального самоуправления и саморазвития. Очевидно, что все факторы, влияющие на социально-экономическое развитие муниципальных образований можно разделить на внешние (общегосударственное устройство, правовые основы и организация государственной и местной власти, федеральное и региональное законодательство, разграничение властных полномочий по уровням управления, степень бюджетно-налоговой автономии регионов и муниципалитетов, межбюджетные отношения и др.) и внутренние (ресурсный потенциал муниципальных образований и уро-





вень их социально-экономического развития).

В федеративных государствах муниципальное управление имеет три существенных признака:

1) объект управления в виде муниципальной собственности, по отношению к которой местные органы власти наделяются правами владения, распоряжения и пользования при одновременной ответственности за муниципальное имущество;

2) выраженную социальную ориентацию;

3) выборность муниципальных органов, которые реализуют основные функции местного управления.

К основным принципам муниципального управления, общепризнанным в мировой науке и практике, относятся децентрализация, партнерство, субсидиарность, мобильность и адаптивность, а также принципы выделенной компетенции, прозрачности и подотчетности [5].

Децентрализация осуществляется через делегирование функций управления сверху вниз, ограничение права муниципальных органов на вмешательство в экономическую деятельность субъектов хозяйствования, функционирующих на территории муниципального образования, а также через полицентрическую систему принятия решений.

Партнерство означает взаимодействие субъектов и объектов муниципального управления как юридически равных партнеров.

Субсидиарность представляет собой такое распределение функций регионального и муниципального управления и финансовых ресурсов, при котором на более высокий уровень передаются лишь те функции, которые не могут быть реализованы на более низком уровне.

Мобильность и адаптивность предполагают постоянную трансформацию функциональной и организационной структур муниципального управления, позволяющую субъектам управления подстраиваться к быстро меняющимся рыночным условиям функционирования.

Выделенная компетенция означает не разграничение функций между раз-

личными сферами деятельности в различных отраслях хозяйства, как это обычно осуществляется в российской практике, а закрепление за каждым субъектом управления (в том числе муниципальным) точно определенной компетенции (функции) непосредственно в каждой отрасли хозяйства на основе ресурсного обеспечения реализации каждой функции.

Прозрачность муниципального управления означает открытый доступ общественности, потенциальных инвесторов, исполнительных и законодательных органов власти всех уровней к объективной информации о любых процессах или событиях, протекающих на территории муниципального образования, о политике, которую осуществляют органы местного самоуправления, обо всех видах имущественных и финансовых активов, которыми они располагают и т.д. Прозрачность муниципального управления также подразумевает наличие документов, регламентирующих ту или иную функцию органов местной власти, а также наличие системы показателей, характеризующих цели, задачи, условия, ресурсы и результаты деятельности.

Подотчетность – это обязанность органов власти или ответственного лица предоставить информацию или отчитаться перед избирателями, общественностью и членами представительного органа местного самоуправления об исполнении полномочий, которые затрагивают или могут оказать значительное воздействие на жителей.

К названным выше основополагающим принципам можно добавить: учет вектора саморазвития социально-экономической системы муниципального образования; резонансность мероприятий по управлению социально-экономической системой; использование муниципального маркетинга как инструмента самоорганизации экономики муниципального образования; осуществление принципа муниципального предпринимательства и др.

Главные методы муниципального управления (как совокупности приемов и средств воздействия на хозяйст-

вующие субъекты территории) – это правовые, административные и экономические; среди последних наиболее важный – бюджетно-налоговый механизм.

В последние десятилетия все больше стран мирового сообщества вне зависимости от типа государственного устройства и уровня социально-экономического развития делегируют полномочия в области принятия бюджетно-налоговых решений нижестоящим уровням власти (данный процесс фискальной или бюджетно-налоговой децентрализации получил название бюджетного федерализма). При этом степень децентрализации властных полномочий в различных странах существенно различается, однако во всех федеративных государствах, в том числе с переходной экономикой, наблюдается устойчивая тенденция расширения полномочий и фискальной автономии муниципалитетов. Таким образом, **стратегической целью муниципального управления становится устойчивое социально-экономическое развитие муниципальных образований, а также создание условий, гарантирующих их населению достойную жизнедеятельность.**

В России сегодня происходит становление института местного самоуправления. С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] процесс становления местного самоуправления перешел на качественно новый этап. В то же время если правовые основы этого качественного обновления деятельности органов местного самоуправления различного уровня можно в целом считать в достаточной степени сформированными, то методология муниципального координационного управления и конкретные механизмы, инструменты решения проблем в российской науке, а тем более в практике, не получили обоснованной аргументации.

Так, например, анализ финансового положения муниципальных образований свидетельствует о том, что практически во всех субъектах Федерации доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов





местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий, осуществления капитальных вложений для развития и модернизации объектов ЖКХ, образования, здравоохранения и других объектов социальной инфраструктуры. Нестабильность доходных источников местных бюджетов, менявшихся в последнее десятилетие практически ежегодно, привела к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований. Положения Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» расширили полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, однако при этом решение указанных вопросов не обеспечено соответствующими источниками финансирования.

**Очевидно, что в этих условиях необходимо укреплять финансовую базу муниципальных образований за счет развития их экономического потенциала, а также увеличения числа местных налогов и нормативов отчислений в местные бюджеты от региональных налогов и сборов.** По состоянию на 1 марта 2006 г. более 78 % муниципальных образований утвердили местные бюджеты на 2006 год, из них почти 40 % утвердили бюджеты с дефицитом.

В среднем по Российской Федерации расходы муниципальных образований в 2 раза превышают доходную часть местных бюджетов, а количество самодостаточных муниципальных образований не превышает 2 % от общего их числа. Понятно, что на выполнение мероприятий по реализации Закона № 131-ФЗ местные бюджеты необходимыми средствами не располагают.

По-прежнему продолжает вымываться доходная часть местного самоуправления. Практика подтверждает тот факт, что намечаемое законами сокращение доходов местных бюджетов существенно превышает сокращение их расходных полномочий, то есть

баланс изменений доходов и расходов является отрицательным.

Необходимо активизировать работу по внесению поправок в Бюджетный кодекс РФ в части расширения источников доходов местных бюджетов. К числу таких источников могут быть отнесены увеличение доли местных бюджетов в подоходном налоге с физических лиц, в налогах на малый бизнес, а также в передаче местным бюджетам налога на имущество организаций, расположенных в жилых и общественно-деловых зонах населенных пунктах. Не объяснить тот факт, почему расположенные в городской или сельской застройке универсамы, парикмахерская, гостиница должны платить налог на свое имущество не муниципалитету, а субъекту Федерации.

В определении доходов местных бюджетов ключевым моментом является переход от сметного к подушевому финансированию. Начиная с 2006 г. все субъекты Федерации должны ежегодно устанавливать критериальный (пороговый) уровень бюджетной обеспеченности в расчете на одного жителя в среднем по субъекту Федерации с возможностью его дифференциации для разных типов муниципальных образований и возможностью передачи муниципальным районам права установления таких уровней для поселений.

Различия в цене набора бюджетных услуг на одного жителя между однотипными муниципальными образованиями учитываются через индекс бюджетных расходов, устанавливаемый расчетом не менее чем на 5 лет. Индекс бюджетных расходов может быть больше или меньше единицы, за которую принимается средняя цена набора услуг для данного типа муниципальных образований. Величина критериального уровня устанавливается субъектам РФ на основе прогноза доходов его консолидированного бюджета с учетом трансфертов из федерального бюджета и по своей сути является региональным социальным стандартом минимальной бюджетной обеспеченности.

Муниципальные образования, имеющие доходы в расчете на одного жителя на уровне или выше критери-

ального уровня дотаций не получают, а при доходах, превышающих более чем в два раза средний уровень доходов по субъекту Федерации, вступает в силу система обратных трансфертов. При данной модели практически ликвидируется система регулирующих налогов и на порядок снижаются возможности субъектов Федерации в произвольном и ежегодном пересмотре налоговых нормативов и принципов начисления дотаций местным бюджетам.

Кардинально изменяется схема определения расходов местных бюджетов. Как известно, согласно закону 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», законами субъектов Федерации должны были устанавливаться минимально необходимые расходы местных бюджетов. В их основу были положены нормативы минимальной бюджетной обеспеченности, которые должны быть на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов и выполнение которых гарантируется государством путем закрепления соответствующих источников доходов.

На практике эта схема не работала, не было системы минимальных государственных социальных стандартов, а государство практически ничего не гарантировало. Субъекты Федерации по своему усмотрению определяли прогнозируемые объемы бюджетных расходов каждого муниципального образования и подгоняли под эти расходы доходы бюджетов через систему регулирующих налогов и дотаций.

Новый закон исходит из принципиально новой идеологии: для передаваемых государственных полномочий нормативы их финансирования определяют федеральные органы или органы государственной власти субъектов РФ на основе федеральных или региональных социальных стандартов; для вопросов местного значения п. 2 ст. 53 Закона № 131-ФЗ устанавливает, что органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.





Таким образом, возникает трехуровневая система социальных стандартов: федеральные, региональные и муниципальные. Каждый уровень, устанавливая те или иные стандарты и нормативы, одновременно принимает на себя ответственность за их финансирование. В то же время у практиков вызывает много вопросов само понятие и содержание муниципальных социальных стандартов, что требует дополнительного специального обсуждения.

В заключении статьи остановимся на вопросах муниципальной собственности, поскольку имущество, находящееся в муниципальной собственности, а также имущественные права муниципальных образований составляют экономическую основу местного самоуправления. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

В то же время в новой модели местного хозяйствования провозглашается уход всех уровней власти из хозяйственной деятельности. В чем это выражается:

- в ликвидации муниципальных унитарных предприятий, использующих муниципальное имущество на праве хозяйственного ведения;

- в приватизации значительной доли этого имущества и передаче сохраняемого в муниципальной собственности имущества в различные формы управления частным компаниям, в том числе и в монопольных сферах экономики;

- в приватизации муниципальных нежилых помещений, сдаваемых в аренду хозяйственным обществам.

На основе этой концепции ст. 50 Закона №131-ФЗ вводит чрезмерно жесткие ограничения на состав муниципального имущества, которые не учитывают все многообразие местных условий. Из того, что главным назначением муниципального имущества является обеспечение решения вопросов местного значения, а не извлечение доходов от его использования не значит, что имеется категорический запрет на наличие такого имущества в муниципальной собственности.

Имеются противоречия в ст. 14-16 и ст. 50 Закона № 131-ФЗ. Так, ст.

14-16 наделяют органы местного самоуправления правом решать (кроме закрепленных за ними) иные вопросы местного значения при наличии собственных материальных и финансовых средств, а ст. 50 запрещает иметь соответствующее имущество. Ст. 15 п.4 вводит гибкую и обоснованную схему соглашений между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов о взаимной передаче отдельных полномочий, а ст. 50 не предусматривает передачу соответствующего имущества. Ст. 14 и 16 относят к вопросам местного значения поселений и городских округов создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания и торговли, бытового обслуживания, а ст. 50 запрещают иметь необходимое для этого имущество.

Предусмотренные в ст. 50 закрытые перечни имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, ограничивают возможности муниципальных образований по разработке и реализации планов и программ социально-экономического развития территорий, увеличению доли неналоговых доходов местных бюджетов, а также созданию условий для развития малого и среднего бизнеса. Данные перечни муниципального имущества необходимо привести в соответствие с перечнями вопросов местного значения муниципальных образований. Ст. 50 требует концептуального пересмотра.

Порядок разграничения государственной собственности на землю предусматривает достаточно длинную и сложную процедуру оформления права собственности муниципальных образований на земельные участки и требует значительных финансовых затрат из местных бюджетов. **Незавершенность процесса разграничения государственной собственности на землю не позволяет органам местного самоуправления эффективно использовать земельные участки в хозяйственном обороте.**

Исчисление земельного налога с использованием государственной кадастровой оценки земли привело к тому, что доходы от этого налога снизились в ряде муниципальных образо-

ваний более чем в два раза, а по отдельным муниципальным образованиям – от 5 до 10 раз. В связи с этим необходимо усовершенствовать методику кадастровой оценки земельных участков, а также ввести периодический пересмотр оценки их стоимости.

Остается нерешенной проблема погашения задолженностей муниципальных образований в сфере ЖКХ. В местных бюджетах отсутствуют необходимые средства для финансирования расходов на проведение капитального ремонта муниципального жилого фонда. Данные проблемы тормозят проведение жилищно-коммунальной реформы и модернизацию предприятий коммунального хозяйства.

Таким образом, **социально-экономическое развитие муниципальных образований сдерживается неэффективностью правового регулирования вопросов формирования и разграничения муниципального имущества.**

Становление института местного самоуправления, модернизация муниципального управления сегодня жизненно необходимы для успешного позитивного и комплексного развития любой территории.

1. Муниципальное управление социально-экономическим развитием Маслянинского района Новосибирской области: пилотный проект / под ред. В.Н. Папелю. Новосибирск: СибАГС, 2006.
2. Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005-2008 годы) // Правовая система «Консультант-Плюс».
3. Пространственный аспект стратегии социально-экономического региона / под ред. А.С. Новоселова. Новосибирск, 2006.
4. Муниципальное управление: справочное пособие / В.В. Иванов, А.Н. Коробкова. М.: Инфра-М, 2006.
5. Общий и специальный менеджмент: учебник / общ. ред. А.А. Гапоненко, А.П. Панкрухин. М.: РАГС, 2004.
6. Федеральный закон от 6 октября 2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 октября.







Алие Мустафаевна СЕРГИЕНКО, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнауле, доктор социологических наук

В годы реформ произошли кардинальные изменения социальной сферы, характера взаимодействия субъектов управления развитием села. Обращают на себя внимание концентрация бедности и безработицы на селе, процессы разрушения социальной инфраструктуры, низкая экономическая активность сельчан и неэффективность взаимодействия властей и бизнеса в развитии социальной сферы. Это касается прежде всего проблемных регионов аграрной специализации, отличающихся меньшими возможностями проявления активности их жителей и влияния органов местного самоуправления на развитие социальной сферы. Модернизация государственной и муниципальной политики как механизма регулирования социальной сферы сельских сообществ затруднена как в силу указанных причин, так и из-за недостаточной изученности современных процессов и механизмов развития данной сферы. Решение такой проблемы создает основу качественной оценки социальных реформ и способствует в конечном счете формированию условий развития полноценной среды жизнедеятельности сельчан, создания эффективной системы местного самоуправления, сокращения нагрузки государства по поддержке аграрного сектора.

В статье представлены результаты исследования процессов и механизмов развития социальной сферы села в Алтайском крае в условиях государственных реформ и становления местного самоуправления. Рассмотрены методологические и методические аспекты исследования, проанализированы различные подходы к определению сущности и устройства социальной сферы, направления изучения социальной сферы села. Информационной базой являются данные социологических опросов населения и экспертов (прежде всего руководителей и специалистов муниципальных органов управления). Выявлены современные вызовы в развитии социальной сферы алтайского села, особенности современного положения и динамики развития отраслей социальной инфраструктуры, сферы доходов и занятости населения, демографического воспроизводства с 1992 г., с выделением процессов, произошедших в 2000-х, в том числе в 2006–2007 гг. Дана оценка влияния государственной политики и процессов формирования местного самоуправления на развитие социальной сферы села, определены направления совершенствования политики в данной области.

## СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА АЛТАЙСКОГО СЕЛА КАК ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Исходя из задач, а также специфики исследования ученые используют различные подходы к определению содержания категории «социальная сфера». Одним из распространенных является экономический, точнее *экономико-отраслевой*, подход к трактовке социальной сферы, по сути как синонима понятия «социальная инфраструктура». Ученые рассматривают социальную сферу как совокупность отраслей экономики, чаще ее непроизводственной сферы, связанных с предоставлением благ и услуг, удовлетворяющих потребности людей и формирующих условия их повседневной жизнедеятельности [1, 2]. К таким отраслям обычно относят здравоохранение, образование, культуру и искусство, физическую культуру и спорт, социальное обслуживание, социальное обеспечение и социальное страхование, жилищное и коммунальное хозяйство, пенсионное обеспечение. Кроме того, к социальной сфере относят ряд отраслей производственной сферы, выполняющих функции социального обслуживания – розничную торговлю и общественное питание, бытовое обслуживание, транспорт и связь по обслуживанию населения и другие. В таком случае социальная сфера предстает только как социальная инфраструктура, без учета деятельности социальных субъектов, их связей и отношений.

Представители *социально-воспроизводственного подхода* подчеркивают, что выделение социальной сферы позволяет целостно оценить процесс и результат

воспроизводства человека, социальных групп и общества в целом, проанализировать эффективность деятельности тех или иных социальных институтов. Так, Г.И. Осадчая определяет социальную сферу «как целостную, постоянно изменяющуюся подсистему общества, порожденную его объективной потребностью в непрерывном воспроизводстве субъектов социального процесса, различающимися способностями, потребностями и многообразием интересов в процессе социального взаимодействия» [3, с. 70].

В рамках *социоструктурного* подхода социологи трактуют социальную сферу как совокупность больших социальных групп (классов, слоев, наций, народов и т.д.), как систему социальных неравенств, элементами которой являются социальные статусы различных групп, что сводит ее (социальную сферу) по существу к понятию социальной структуры [3]. По мнению сторонников данного подхода, социальная сфера включает устойчивые связи людей, различающихся своими позициями по доходам и собственности, власти, образованию, престижности основного занятия в сфере общественного производства и другим критериям. В таком ракурсе анализа социальная сфера утрачивает свой главный функциональный признак – обеспечение воспроизводства общества.

Особый подход демонстрирует В.Н. Ковалев, он определяет социальную сферу как исторически сложившуюся, относительно устойчивую «систему





связей и отношений между взаимодействующими субъектами и всеми другими элементами, составляющими общество как целостность» [4, с. 29]. Помимо субъектов он включает в социальную сферу также широкую «совокупность социальных условий и факторов, обеспечивающих жизнедеятельность общественных групп и индивидов, их воспроизводство, развитие, совершенствование».

Мы придерживаемся близкого к данному пониманию социальной сферы подхода, предлагая рассматривать ее как совокупность социальных отношений и условий (труда, быта, досуга и др.), определяющих интересы классов, слоев, групп и влияющих на характер и содержание их деятельности и поведения. При этом социальная сфера по своему предметному содержанию включает как социальную структуру, так и социальную инфраструктуру, взаимосвязь которых обеспечивается, с одной стороны, системой общественных потребностей, а другой, – степенью их удовлетворенности и возможностями доступа к ценностям, благам и услугам.

Основу системного исследования социальной сферы современного российского села заложили в своих работах А. Алексеев, В. Беленький, Е. Горяченко, Т. Заславская, З. Калугина, Р. Рывкина, Дж. Скотт и др. К настоящему времени сформировался ряд направлений исследования социальной сферы села, среди которых можно выделить посвященные изучению: 1) факторов ее развития (социально-экономическая политика, потенциал территории, культура); 2) влияния социальной сферы на экономику; 3) проблем развития различных отраслей сельской социальной инфраструктуры (сети учреждений, обеспеченности человеческими, материальными и другими ресурсами, организация и стимулирование труда и т.д.); 4) проблем управления развитием социальной сферы в условиях рыночных реформ и т.д. В частности, в работах В. Артемова, П. Великого, З. Калугиной, О. Фадеевой, В. Чуракова, Т. Шанина и других ученых рассматриваются социальные проблемы сельского социума и его адапционного потенциала, развития социальной среды жизнедеятельности селян [5–10]. Вместе с тем, актуальной остается задача более полного представления о процессах развития социальной сферы российского села в условиях реализации современной государственной аграрной

политики и становления местного самоуправления, выявлена недостаточная методологическая разработанность и эмпирическая изученность социальных механизмов развития данной сферы, в т.ч. взаимодействия субъектов, принимающих участие в ее развитии.

Основной задачей нашего исследования является изучение социальных процессов и механизмов развития социальной сферы сел Алтайского края в условиях реализации государственных реформ и формирования местного самоуправления и разработка направлений совершенствования политики ее регулирования. При этом **под социальной сферой села понимается целостная подсистема общества, включающая совокупность отношений и условий жизнедеятельности сельского населения, формирующих их интересы и определяющих их деятельность и поведение.** Исходя из этого, изучение социальной сферы села предполагает анализ уровня и динамики развития основных отраслей социальной инфраструктуры, проблем доступности социальных услуг, динамики положения сельского населения в сфере доходов и занятости, демографических и других социальных процессов. При этом в состав сельской социальной инфраструктуры включается двенадцать отраслей: жилищно-коммунальное хозяйство, торговля, общественное питание, здравоохранение, образование, дошкольное воспитание, бытовое обслуживание, культура, транспорт и связь по обслуживанию населения, социальное и пенсионное обслуживание.

В ходе исследования использовались результаты ранее проведенных нами социологических обследований [11–16]: 1) выборочных опросов населения: 1100 сельских жителей 43 районов в трех регионах Сибири (Алтайском крае, Новосибирской области и Республике Алтай) в 2002–2003 гг.; 400 сельских жителей 16 районов Алтайского края в 2001 г.; 2) экспертных опросов руководителей региональных и муниципальных органов управления, проведенных в период с 2000 по 2005 г. Кроме того, в августе 2007 г. нами проведен опрос сельских жителей и экспертов в Третьяковском районе Алтайского края, результаты которого в первую очередь мы и представляем далее. В качестве экспертов здесь выступили руководители и специалисты органов местного самоуправления (му-

ниципального района, сельского поселения).

В рейтинге проблем социальной сферы, волнующих сегодня сельских жителей, социально-экономические проблемы занимают, как и в первые годы 2000-х гг., лидирующие позиции. Во-первых, это низкие размеры оплаты труда и пенсии при сравнительно высоких различных ценах, их росте. Во-вторых, проблемы занятости: безработица, отсутствие рабочих мест, особенно для молодежи, порождает клубок новых проблем, приводит к деградации населения, которая осознается селянами как проблема особой важности. На третью позицию поднялась проблема распространения алкоголизма и наркомании, что отчасти является следствием низкой занятости молодежи, их невысокой трудовой мотивации. Этому способствует и современное состояние сферы культуры села, падение нравственности («практически не проводится воспитательная работа с детьми и молодежью; мало образовательно-развивающих учреждений») – четвертое место. Пятерку вызовов замыкает неблагоустройство сельских поселений (низкий уровень освещенности улиц, асфальтированности тротуаров и дорог и др.)

Далее, селян по-прежнему волнуют проблемы бедности, чрезмерного расслоения общества (шестая позиция), хотя их рейтинг заметно упал (в начале десятилетия эти проблемы входили в тройку «лидеров»). К важным проблемам селяне относят также ухудшение медицинского обслуживания, слабую материальную базу районных больниц, недоступность отдельных видов медицинских услуг. Кроме того, выделены проблемы коммунальных услуг (нестабильности их предоставления, дороговизны), образования (слабой материальной базы, низкой доступности высшего образования). Сельские жители сами поднимают проблемы демографического воспроизводства, сохранения села как уникального сообщества, чему способствует деградация остающейся в селе молодежи, не ориентированной на создание полноценной семьи. Отмечаются также этнические и миграционные проблемы: обилие иммигрантов из стран Средней Азии, Азербайджана, Армении, Чечни приводит к развитию нелегальной продажи наркотиков, алкогольной продукции, росту воровства и других форм преступности.





По мнению экспертов, социальная сфера на селе по-прежнему находится в кризисной ситуации. К наиболее острым они отнесли коммунальные проблемы (отсутствие горячей воды, центрального отопления, проблемы газификации, больших затрат на ЖКХ и задолженности населения за предоставленные услуги), неблагоустройство сельских поселений и проблемы транспортного обслуживания (прежде всего нерегулярное автобусное сообщение). Эксперты выделили также проблему низких доходов и уровня жизни («высокие цены на товары и услуги» при низком уровне оплаты труда и социальных гарантий – пенсий и пособий), бедности значительной части селян. Во многом следствием этой проблемы является нехватка квалифицированных специалистов (молодежь уходит из села, трудовые ресурсы не воспроизводятся) и сокращение численности селян. Кроме того, как и население, эксперты отметили проблемы алкоголизма и наркомании, духовно-нравственного кризиса селян (пессимизм, апатия), роста преступности.

Характерной проблемой для села, по мнению экспертов, является деградация социальной инфраструктуры и низкая обеспеченность селян социальными услугами, в т.ч. ухудшение медицинского обслуживания и недоступность медицинских услуг, снижение уровня и качества среднего образования и доступности профессионального образования, низкий уровень развития инфраструктуры культурного досуга и отдыха, недоступность бытовых услуг.

Оценка ситуации и изменения положения в социальной сфере села за годы рыночных реформ неоднозначна. Изучение удовлетворенности современной ситуацией в отдельных отраслях социальной сферы села показало, что сельских жителей прежде всего не удовлетворяет благоустройство их поселения, ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании, на рынке труда. Причем оценки экспертов практически совпали с мнением населения. За последнюю семилетку положение в этих отраслях, особенно в ЖКХ, значительно ухудшилось. На фоне роста объема оказываемых социальных услуг наблюдалось снижение их качества, до последнего времени закрывались детские сады, дома культуры и другие учреждения социальной сферы, сокращалась численность и квалификация кадров. В последние годы эти процессы

в большинстве своем не замедлились, а в отдельных отраслях – даже усилились. Так, значительно ухудшилось благоустройство поселений, ситуация в жилищно-коммунальном хозяйстве и бытовом обслуживании, на рынке труда.

Современные социальные вызовы руководители органов местного самоуправления связывают в первую очередь с несовершенством федеральной политики. Рыночная реформа привела к ухудшению социально-экономического положения села, развалу социальной инфраструктуры, массовой безработице и бедности. Село оказалось не готово (экономически и психологически) к введению рыночных отношений.

**Главные причины ухудшения ситуации в социальной сфере села в последнее время эксперты связывают с введением закона №131-ФЗ, направленного на формирование местного самоуправления.** В результате отрасли социальной сферы, финансируемые из местного бюджета, стали ощущать еще большую нехватку финансов. Причем в качестве основной проблемы взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными службами экспертами названо противоречие, которое породило современное законодательство: «федералы стремятся наказать за невыполнение федеральных законов, а органы местного самоуправления не могут выполнять требования этих законов».

Как следствие, сформировалось равнодушное отношение глав сельских поселений и районов к объектам соцкультбыта на селе и сельским кадрам, наблюдается отток таких руководителей. По мнению одного из глав сельских поселений, этот закон «ждали с нетерпением, а он только разочаровал. Главы поселений и районов стали заложниками закона: полномочия и обязательства есть, а финансирования нет. Сейчас такая ситуация: положат в «клов», мы выживем, а не положат – сдохнем».

В последнее время появились **ростки позитивных изменений.** Эксперты их связывают с реализацией национальных проектов и федеральной программы социального развития села. Наиболее заметны положительные процессы в сферах здравоохранения и образования. Улучшилась материально-техническая оснащенность школ (компьютеризация, доступ к Интернету, «в каждой школе района есть автобусы»), выиграны образовательные гранты. В медицине также наблюдается развитие

материальной базы («в районной больнице появились новое медицинское оборудование и новая машина скорой помощи, оснащенная, как на западе»), повысилась зарплата медицинских работников. Наблюдается улучшение ситуации в демографической сфере (увеличилась численность детей в детских садах, количество групп дошкольного воспитания), социальном и пенсионном обеспечении, отрасли культуры, розничной торговли, общепите («в райцентре открыта сеть кафе»), связи по обслуживанию населения (телефонизация). По инициативе главы сельского поселения каждая пятница в райцентре посвящена благоустройству его территории. В частности, к такой работе привлекают безработных, выплачивая им пособия.

**Сельское население сравнительно низко оценивает действия государства по решению проблем социального развития села.** Национальные проекты в сферах образования и здравоохранения, по их мнению, выполнимы лишь частично. Практически не верят селяне в реализацию проектов в сферах жилищного обеспечения, развития АПК, в области стимулирования рождаемости. Крайне низкие оценки были даны практически всем действиям органов местного самоуправления. Эксперты также дали сравнительно низкую оценку эффективности современной политики по развитию социальной сферы села: национальная политика и политика местного самоуправления получили по 2,3 балла из пяти возможных, региональная политика (субъекта федерации) – 3 балла.

В наибольшей степени эффективность работы сельской администрации зависит, по мнению экспертов, от качества аграрного и муниципального законодательства, а также от компетентности главы и работников сельской администрации, владения технологиями и формами общественного самоуправления. Среди значимых факторов отмечены также социально-экономическая политика Центра, налоговая политика в области местного самоуправления, экономическое положение хозяйствующих субъектов, состояние социальной инфраструктуры села.

Эксперты «нарисовали» в основном пессимистическую картину перспектив социальной жизни села на ближайшие 2–3 года. К этому времени уровень жизни селян практически не изменится, хотя может возрасти безработица. Что каса-





ется отдельных отраслей социальной сферы села, то позитивных изменений, по мнению экспертов, следует ожидать в образовании, здравоохранении, розничной торговле, общественном питании и связи по обслуживанию населения. Негативные изменения могут произойти прежде всего в благоустройстве поселений, а также жилищном и коммунальном хозяйстве, бытовом обслуживании. Некоторые эксперты затруднились дать однозначную оценку, связывая это с инвестиционной политикой («район дотационный – неизвестно, сколько инвестиций получим»).

Чего сегодня в первую очередь не хватает селу, чтобы решить проблему социальной сферы? Отвечая на этот вопрос, эксперты были единодушны – **полноценной государственной политики, разумной экономической поддержки Центра** («правительство должно поддерживать селян, нужна новая политика в развитии сельского хозяйства»), а, в частности, порядка и контроля за распределением государственных средств по национальным проектам и федеральным программам в области развития АПК и социальной сферы села. На повестке дня остается нехватка квалифицированных руководителей местных органов управления и организаций социальной сферы.

Кроме того, для решения проблем социальной сферы не хватает социальной ответственности бизнеса, его более активного участия в развитии социальной сферы, а также внимания со стороны региональных властей. Важно изменить, по мнению экспертов, отношение самих жителей к социальной сфере, установку на то, что теперь многое зависит от них самих, а не от государства. Вновь всплыли также вопросы необходимости более высокой оплаты труда, создания рабочих мест и обеспечения молодежи жильем.

Эксперты выделили два сценария наиболее вероятного улучшения ситуации в социальной сфере села. Это, во-первых, усиление государственной поддержки села из Центра с помощью национальных проектов и федеральных программ, укрепив при этом ответственность властей всех уровней. И, во-вторых, расширение поддержки субъекта федерации, реализация региональных программ по социальному развитию села. Причем главы сельских (районной и поселковой) администраций имеют довольно специфический (почти дореформенный) взгляд на то, как можно организовать такую работу: Центр и

регионы финансируют и контролируют развитие социальной сферы, а органы местного самоуправления отвечают за исполнение, ответственность лежит на них.

Все эксперты были единодушны в том, что самостоятельно, без поддержки государства, без особой национальной политики по социальному развитию села решить проблемы социальной сферы сельские жители не смогут. Для улучшения ситуации в социальной сфере села, преодоления негативных процессов в ее развитии эксперты считают необходимыми:

1) на уровне местного самоуправления: продолжать поиск дополнительных источников наполняемости бюджета для финансирования социальной сферы, работу с базовыми хозяйствами, бизнес-сообществом; усилить ответственность за исполнение федеральных программ и законов, содействовать развитию малого и среднего предпринимательства и его привлечению в социальную сферу, улучшению партнерских отношений с сельским бизнесом, наладить подготовку и переподготовку кадров в области местного самоуправления;

2) на региональном уровне: совершенствовать законодательную базу по социальному развитию села и усилить контроль за реализацией региональных программ;

3) на федеральном уровне: совершенствовать законодательство о местном самоуправлении и социальном развитии села; трансформировать систему финансирования социальной сферы, приведя в соответствие ресурсы и полномочия; укрепить контроль за реализацией нацпроектов, федеральных программ по развитию АПК и социальному развитию села. По мнению главы сельской поселковой администрации, «местное самоуправление сейчас в загоне. Реформу надо бы довести до конца. Если этого не сделать, возможен социальный взрыв».

В целом проведенный анализ позволил выявить довольно пеструю и неоднозначную картину реализации реформ. **Село стало объектом разнонаправленных по своему характеру преобразований, с одной стороны, позитивных, но во многом бессистемных действий государства через национальные проекты и программы развития села и АПК, а с другой – слабых попыток внедрения основ местного самоуправления, не подкрепленных необходимой ресурсной базой.**

1. Шишкин С.В. Экономика социальной сферы. М., 2003.

2. Игнатов В.Г. Экономика социальной сферы / В.Г. Игнатов и др. Ростов на Дону, 2005.

3. Осадчая Г.И. Социология социальной сферы: учебное пособие. - 2-е издание. М., 2003.

4. Ковалев В.Н. Социология управления социальной сферой: учебное пособие. М., 2003.

5. Рефлексивное крестьяноведение: десятилетие исследований сельской России / под ред. Т. Шанина, А. Никулина, В. Данилова. М., 2002.

6. Великий П.П., Морехина М.Ю. Адаптивный потенциал сельского социума. Социологическое исследование. 2004. №12. С. 55–64.

7. Калугина З.И. Парадоксы аграрной реформы в России: социологический анализ трансформационных процессов. 2-е изд. Новосибирск, 2001.

8. Россия, которую мы обретаем / отв. ред. Т.И. Заславская, З.И. Калугина. Новосибирск, 2003.

9. Фадеева О.П. Западносибирское село: иллюзии экономического роста и реалии занятости // Отечественные записки. 2004. №1. С. 359–368.

10. Чураков В.Я. Кризис российской деревни: реалии и прогноз. М., 2000.

11. Сергиенко А.М. Положение и поведение сельских бедных на рынке труда // Регион: экономика и социология. 2005. №4. С. 105–119.

12. Сергиенко А.М. Экономическая активность населения на рынке труда и социальная политика России: трансформационные процессы на рубеже XX–XXI вв. Барнаул, 2003.

13. Сергиенко А.М. Экономическое поведение населения и социальные эксклюзии на сельском рынке труда / А.М. Сергиенко и др. // Социальная политика: реалии XXI века. М., 2004. Выпуск 2. С. 160–196.

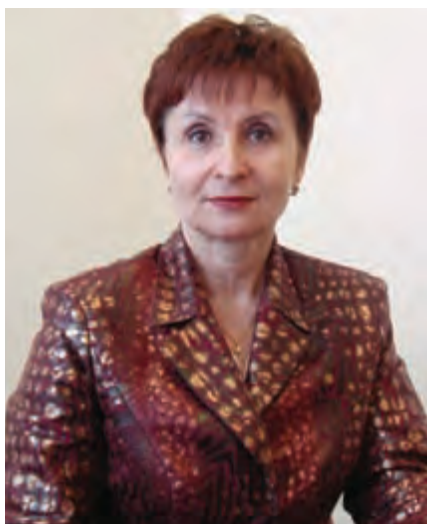
14. Сергиенко А.М., Сергиенко Ю.В. Сельская бедность в сибирских регионах и политика ее преодоления. Муниципальный мир. 2005. №2. С. 93–105.

15. Социальная траектория развития Алтая / под ред. А.Я. Троцковского, Л.В. Родионовой, А.М. Сергиенко. Барнаул, 2006.

16. Экономическое поведение населения агропромышленного региона в годы реформ: стратегии и механизмы формирования / под ред. А.М. Сергиенко, Л.В. Родионовой. Барнаул, 2001.







Людмила Леонидовна ТИМЧЕНКО, заместитель главы, руководитель аппарата администрации Железнодорожного района г. Барнаула

*Данная статья раскрывает возможности и пути преодоления отчуждения посредством деятельности местного самоуправления. Автор рассматривает некоторые способы преодоления отчуждения как организация ТОС, проведение разъяснительной работы среди населения, создание условий для формирования и деятельности органов территориального общественного самоуправления.*

## ПРОБЛЕМА ОТЧУЖДЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ: ГРАНИ СООТНОШЕНИЯ

В начале третьего тысячелетия отчуждение человека как социально-философская проблема не только не потеряла своей актуальности, но в перспективе глобализации мира являет собой основополагающую проблему современности. **Противоречие между отчуждением и свободой человека, как свидетельствует история мировой философской мысли, является одним из фундаментальных противоречий человечества.** Известно, что отчуждение – это превращение результатов человеческой деятельности, а также человеческих свойств и способностей в независимую силу, становящуюся выше своих творцов и подавляющую их. Отчуждение выражается в господстве овеществленного труда над трудом живым, в превращении личности в объект эксплуатации и манипулирования, в фетишизации социальных отношений. **Отчуждение есть такая общественная, социокультурная связь между индивидами, которая вышла из-под их контроля и стала самостоятельной, господствующей над ними силой.** Это инобытие свободы, ее противоположность.

Как таковая категория «отчуждение», если рассматривать ее вне человеческих (общественных) отношений, выступает чистой абстракцией. Именно в общественных отношениях отчуждение становится более конкретным, т.е. проявляется в актах и поступках, продиктованных общественным бытием и сознанием, выполняемых как конкретным человеком, так и обществом. Отчуждение фиксируется в сознании человека как отклонение этих актов и поступков от гуманных, действительно нравственных норм, то есть как проявление отрицательной сущности процесса социализации. Противоречия общества и природы, человека и техники,

государства и общества, по сути дела, являются объективными (закономерными), сами по себе существующими реальностями, осознавая которые человек может достичь своей действительности. Г.С.Батищев писал о том, что отчуждение, понятное с точки зрения его происхождения, предстает как всецело историческое дело самих же людей, а не как своего рода «первородный грех» или «онтологическая судьба», извне навязанная им [1].

Как известно, развитие европейской культуры в XX веке было отмечено не только усилением традиционных, но и одновременным появлением и развитием новых форм социального отчуждения, почти не известных культурам прошлого. Различные формы социального отчуждения взаимопроникают друг в друга, что приводит к тому, что отчужденный субъект постепенно теряет специфические для него субъектные характеристики, а значит и сам процесс отчуждения уже перестаёт осознаваться как таковой. В своей деятельности человек как бы «растворяется» в аморфной социальной среде, осознавая себя лишь как носителя определенной социальной роли. Этому способствовали развившиеся к концу века новые возможности коммуникации (электронные средства информации, Интернет, телевидение, радио, спутниковая связь и т.п.). Как отмечал отечественный исследователь этой проблемы А.И. Пигалев, «электронные средства массовой коммуникации включаются в систему вещного опосредования, ибо возникают как её продукт и необходимый элемент. Вещные отношения не меняются, но существенно модифицируются, создавая новый, «клишированный» способ социального контроля как формы культуры» [2, с.40.]. В результате становится возможным говорить о крайней

степени отчуждения в условиях чрезвычайно дифференцированной степени разделения труда и общества в целом. Совершенно не случайно, что именно проблема человеческой личности, персональности и как основание «человеческая сущность» становятся в общественном сознании XX века наиболее животрепещущими проблемами. Как известно, М. Хайдеггер обозначает в своём творчестве данную проблему прежде всего через антитезу двух установок - технического оперирования, «овладения» бытием и противопоставленного этому «обживания» мира. Категории «здесь-бытие», Dasein, Хайдеггер противопоставляет «Man», как отчуждённое от человека общественное мнение, навязываемое ему в качестве институциональных норм, подчиняющих себе его жизнь. Социальное отчуждение как процесс тем самым представляет собой соединение двух взаимосвязанных явлений: процесса разрушения механизмов открытой (свободной) коммуникации с одной стороны и возрастания власти техники над человеческой личностью с другой. Мунье писал что «когда коммуникация ослабевает или нарушается, я глубочайшим образом теряю самого себя: все безумия происходят из неудачи отношений с другими, тогда alter становится alienus, а я в свою очередь становлюсь чуждым самому себе, отчуждённым» [2]. Г.Маркузе писал: «Понятие отчуждения делается сомнительным, когда индивиды отождествляют себя со способом бытия, им навязываемым, и в нём находят пути своего развития и удовлетворения. И это отождествление - не иллюзия, а действительность, которая, однако, ведёт к новым ступеням отчуждения. Последнее становится всецело объективным, и отчужденный субъект поглощается формой





отчужденного бытия» [3, с.15]. В XXI веке процесс глобализации мира принес человечеству ясное осознание изменения социального пространства, что привело к новому уровню переживания человеком своего отчуждения. Социум становится все более неопределенным, он оставляет без норм и правил все более обширные сферы поведения, постоянно меняется, лишая людей возможности легко определить свою самобытность, заменяет легко определяемые – положительные или отрицательные – убеждения на амбивалентность, а виртуальное пространство сетей Интернета порождает ощущение бездомности и безродности. Отчуждение вызывает также противоречие между собственной и возможной жизнью. Стили деятельности, транслируемые средствами массовой коммуникации, как правило, могут быть обнаружены и реализованы в конкретных социальных пространствах, и человек оказывается в ситуации двойного неприятия: все дальше уходит его исходная среда, а новое сообщество отказывается принимать «чужака» в свои ряды, заставляя чувствовать себя лишенным собственного «я», нелюбимым и непонятым, неспособным не только плодотворно использовать имеющиеся технические и экономические ресурсы, но и получить к ним доступ.

Теме отчуждения человека посвящено достаточно много исследований зарубежных и отечественных ученых. Его изучением занимаются многие науки: философия, психология, педагогика, социология, потому что отчуждение существует во всех сферах человеческой деятельности, на разных уровнях: индивидуальном – субъектном, социальных – от маленькой группы до человечества, и может проявляться в различных формах. Ученых и практиков интересует не только проблема отчуждения как таковая, но и возможности его преодоления. Важным представляется, например, снятие отчуждения между властью и населением, являющимся источником этой власти. Особенно это важно на уровне местной власти, решающей все проблемы человека – от рождения до смерти. Преодолению отчуждения в этом случае в значительной степени должны способствовать социальное партнерство, осознание обеими сторонами неизбежности жить и действовать вместе, понимание ценности исторической идентичности «места». Долгое время мы жили при системе, которая строилась вокруг предприятий – образовывались ведомственные детские сады, школы, зоны отдыха и т.д. Сейчас наша жизнь строится вокруг террито-

рии, на которой мы живем. Люди живут в малых пространствах – в своем доме, в своем дворе, в своем районе. Это почва, основа. Вот почему так важны местные самоуправления, конкретные местные инициативы конкретных людей, которым надо помогать реализовывать свои права и поощрять их активность. Поэтому так важно, чтобы при управлении и развитии этой территории участвовало и население, проживающее на ней. Но в больших городах население значительно отчуждено от управления своей территорией, а также властных структур. На наш взгляд, решению этой проблемы способствует территориальное общественное самоуправление (ТОС). Если жители не принимают участия в политике на этом уровне, они перестают быть и жителями, и гражданами, а вся вершающаяся вокруг них и без них политика становится чуждой им. Эффективная реализация этой задачи на практике сталкивается со многими препятствиями. Во-первых, это связано с тем, что предлагаемая форма построения самоуправления является западным образцом, который имеет длительную историю развития и свои традиции. Во-вторых, процесс становления и местного, и территориального общественного самоуправления в России осложнен тем обстоятельством, что в нашей стране долгое время господствовали патерналистские настроения. Патернализм (от лат. pater — отец) как принцип попечительства, опеки в советском варианте, например, предполагал, что за все происходящее в стране в целом, в каждом регионе, в каждом населенном пункте отдельно отвечает государство (включая, КПСС). Поэтому советские граждане привыкли, что государство олицетворяет все институты общества.

Важнейшая роль местного самоуправления в современном государственном устройстве Российской Федерации определяется тем, что оно обеспечивает защиту совместных интересов граждан, проживающих в городских, сельских поселениях, иных муниципальных образованиях. Именно местное самоуправление, как отмечал Президент Российской Федерации В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию на 1999 год, является фундаментом российской системы народовластия. Наличие местного самоуправления подразумевает, что в стране наряду с интересами личности и интересами государства признаются и гарантируются еще и местные (муниципальные) интересы – интересы, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, причем не насе-

ления вообще, а конкретного населения каждого отдельно взятого города, поселка, села, станицы, аула и т.д. При этом муниципальные интересы рассматриваются не как подчиненные государственным, а как интересы, равноправные им. Не случайно, глава 5 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления» содержит статью 27, посвященную территориальному общественному самоуправлению. Сопоставление понятий непосредственной демократии и территориального общественного самоуправления позволяет выявить общие черты, характеризующие взаимосвязь природы этих институтов [4].

**Единство природы непосредственной демократии и территориального общественного самоуправления состоит в том, что оба института – разновидности народовластия, предполагающие участие граждан в обсуждении, принятии решений по вопросам местного значения.** У них общие цели: обеспечение децентрализации в управлении обществом и государством, развитие демократических начал в решении вопросов местного значения и повышение эффективности в ведении местных дел. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. существенно расширил и углубил правовую регламентацию территориального общественного самоуправления по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. В связи с этим можно выделить некоторые признаки территориального общественного самоуправления. Во-первых, ТОС может осуществляться лишь на части территории муниципального образования. Во-вторых, ТОС – это самоорганизация граждан для реализации собственных инициатив в вопросах местного значения. Самоорганизация предполагает наличие инициативы на осуществление территориального общественного самоуправления снизу – непосредственно от населения. Самостоятельная и под свою ответственность реализация гражданами собственных инициатив в вопросах местного значения предполагает осуществление этой деятельности помимо органов местного самоуправления и органов го-





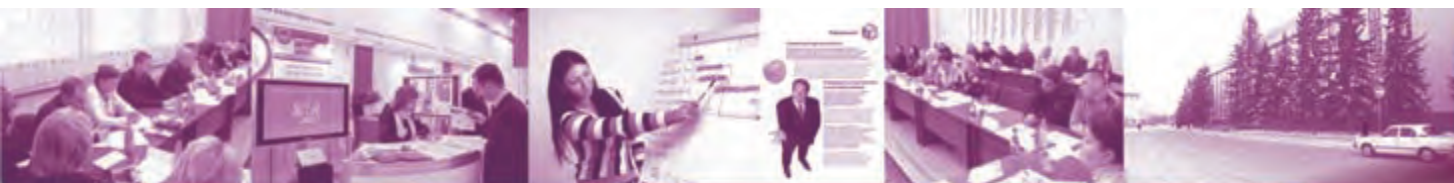
сударственной власти. Закрепляя норму, что границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. конкретизирует их пределы: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Правовую основу деятельности территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования городского округа - города Барнаула Алтайского края наряду с упомянутым ранее Федеральным законом составляют Устав муниципального образования городского округа-города Барнаула Алтайского края, решение Барнаульской городской Думы от 23.12.2005 № 254 «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле». Кроме того, полномочия территориального общественного самоуправления и порядок его осуществления определяются Уставами территориального общественного самоуправления и договорами о передаче отдельных полномочий, заключаемых между органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления. Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с решением Барнаульской городской Думы представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территорий, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет собственных средств, так и на основании договора между органами ТОС и органами местного самоуправления с использованием средств бюджета города; вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должност-

ными лицами местного самоуправления, компетенции которых отнесено принятие указанных актов; вправе созывать собрания, конференции граждан; могут создавать коммерческие и некоммерческие организации для осуществления своих уставных целей; определять в соответствии со своим уставом штаты и порядок оплаты труда работников органов ТОС; заключать с юридическими и физическими лицами, а также предпринимателями договоры, связанные с их участием в решении социально-экономических задач на данной территории, выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, находящихся в их ведении, с использованием собственных и привлеченных финансовых ресурсов; самостоятельно разрабатывать, утверждать сметы доходов и расходов и их исполнять; осуществлять общественный контроль за использованием муниципальной собственности, содержанием жилищного фонда и качеством санитарной уборки территории; оказывать содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; участвовать в проведении культурных, спортивных, праздничных и иных социально значимых мероприятий; осуществлять работу с детьми и подростками по месту жительства, выполнять иные полномочия в соответствии с уставом ТОС. Кроме того, в соответствии с договорами о взаимодействии администрации Железнодорожного района г.Барнаула и органов территориального общественного самоуправления в области социально-экономического развития района и передаче части полномочий органам территориального самоуправления им переданы для реализации следующие полномочия: согласование совместно с комитетом по торговле и бытовому обслуживанию населения администрации Железнодорожного района возможности предоставления мест под сезонную торговлю на территории микрорайона; осуществление в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, контроля за землепользованием в районе, за соблюдением установленного режима использования земельных участков в соответствии с их целевыми назначениями; осуществление контроля за застройкой в микрорайоне, в том числе в индивидуальном секторе, архитектурно-художественным состоянием зданий, сооружений, остановочных павильонов и малых архитектурных форм; создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие

в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в районе; проведение разъяснительной работы с собственниками многоквартирных домов о порядке выбора способа управления домом; осуществление регистрации и перерегистрации домашних животных в микрорайоне; создание условий для массового отдыха жителей микрорайона и организация обустройства мест массового отдыха населения.

**Таким образом, развитие территориального общественного самоуправления населения напрямую связано с проблемой снятия отчуждения.** Территориальное общественное самоуправление – это институт, способствующий повышению социальной активности и социальной ответственности населения. Территориальное общественное самоуправление позволяет участвовать всем заинтересованным гражданам в решении отдельных вопросов местного значения. То есть, это тот пограничный институт, между общественным и властным, который в любом государстве необходим и без которого ни одна власть существовать не может [5]. Потому что это, с одной стороны, воздействие снизу на власть, ее поддержка и передача своих интересов этой власти, с другой стороны, это привлечение граждан к тому, что делается: создание для населения тех условий, при которых оно может повлиять на принятие решений. Иначе говоря, в таком случае сокращается дистанция между населением и властными структурами, власть становится понятной, а отчуждение снимается. На основании изложенного, думается, что органы государственной власти и местного самоуправления должны способствовать созданию ТОС, проводить разъяснительную работу среди населения, создавать условия для формирования и деятельности органов территориального общественного самоуправления и оказывать содействие их работе.

1. Батищев Г. Проблема освещения и ее гносеологическое значение. Гносеология в свете философского мировоззрения. М., 1983.
2. Хайдеггер М. Время картины мира // Современные концепции культурного кризиса на Западе. М., 1976.
3. Маркузе Г. Одномерный человек. М., 1994.
4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2003. N 40. Ст. 3822.
5. Пигалев А.И. Философский нигилизм и кризис культуры. Саратов, 1991.





Михаил Вячеславович ПРЕСНЯКОВ, доцент кафедры гражданского процесса, трудового и экологического права Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, кандидат философских наук

*На сегодняшний день можно говорить о кардинальных изменениях в правовом регулировании государственной службы. На основе Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» принят целый ряд подзаконных актов, регламентирующих поступление на гражданскую службу и условия ее прохождения. В этой связи важным является анализ правовых позиций Конституционного Суда РФ по вопросу реализации конституционного права равного доступа к государственной службе. Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что исходя из интересов государственной службы и учитывая ее специфику как особого вида профессиональной деятельности, законодатель вправе устанавливать особые правила поступления на государственную службу и ее прохождения. Разумеется, указанное право не может быть абсолютным, но и «компетенции законодателя» в установлении таких особых правил, требований и запретов также безгранична.*

## ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ПО ВОПРОСУ РАВНОГО ДОСТУПА К ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Действующим Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» решение многих вопросов относится на усмотрение представителя нанимателя [1]. Например, согласно ч. 4 ст. 22 указанного Закона по решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы. Другой пример – нормы, регулирующие служебные отношения в связи с ликвидацией государственного органа или сокращением должностей гражданской службы. Статья 31 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» закрепляет не обязанность (как ранее действующий закон «Об основах государственной службы Российской Федерации») представителя нанимателя предложить государственному служащему другую должность, а лишь возможность продолжения служебных отношений. Государственно-служебные отношения могут быть продолжены в случаях предоставления гражданскому служащему иной должности (в том же или другом государственном органе) либо направления его на профессиональную переподготовку или повышение квалификации. Сравним эти положения с нормами ст. 16 действовавшего ранее Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» [2]. В частности, **при ликвидации государственного органа или сокращении его штата государственному**

**служащему в случае невозможности предоставления работы в том же государственном органе должна быть предложена другая государственная должность государственной службы в другом государственном органе с учетом его профессии, квалификации и занимаемой ранее должности.** При невозможности трудоустройства государственному служащему, заключившему трудовой договор на неопределенный срок, гарантируются переподготовка (переквалификация) с сохранением на период переподготовки (переквалификации) денежного содержания по занимаемой до увольнения государственной должности государственной службы и непрерывного трудового стажа, а также предоставление возможности замещения иной государственной должности государственной службы.

В этой связи возникает вопрос о том, как подобные нормы согласуются с гарантированным Конституцией правом равного доступа граждан к государственной службе? Нужно сказать, что данный вопрос уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ [3].

Так, гражданин Луценко Э.А. обратился в Конституционный Суд РФ с жалобой, в которой оспаривается конституционность отдельных положений статьи 54 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении

отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления». Согласно части 1 указанной статьи лица, увольняемые со службы в федеральных органах налоговой полиции и изъявившие желание поступить на службу в органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или на государственную службу, могут быть переведены в соответствующие федеральные органы исполнительной власти или иные государственные органы и зачислены в установленном порядке (без испытательного срока) на службу в органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или на государственную службу. По мнению Э.А. Луценко, часть первая статьи 54 названного Федерального закона не соответствует Конституции Российской Федерации, поскольку употребленное в ней слово «могут» позволяет должностным лицам органов внутренних дел отказывать в трудоустройстве без указания подлинных причин отказа.

Другими словами суть возражений Э.А. Луценко сводилась к тому, что упомянутая норма неоправданно расширяет усмотрение соответствующих должностных лиц в части приема на государственную службу или отказа в этом.





Рассматривая данный вопрос, Конституционный Суд РФ воспроизвел сформулированную им ранее правовую позицию, которая состоит в признании права законодателя устанавливать специальные правила приема, прохождения и увольнения с государственной службы. Исходя из положений Конституции Российской Федерации о равном доступе к государственной службе (статья 32, часть 4), государство, регулируя отношения службы в органах внутренних дел, в том числе основания приема на службу и увольнения с этой службы, может устанавливать в данной сфере особые правила, что само по себе не противоречит статьям 19 (часть 1), 37 (части 1 и 3) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации и согласуется с пунктом 2 статьи 1 Конвенции Международной Организации Труда «О дискриминации в области труда и занятий» относительно дискриминации в области труда и занятий, согласно которому различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических (квалификационных) требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией [4].

Вместе с тем, как неоднократно подчеркивалось Конституционным Судом РФ, указанные «особые правила» (ограничения) будут оправданными только в том случае, если они «обусловлены задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала), особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы».

Исходя из этого, Конституционным Судом РФ был сделан вывод, что **федеральный законодатель вправе устанавливать особые требования к гражданам, претендующим на занятия определенной должности в органах внутренних дел, в том числе к их личным и деловым качествам, которые обеспечили бы их способность исполнять возложенные на сотрудников органов внутренних дел обязанности.** Следовательно, решение вопроса о приеме на службу в органы внутренних дел в каждом конкретном случае зависит от того, способен ли желающий поступить на службу в указанные органы по своим личным и деловым качествам исполнять возложенные на сотрудников органов внутренних дел обязанности.

Разрешение же вопроса о том, отвечает ли заявитель по своим личным и деловым качествам требованиям, предъявляемым к гражданам при поступлении

на службу в органы внутренних дел, как и проверка правильности и обоснованности отказа в приеме его на службу в органы внутренних дел должны осуществляться судами общей юрисдикции.

Говоря иначе, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что усмотрение должностного лица в рассматриваемой ситуации не является абсолютным, а должно быть основано на объективной оценке личных и деловых качеств лица, претендующего на замещение соответствующей должности. В противном случае суд общей юрисдикции по иску гражданина должен будет сделать вывод о незаконном отказе в приеме на службу.

Действительно, возвращаясь к положениям ст. 31 Федерального закона «Об основах государственной гражданской службы в РФ», следует отметить указание законодателя о преимущественном праве замещения должности гражданской службы гражданского служащего, имеющего более высокие квалификации, уровень профессионального образования, большую продолжительность стажа гражданской службы или работы (службы) по специальности и более высокие результаты профессиональной служебной деятельности.

Однако здесь уместно воспроизвести еще одну правовую позицию Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 13 декабря 2001 г. № 16-П Конституционный Суд РФ отметил, что из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу [4]. Данная правовая позиция выражена в ряде Постановлений Конституционного Суда РФ (от 25 апреля 1995 г. [5] и 5 июля 2001 г. [6]).

С этой позиции весьма спорным представляется положение ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которой конкурс на замещение вакантной должности гражданской службы младшей группы может не проводиться по решению представителя нанимателя. В этой связи уже **скалдывается практика «обхода» конкурсной процедуры замещения должности гражданской службы путем приема гражданина на должности младшей группы и последующего его перевода на должность иной группы.**

Сомнения вызывает и норма, предусмотренная п. 1 части 4 ст. 25 указанно-

го закона, которая предусматривает в качестве одного из оснований заключения срочного служебного контракта замещение отдельных должностей гражданской службы категории «руководители», а также должностей гражданской службы категории «помощники (советники)». Между тем, согласно ст. 9 того же закона должности категории «руководители» могут замещаться как на определенный срок, так и без ограничения срока полномочий. Поскольку в ст. 25 отсутствует указание, какие именно «отдельные» должности категории «руководители» замещаются на определенный срок, распространена практика заключения срочного служебного контракта при замещении любой должности этой категории.

Вместе с тем, как и трудовое законодательство ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в той же ст. 25 закрепляет общее правило, согласно которому замещение должностей государственной гражданской службы осуществляется на условиях служебного контракта, заключаемого на неопределенный срок. Такой подход законодателя вполне соответствует Рекомендации Международной Организации Труда «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя», согласно которым по общему правилу должен заключаться трудовой договор на неопределенный срок. Срочный служебный контракт может заключаться только в тех случаях, когда отношения, связанные с гражданской службой, не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом категории замещаемой должности гражданской службы или условий прохождения гражданской службы. Должности федеральной гражданской службы учреждаются федеральным законом или указом Президента РФ, а должности гражданской службы субъектов Российской Федерации - законом или иным нормативным актом субъекта Российской Федерации. По всей видимости названными актами должен быть предусмотрен и перечень должностей, срок исполнения полномочий по которым ограничен. Пока же такие акты отсутствуют во всех случаях замещения должностей категории «руководители», следует заключать служебный контракт на неопределенный срок.

На наш взгляд, неоправданно расширяют усмотрение представителя нанимателя и положения ст. 39 ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые закрепляют основания и порядок приостановления служебного контракта. Указанные нормы предусматривают, что в ряде слу-





чаев служебный контракт приостанавливается по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, с освобождением гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы, оставлением его в соответствующем реестре гражданских служащих и включением в кадровый резерв. Например, такое приостановление может иметь место в связи с призывом гражданского служащего на военную службу или направлением его на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу, в связи с избранием гражданского служащего на выборную должность и т.п. При этом закон содержит указание, что если в течение трех месяцев после прекращения таких обстоятельств гражданский служащий не назначен на должность гражданской службы, то служебный контракт подлежит прекращению, а гражданский служащий увольняется с гражданской службы и исключается из реестра гражданских служащих. Обязанность же представителя нанимателя предложить такому гражданину ранее замещаемую должность предусмотрена только в одном случае, а именно, если контракт приостанавливается в связи с восстановлением на службе гражданского служащего, ранее замещавшего эту должность гражданской службы, по решению суда. Во всех иных случаях усмотрение представителя нанимателя при решении этого вопроса ничем не ограничено.

В ряде случаев возможность представителя нанимателя при решении кадровых вопросов поступать по своему усмотрению предусмотрена не явно, а вытекает из правовой неопределенности нормы. Так, например, по смыслу ст.ст. 58 и 59 рассматриваемого закона при решении вопроса о наложении дисциплинарного взыскания в обязательном порядке проводится служебная проверка. По результатам ее проведения составляется заключение, в котором должны быть указаны установленные в ходе служебной проверки факты и обстоятельства, а также предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания. В то же время **при решении вопроса о применении или неприменении дисциплинарного взыскания представитель нанимателя совершенно не связан результатами служебной проверки, что во многом нивелирует ее значение.**

Приведенные выше примеры лишь иллюстрируют заявленную проблему, но совершенно не исчерпывают ее содержания. На наш взгляд (и в полном соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда РФ), общий подход к

правовому регулированию государственных служебных отношений должен учитывать специфику государственной службы как особого рода профессиональной деятельности. Указанная специфика связана, прежде всего, с тем, что эта деятельность состоит в обеспечении исполнения полномочий Российской Федерации, а также полномочий федеральных государственных органов и лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации [9]. В этом смысле термин «представитель нанимателя» обнаруживает существенное отличие от понятия трудового законодательства «работодатель», поскольку осуществляет свои полномочия от имени и в интересах Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Законодатель в ряде правовых норм эти понятия некритично отождествляет (например, по смыслу ст. 23 права и обязанности по служебному контракту возникают у представителя нанимателя и т.п.). В данном аспекте хотелось бы отметить, что публичный характер государственной службы, специфика ее задач и особый статус представителя нанимателя – все это свидетельствует о необходимости пусть и не полного исключения, но по меньшей мере максимального ограничения усмотрения представителя нанимателя при решении кадровых вопросов. В действующем законодательстве существуют примеры подобных норм. Так, согласно п. 23. Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы по результатам конкурса издается акт представителя нанимателя о назначении победителя конкурса на вакантную должность гражданской службы и заключается служебный контракт с победителем конкурса.

Аналогичным образом сформулированы нормы, регламентирующие принятие решения в отношении гражданского служащего по результатам аттестации. Как названным законом, так и положением об аттестации прямо предусматривается, что решение принимается в соответствии с заключением аттестационной комиссии. Иными словами, в данном случае представитель нанимателя оказывается связан решением аттестационной комиссии.

Как нам представляется подобный подход в наибольшей степени соответствует как специфике государственной службы, так и принципу ясности и определенности правовой нормы, сформулированному Конституционным Судом РФ.

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собра-

ние законодательства Российской Федерации. 2004. №31. Ст. 3215.

2. Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации N 258-О от 24 февраля 2005 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Луценко Эдуарда Александровича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статьи 54 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления» // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «Консультант плюс».

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 16-П от 13 декабря 2001 г. «О признании не соответствующей Конституции РФ части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве»» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 5014.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 3-П от 25 апреля 1995 г. «По делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданки Л.Н. Ситаловой» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 18. Ст. 1708.

6. Определение Конституционного Суда РФ № 212-О от 29 мая 2003 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданина Кочеткова Алексея Владимировича об официальном разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 июля 2001 года по делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года N 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»» // Документ опубликован не был. Справочная правовая система «Консультант плюс».







Александр Владимирович Молотов, доцент кафедры конституционного и административного права Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

*В настоящее время законодательство о муниципальной службе в Российской Федерации переживает период серьезного реформирования. Принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации», а вслед за ним и соответствующих законов в ряде субъектов Российской Федерации (в том числе в Алтайском крае) породило ряд вопросов и проблем, нуждающихся в скорейшем разрешении.*

## ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Реформа государственной службы, начавшаяся принятием Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г., продолжилась реформированием службы муниципальной. 2 марта 2007 г. был принят Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации». Он пришел на смену Федеральному закону от 8 января 1998 года N 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Данный Закон, по сути, являлся сокращенным вариантом старого Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (в настоящее время утратил силу). Естественно, что проводимая **административная реформа, одной из вехой которой стало принятие Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г., с неизбежностью поставило вопрос и о необходимости реформирования института муниципальной службы, следствием чего и стало принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации».**

В первую очередь, обращает на себя внимание изменение названия закона. Если Федеральный закон от 8 января 1998 года N 8-ФЗ, как следует из его названия, был посвящен регулированию «основ» муниципальной службы в Российской Федерации, то действующий в настоящее время Федеральный закон от 2 марта 2007 г. посвящен регулированию муниципальной службы, как таковой, в Российской

Федерации. Изменение названия закона, на наш взгляд, не случайно. Оно вполне укладывается в общую политику федеральных органов государственной власти, проводимую применительно к регулированию предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ, закрепленных в статье 72 Конституции РФ. **В настоящее время федеральный центр самостоятельно пытается максимально урегулировать вопросы совместного ведения РФ и субъектов РФ, по сути, не оставляя субъектам РФ возможности осуществлять по ним какое-нибудь собственное правовое регулирование** (в качестве примеров можно привести вопросы, связанные с организацией в субъектах государственной власти, местного самоуправления и т.п.). На наш взгляд, эта позиция федерального законодателя представляется не совсем верной, поскольку Россия все же является федеративным государством и субъекты Федерации отличаются существенным разнообразием. В то же время следует заметить, что применительно к правовому регулированию местного самоуправления, в целом, и института муниципальной службы, в частности, возможность для изменения позиции федерального законодателя заложена в тексте самой Конституции РФ. Согласно пункту «н» статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится **«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления».** Из данной

конституционной нормы необходимо выделить то, что относится к государственной власти, и то, что относится к местному самоуправлению. В науке существуют разные подходы к толкованию данной нормы:

1) в совместном ведении находится **«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» — установление местного самоуправления**, т. е. за крепление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института;

2) в совместном ведении находится **«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» - установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления**, т. е. устанавливаются общие подходы к формированию органов местного самоуправления;

3) в совместном ведении находится **«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» - установление общих принципов организации местного самоуправления**, т. е. закрепляются общие подходы к правовому регулированию становления местного самоуправления.

По сути, принятие Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе





в Российской Федерации» ознаменовало собой изменение позиции федерального законодателя применительно к решению данного вопроса. **Если ранее федеральный законодатель, действительно, регулировал лишь общие принципы организации местного самоуправления, то в настоящее время можно утверждать, что он регулирует местное самоуправление, как таковое.** Естественно, что это изменение подходов не могло не затронуть и институт муниципальной службы, следствием чего и стало принятие Федерального закона от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Другой причиной принятия данного Закона явилось принятие федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27 мая 2003 г. и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. При известной схожести подходов законодателя к правовому регулированию институтов государственной и муниципальной службы, исходя из анализа указанных выше федеральных законов, нельзя не обратить внимание и на ряд отличий.

Можно отметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в ст. 7 указывает на то, что взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- 1) единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- 2) единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- 3) единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- 4) учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- 5) соотносительности основных условий оплаты труда и социальных

гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;

б) соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

В связи с этим, небезынтересно отметить правовую позицию Конституционного Суда РФ, касающуюся возможности распространения на должностных лиц местного самоуправления статуса государственных служащих, высказанную им в Определении от 10 апреля 1997 года № 60-О по жалобе гражданина П.И. Забродина. **По мнению Конституционного Суда РФ, из статьи 12 Конституции Российской Федерации, (согласно которой местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти) не вытекает, что на муниципальных служащих не могут распространяться законные ограничения, установленные для государственных служащих.** Законодатель, действуя в пределах своей компетенции, устанавливает систему местного самоуправления и определяет статус муниципальных служащих. При этом он вправе распространить на них предусмотренные Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» ограничения либо регламентировать их в специальном законе» [1]. Таким образом, следует констатировать, что Конституционный Суд РФ допустил возможность единого правового регулирования статуса публичных служащих.

В дальнейшем Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал эту правовую позицию, указав, в частности, что государственная служба, как и муниципальная служба, в силу своего публично-правового характера сопряжены с требованиями недопустимости их совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью (Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 1999 года № 23-07 по запросу Брянской Областной Думы о проверке конституционности пункта 2 статьи 22 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской

Федерации» [2]. В Постановлении от 29 мая 1998 года № 16-П по делу о проверке конституционности части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» Конституционный Суд РФ указал на недопустимость совмещения депутатского мандата и статуса государственного служащего, что допускалось законом Республики Коми на переходный период в отношении госслужащих, избранных депутатами Госсовета – парламента республики Коми. По мнению Конституционного Суда РФ, из Федеральных законов «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следует, что государственная служба, как и муниципальная служба, в силу своего публично-правового характера сопряжены с требованиями недопустимости их совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью. Исходя из этого, **Конституционный Суд распространил правовую позицию, высказанную в Постановлении от 29 мая 1998 года № 16-П, на муниципальных служащих, констатируя правомерность требований федеральных законов о недопустимости совмещения статуса муниципального служащего с членством в представительном органе** [3]. Это положение, однако, не распространяется, на выборных должностных лиц местного самоуправления.

Важной, на наш взгляд, новеллой Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» стало увеличение предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы с шестидесяти до шестидесяти пяти лет. По этому поводу следует заметить, что Конституционный Суд РФ рассматривал вопрос о конституционности установления возрастных ограничений пребывания на муниципальной службе. В своем Определении от 3 октября 2002 г. № 233-О по запросу группы депутатов Государственной Думы «О проверке конституционности положений ст. 25 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ», ст. 43 Федерального закона «О прокуратуре РФ», ст. 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ», и ст. 20.1 Федерального





закона «Об основах муниципальной службы в РФ» Конституционный Суд РФ отказался рассматривать по существу запрос депутатов Государственной Думы относительно конституционности положений федеральных законов о государственной службе и муниципальной службе, ограничивающих возраст пребывания на соответствующей должности [4]. В данном Определении Конституционный Суд РФ указал на ранее вынесенные решения о соответствии Конституции РФ возрастного ограничения, закрепленного законами для различных государственных должностных лиц: судей, прокуроров и др. [5]. В этих решениях Конституционный Суд РФ признал, что исходя из специфики государственной службы как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, государственные служащие имеют особый правовой статус в трудовых отношениях. Требование о соблюдении возрастных критериев при замещении должностей государственной службы обусловлено задачами, принципами организации и функционирования государственной службы, целью обеспечения поддержания высокого уровня ее отправления (в том числе за счет обновления и сменяемости управленческого персонала), особенностями деятельности лиц, исполняющих обязанности по государственной должности государственной службы, и не может рассматриваться как нарушение либо как неконституционное ограничение права на равный доступ к государственной службе и права свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Такое различие в правовом регулировании труда (прохождения службы) признано объективно оправданным, обоснованным и соответствующим конституционно значимым целям, а возможность увольнения государственных служащих в связи с достижением предельного возраста пребывания на службе, - не нарушающей их конституционные права. **Таким образом, Конституционный Суд РФ по существу подтвердил, что считает конституционным установление в законе возрастных ограничений**

### **для пребывания на государственной и муниципальной службе.**

В связи с установлением Федеральным законом «О муниципальной службе Российской Федерации», по сути, исчерпывающего перечня оснований для расторжения трудового договора с муниципальным служащим весьма интересным представляется Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. №19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» [6]. Данное Постановление было принято в связи с запросом законодательного собрания Ивановской области, оспорившего решение суда общей юрисдикции, признавшего не соответствующими закону положения закона области, которые предусматривали перечень оснований для освобождения от должности муниципальных служащих. Постановление Конституционного Суда РФ не по всем пунктам совпало с решением суда общей юрисдикции, таким образом, ряд положений областного закона были признаны соответствующими Конституции РФ и действующими на территории области.

Конституционный Суд РФ указал, что положения Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области», являвшиеся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации определяют особенности трудовых отношений муниципальных служащих в Ивановской области. Данное регулирование в силу статьи 72 (пункты «к», «н» части 1) Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов и может быть осуществлено законом субъекта РФ, который при этом не должен противоречить федеральному закону, принятым по предметам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Конституционный Суд РФ признал соответствующими Конституции РФ положения Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области», закрепляющие полномочие органов местного самоуправления осуществлять организацию и проведение конкурсов на за-

мещение вакантных муниципальных должностей категории «В». По мнению Конституционного Суда РФ, проведение подобных конкурсов связано с публично-правовым характером муниципальной службы, что предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличие у них соответствующих моральных качеств и не влечет ограничение конституционных прав граждан и не нарушает равный доступ к муниципальной службе.

Также Конституционный Суд РФ признал соответствующими Конституции РФ положения Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области», предусматривающие заключение срочного трудового договора (контракта) с муниципальными служащими, замещающими должности категории «Б», на срок полномочий соответствующего должностного лица категории «А». Конституционный Суд РФ отметил, что указанные положения не могут рассматриваться как ограничивающие права и свободы человека и гражданина, поскольку в них отражены особенности статуса и должностных обязанностей данной категории муниципальных служащих, которые принимаются на службу для обеспечения деятельности конкретных должностных лиц, чьи полномочия также ограничены определенным сроком. Поскольку заключение подобного контракта основано на добровольном согласии, требование срочности договора, обусловленное в данном случае спецификой публично-правовой природы муниципальной службы, не нарушает принцип равенства трудовых прав служащего и не выходит за пределы полномочий субъекта Российской Федерации, который вправе конкретизировать такое условие для указанной категории муниципальных служащих.

В то же время Конституционный Суд РФ признал несоответствующими Конституции РФ положения Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области», устанавливающей возможность увольнения муниципального служащего в случаях осуждения к наказанию, не исключающему продолжение прежней работы. Конституционный





Суд РФ отметил, что норму, устанавливающую возможность увольнения муниципального служащего в случаях осуждения к наказанию следует рассматривать в рамках федеральных гарантий трудовых прав в связи с увольнением по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон. К таким обстоятельствам пункт 4 статьи 83 Трудового кодекса Российской Федерации относит только осуждение работника к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу. Таким образом, из правовой позиции Конституционного Суда РФ следует, что увольнение муниципального служащего может быть связано только с осуждением его к наказанию, исключающим продолжение прежней работы, а не с самим фактом его осуждения.

Кроме того, указанным выше Постановлением Конституционного Суда РФ признаны несоответствующими Конституции РФ положения Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области», устанавливающие в качестве основания увольнения муниципального служащего выражение недоверия представительным органом местного самоуправления. При этом Конституционный Суд РФ разъяснил, что механизм отзыва не может распространяться на служащих, а применяется - исходя из его конституционной природы - только к лицам, получающим право на осуществление соответствующих полномочий от самого представительного органа местного самоуправления.

Возвращаясь к вопросу о новеллах Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», хотелось бы согласиться с теми авторами, которые, на наш взгляд, обоснованно полагают, что, **отказываясь от концепции служебного права в пользу регулирования муниципально-служебных отношений нормами права трудового, авторы Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» «вместе с водой выплеснули и ребенка» [7]. Специфика муниципальной службы, ее публичный характер в Законе практически не отражены.**

Так, например, одной из особенностей как государственной, так и муниципальной службы, связанной с их направленностью на достижение публичных (общепользовательных) целей, является по общему правилу конкурсный порядок замещения должностей. Так, Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит императивную норму, согласно которой поступление гражданина на гражданскую службу для замещения должности гражданской службы или замещение гражданским служащим другой должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса (ч. 1 ст. 22). В то же время, закрепляя обязательность конкурсного отбора для замещения вакантной должности гражданской службы, эта же статья указанного Закона содержит такое количество исключений, что практически нивелирует общее правило. Причем исключения из конкурсного порядка замещения должностей не всегда понятны и оправданы: многие нормы отличаются неопределенностью, в ряде случаев неоправданно расширено усмотрение представителя нанимателя при решении кадровых вопросов.

В связи с этим некоторыми авторами высказывается мнение, что «конкурс, декларируемый законопроектом в качестве основной формы комплектования кадров, на деле превращается в исключительный способ поступления на государственную службу, который, естественно, будет применяться на практике крайне редко» [8].

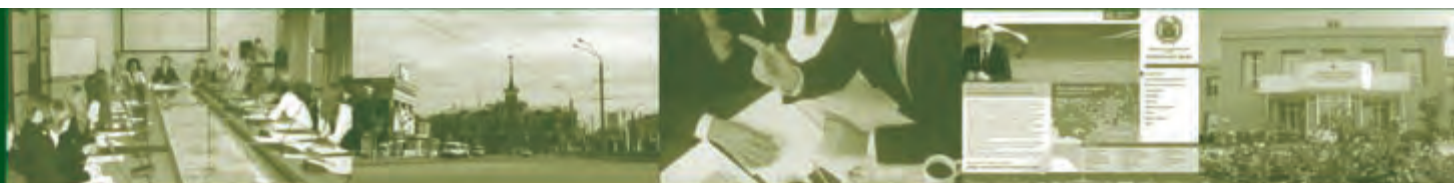
Авторы рассматриваемого в настоящей статье Закона о муниципальной службе в этом смысле пошли еще дальше. Часть 1 статьи 17 содержит уже диспозитивную норму, согласно которой «при замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключение трудового договора может предшествовать конкурсу, в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы». Таким образом, Закон предусматривает лишь абстрактную возможность

проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы. Подобный подход, вполне обоснованный применительно к трудовым отношениям, представляется совершенно неприемлемым в отношении публичной службы, разновидностью которой является служба муниципальная.

В качестве еще одного примера можно привести содержащееся в Законе традиционное для публично-служебных отношений правило о проведении обязательной аттестации муниципальных служащих. Согласно ст. 18 Закона один раз в три года проводится аттестация муниципального служащего в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. В задачу аттестационной комиссии входит только решение вопроса о соответствии или несоответствии замещаемой должности. При этом аттестационная комиссия может (но не обязана) давать рекомендации о поощрении, в том числе о возможности повышения в должности, либо в необходимых случаях рекомендации по улучшению деятельности аттестуемых муниципальных служащих (например, о направлении на переподготовку). Это, в свою очередь, означает, что при отсутствии таких рекомендаций данный вопрос будет решаться исключительно по усмотрению представителя нанимателя.

Следует заметить, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» содержит полный перечень рекомендаций аттестационной комиссии и закрепляет обязательность этих рекомендаций для представителя нанимателя. Так, ст. 48 указанного Закона закрепляет императивное правило, согласно которому в течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам должен быть издан соответствующий правовой акт государственного органа.

Одной из значимых новелл Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» являлась норма о конкурсном порядке формирования кадрового резерва. Статья 32 Закона о муниципальной службе в числе приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальной службы называет создание кадрового резерва





и его эффективное использование. На этом фоне представляется странным, что в указанном законопроекте норма о создании кадрового резерва также носит диспозитивный характер (ст. 33).

Многие другие вопросы, отражающие публичный характер муниципальной службы, урегулированы в Законе о муниципальной службе не до конца. Так, например, ч. 2 статьи 11 Закона в числе прав муниципального служащего называет его право «с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 13 настоящего Федерального закона, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами». Пункт 11 ч. 1 ст. 12 проекта устанавливает уже обязанность муниципального служащего «сообщать представителю нанимателя (работодателю) о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интере-

сов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта».

Несложно заметить, что указанные выше нормы практически полностью повторяют положения, содержащиеся в ст. 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Само по себе это выглядит вполне обоснованным, ведь процедура обнаружения и урегулирования конфликта интересов является элементом антикоррупционного механизма Закона о гражданской службе, связана с ее публичным характером, и, следовательно, вполне логично ввести понятие конфликта интересов и в Закон о муниципальной службе. Однако как раз процедура урегулирования конфликта интересов в проекте не определена. Что делать представителю нанимателя в случае сообщения ему муниципальным служащим о наличии личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей? Ответа на этот вопрос Закон о муниципальной службе не содержит. И большой вопрос, можно ли в данном случае применять по аналогии соответствующие положения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Конечно, многие из указанных выше проблем могут быть решены в законодательных актах, принимаемых в субъектах Российской Федерации. Действительно, ничто не мешает в законе субъекта о муниципальной службе указать на обязательность конкурсного порядка замещения должностей муниципальной службы, установить процедуру урегулирования конфликта интересов на муниципальной службе и т.п. Однако стоит ли в данном случае рассчитывать на регионального законодателя, порождая тем самым неопределенность в применении законодательства о муниципальной службе в различных субъектах Российской Федерации?

В силу всего изложенного выше нам представляется возможным согласиться с мнением тех ученых, которые полагают, что **новый Закон о муниципальной службе должен более явно отражать ее специфичность как публичного вида профессиональной деятельности, но не путем введения неоднозначно восприни-**

**маемых конструкций нанимателя и его представителя, а путем закрепления в нем действительно необходимых императивных норм, обеспечивающих право на равный доступ граждан к муниципальной службе и ее функционирование в интересах жителей муниципального образования** [9].

1. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 апреля 1997 года № 60-О по жалобе гражданина П.И. Забродина // Официально не публиковалось. Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

2. Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 2.

3. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. №23. Ст. 2626.

4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №12. Ст. 1174.

5. См. напр. определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 июля 1998 года по запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности некоторых положений статьи 25 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», от 25 марта 1999 года по жалобе гражданина Примова Н.Ш. на нарушение его конституционных прав положениями статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», от 5 июля 2001 года по запросу суда Чукотского автономного округа о проверке конституционности положений статьи 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и по жалобе гражданина Соковца В.П. на нарушение этими положениями его конституционных прав // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №52 (Ч.2). Ст. 5101.

7. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Реформирование законодательства о муниципальной службе как составная часть административной реформы // Трудовое право. 2007. №4. С.12.

8. См.: Иванов С.А., Иванкина С.А., Куренной А.М., Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Правовое регулирование отношений в сфере госслужбы // ЭЖ-Юрист. 2004. № 6.

9. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Указ. соч. С.15.





Сергей Евгеньевич ЧАННОВ, заместитель заведующего кафедрой административного права и государственного строительства Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (г. Саратов), кандидат юридических наук

*В статье «Особенности юридической природы государственной службы» автор ставит целью определить сущность государственной службы как вида профессиональной деятельности и ее признаки, позволяющие отграничить ее от других видов социально полезной деятельности, в том числе от трудовой. На основе проведенного анализа в статье делается вывод о том, что существенными признаками государственной службы являются: 1) публичность; 2) направленность на реализацию функций государства; 3) властный характер служебной деятельности; 4) особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата; 5) наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим.*

*Совокупность данных признаков, по мнению автора, свидетельствует об особенностях государственной службы, предопределяющих особый характер ее правового регулирования.*

Государственная служба по сравнению с иными видами профессиональной деятельности обладает существенными признаками. Конституционный Суд Российской Федерации в своих определениях подчеркивает, что «специфика государственной службы Российской Федерации как профессиональной деятельности по обеспечению исполнения полномочий государственных органов предопределяет особый правовой статус государственных служащих в трудовых отношениях. Регламентируя правовое положение государственных служащих, порядок поступления на государственную службу и ее прохождения, государство может устанавливать в этой сфере и особые правила» [1]. В то же время, отмечая данный факт, Конституционный Суд РФ, нигде не указывая, в чем же именно состоят эти особенности государственной службы. Между тем этот вопрос является крайне важным, так как особые правила должны устанавливаться не произвольно, а детерминироваться специфическими особенностями государственной службы, быть обоснованными, необходимыми справедливыми.

В научной литературе отмечается неоднозначность подходов к определению государственной службы [2, с. 33]. Один из наиболее распространенных заключается в том, что государственная служба – это профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов [3, с. 8]. В принципе он

## ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

был заложен и в основу законодательного определения государственной службы ранее действовавшем Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» (ч. 1 ст. 2): под государственной службой в настоящем Федеральном законе понимается профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов [4].

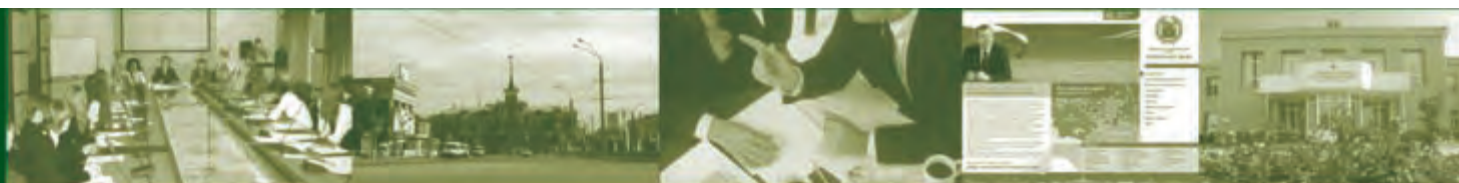
Е.В. Масленникова, рассматривая данный подход в контексте т.н. «трудовой» модели государственной службы, считает, что «недостатком этой модели являются: ориентация профессиональных усилий на достижение более частных целей государственных органов по отношению к цели деятельности государства; дезагрегирование института государственной службы на множество фрагментов, зачастую характеризующихся отсутствием устойчивых взаимосвязей» [5]. Как совершенно справедливо в связи с этим замечают В.С. Нечипоренко и Е.В. Охотский, «служение государству в указанном определении низводится до служения государственному органу, хотя это несравнимые понятия. Вследствие этого в стороне остаются проблемы использования государственными служащими прерогатив государственной власти, реализации законов государства, со-

циальные задачи государственной службы» [2, с. 33].

В европейских языках прилагательное «государственная» переводится как «гражданская», «публичная», т.е. во главу угла ставится публично-правовой характер государственно-служебных отношений. Суть такого подхода – в том, что поступивший в аппарат государственного управления специалист находится на службе не только в соответствующем государственном органе, но и у государства в целом.

Поэтому **вряд ли корректно сводить государственную службу только к профессиональному обслуживанию власти.** В связи с этим более точным выглядит определение государственной службы, данное в действующем Федеральном законе «О системе государственной службы Российской Федерации» [6]. Этот законодательный акт устанавливает, что государственная служба Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов;
- субъектов РФ;





– органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов субъектов РФ;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией РФ, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов;

– лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ.

Государственная служба потому является государственной, что это не только административно-бюрократический элемент государственного аппарата, а, прежде всего, социальный институт публично-правового регулирования. При такой модели для государственного служащего главным является добросовестное и самоотверженное служение людям, качественное «осуществление целей и функций государства посредством практического исполнения должностных обязанностей и правомочий в государственном аппарате» [7, с. 54]. В таком случае государственный служащий выступает не только как профессионал-управленец, а как публичное должностное лицо, в круг полномочий которого входит реализация государственных функций и профессиональное обеспечение выполнения государственных органами или лицами, занимающими государственные должности, полномочий органов государственной власти.

Однако следует обратить внимание на то, что значительная часть ученых придерживается мнения о том, что государственная служба, а, значит, и госслужащие лично не властвуют, не реализуют государственные задачи. Госслужащие реализуют исполнительно-распорядительные, организационно-управленческие, информационно-аналитические, протокольно-технические и иные функции, их главная задача – профессиональное обеспечение принятия и реализации политических решений [3, с. 8–9].

С этой точкой зрения трудно согласиться. В сферу ведения т.н. «политических должностных лиц» (Президент Российской Федерации, федеральные министры, депутаты представительных органов различных уровней) входят, в основном, задачи по определению общих направлений государственной политики Российской Федерации и ее субъектов. В то же время принятие конкретных управленческих решений, в том числе и общегосударственного характера, возлагается на государственных служащих самого различного уровня.

Более обоснованной выглядит другая позиция, которая обосновывается в основном представителями науки трудового права. Так, например, Л.А. Чиканова отмечает, что «каждый в отдельности гражданский служащий не может выполнять и не выполняет функцию государства (например, служащий правового или финансового департамента, занимающий старшую или младшую должность гражданской службы). Функции государства по управлению теми или иными сферами общественной жизни, как это вытекает из содержания ст. 3, 5, 11 Конституции РФ и предусмотрено Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [8], выполняют соответствующие государственные органы» [9]. При этом, по ее мнению, уже соответствующие государственные органы для реализации возложенных на них государственных функций принимают на работу (нанимают) граждан, которые выполняют в данном органе определенную трудовую функцию.

Частично с данной точкой зрения можно согласиться. Действительно, не все государственные служащие непосредственно реализуют функции государства. В то же время Л.Н. Чиканова не совсем права, вообще отрицая за государственными служащими эту возможность. Действительно, «служащий правового или финансового департамента, занимающий старшую или младшую должность гражданской службы», скорее всего напрямую не реализует функции государ-

ства. А вот заместитель федерального министра, заместитель руководителя федеральной службы, руководитель территориального подразделения федерального органа исполнительной власти, принимая от своего имени решения в пределах компетенции государственного органа, на наш взгляд, очевидно задействованы и в реализации функций государства.

Можно было бы не акцентировать внимание на данной проблематике, если бы в реализации государственных функций участвовала бы только ограниченная категория высших руководителей органов государственной власти. Однако фактически правом напрямую реализовывать функции государства наделено значительное число государственных служащих, в том числе занимающих старшие и младшие должности государственной службы.

Так, например, одной из наиболее важных внутренних функций государства является функция отправления правосудия. Ее реализация осуществляется на разных этапах самыми различными должностными лицами, в том числе, на этапе принудительного исполнения вынесенных судебных решений – судебными приставами-исполнителями. Судебные приставы-исполнители в настоящее время являются государственными гражданскими служащими и занимают в Федеральной службе судебных приставов старшие должности категории «специалисты». При этом в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» [10] в процессе принудительного исполнения судебных актов судебный пристав-исполнитель он наделен такими правами, как:

арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество, за исключением имущества, изъятого из оборота в соответствии с законом;

налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в исполнительном документе;





объявлять розыск должника, его имущества или розыск ребенка;

вызывать граждан и должностных лиц по исполнительным документам, находящимся в производстве и т.д.

Вполне очевидно, что судебный пристав-исполнитель в процессе реализации своих должностных обязанностей является реализатором, проводником государственных функций. При этом (что также очень важно) он наделен государственно-властными, распорядительными полномочиями, которые использует самостоятельно.

Можно привести и другие аналогичные примеры. Так следователь прокуратуры осуществляет функцию расследования преступлений, трудовой инспектор – проверяет соблюдение трудового законодательства, и т.п. – при этом все они наделены правом *от своего имени* принимать управленческие решения, направленные на решения общегосударственных задач.

В то же время, как уже отмечалось выше, мы не оспариваем тот факт, что не все государственные служащие сами наделены правом принимать такие решения. Значительная категория государственных служащих не реализует функции государства напрямую, а обеспечивают (в самом широком смысле этого слова) деятельность других государственных служащих. В данном случае правильным представляется замечание В.С. Нечипоренко и Е.В. Охотского, о том, что «далеко не все государственные служащие непосредственно «управляют» (военнослужащий, служащий государственной железной дороги и т.п.); они включены в процесс социальной организации. Следовательно, наряду с управлением, важной функцией государственной службы выступает организация жизни граждан» [2, с. 66].

Поэтому можно сказать, что **не каждый государственный служащий непосредственно реализует функции государства, однако, в целом реализация общегосударственных задач является неотъемлемым признаком государственной службы.**

Итак, важнейшими специфическими особенностями государствен-

ной службы является то, что она, во-первых, носит публичный характер, то есть осуществляется в общепользовательных целях, для достижения общественного блага, во-вторых, направлена на реализацию функций государства; в-третьих, служебная деятельность носит властный характер. При этом часть государственных служащих реализует функции государства непосредственно, а другая часть осуществляет организационные функции.

Обоснование данной позиции позволяет трактовать государственную службу как «публично-правовое отношение между государством и служащим, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, идущую от лица государства и направленную к осуществлению определенной государственной задачи» [2, с. 35].

Отсюда некоторыми учеными делается вывод, что «государственные служащие являются субъектами реализации государственных функций и в связи с этим наделены особым статусом, т.е. возможностью использовать властно-управленческие полномочия, решать государственные задачи» [11, с. 29-30]. «Особый характер выполняемых государственными служащими функций предопределяет необходимость помещения их под особый режим правового регулирования, характеризующийся главенствованием императивных установлений, что может быть обеспечено лишь нормами публичного права» [12, с. 81].

В действительности, однако, дело обстоит несколько сложнее. Как совершенно, на наш взгляд, обоснованно отмечает А.В. Гусев, указание на публичный характер государственной службы все же является недостаточным основанием, для введения особого режима регулирования труда государственных служащих. «Сама по себе публичность (то есть направленность не на частный, а на общий, в данном случае государственный, интерес) присуща и другим видам общественно значимой деятельности, тем не менее не являющимися государственной службой. Не говоря уже о публичных политиках (лицах, зани-

мающих государственные должности категории «А» в представительных и исполнительных органах государственной власти), публичный характер имеет и деятельность таких лиц, как, например, нотариусы и адвокаты» [13].

Развивая данную мысль, следует отметить, что, если под публичностью понимать направленность на общественный интерес, публичный характер имеет деятельность всех государственных (и муниципальных) предприятий и учреждений. Если считать публичный характер государственной службы единственным критерием, определяющим специфический характер труда государственных служащих, в таком случае под административно-правовой режим регулирования следует поместить всех работников таких предприятий и учреждений, что вряд ли в настоящее время является целесообразным [14].

Здесь, правда, следует уточнить, что публичная значимость государственной службы как целостного организационно-правового института все же гораздо выше, чем значимость иных публичных институтов. Это вытекает из второго признака государственной службы – направленности на решение общегосударственных задач. Приостановка деятельности государственных органов (например, в случае забастовки государственных служащих) делала бы в большинстве случаев невозможным и нормальное функционирование подведомственных им государственных предприятий и учреждений, крайне затруднила бы работу иных организаций, негативно отразилась на гражданах. Поэтому, хотя признак публичности и не является определяющим, игнорировать его значимость нельзя.

Подвергая критике традиционно выделяемые в литературе специфические особенности государственной службы, А.В. Гусев предлагает собственный критерий, позволяющий, по его мнению, обосновать особый характер государственной службы. Таковым, с его точки зрения, является организационная структура государ-





ственной службы. В частности, он отмечает, что «государственная служба всегда является службой в органах государственной власти, проходит в составе государственного аппарата, которому присущи организационно-функциональное единство, иерархичность, соподчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим... Таким образом, особенности правового статуса государственных служащих, порядок назначения их на должность, содержание и характер должностных полномочий непосредственно определяются спецификой организационного строения соответствующей системы органов государственной власти» [13].

С нашей точки зрения, все же не следует увязывать специфику государственной службы именно со структурой системы органов государственной власти. Дело в том, что сама эта система является достаточно нестабильной (в особенности это касается исполнительной власти, в органах которой служит подавляющее большинство государственных служащих), к тому же привязка государственной службы к конкретной системе органов власти (прокуратуры, МВД, суда и т.д.) подрывает ее организационное единство. В то же время рациональным зерном данной позиции является указание на то, что государственная служба имеет организационную структуру, принципиально отличную от других социальных институтов.

Как представляется, специфику государственной службы определяет не ее структура сама по себе, а неотделимость государственной службы от государственного аппарата. В современном социуме нет другой организации, подобной государству, с точки зрения всеобъемлющего характера, масштабов деятельности, стабильности функционирования и т.д. Соответственно, все эти признаки характеризуют и государственную службу. Именно глубокая структурированность и иерархичность государственного аппарата придают государственной службе системную устойчивость, прочность, статус го-

сударственного института. Привязка же государственной службы к конкретной системе каких-либо органов государственной власти, с нашей точки зрения, позволяет охарактеризовать особенности отдельных видов государственной службы, но не всего данного института в целом.

В связи с указанным **представляется принципиально важным законодательное закрепление прямой публично-правовой связи между государством (а не государственным органом) и государственным служащим.** Только оно делает возможным установить для государственных служащих принципиально отличную от обычных трудовых отношений правовую конструкцию, характеризующуюся преобладанием императивных начал и наличием государственно-властной составляющей.

Таким образом, специфически особенностями государственной службы выступают:

- 1) публичность;
- 2) направленность на реализацию функций государства;
- 3) властный характер служебной деятельности;
- 3) особая организационная структура, характеризующаяся неотделимостью от государственного аппарата;
- 4) наличие прямой публично-правовой связи между государством и государственным служащим.

Данные особенности характеризуют государственную службу в неразрывном единстве, и исключение любой из них является также неоправданным, как и придание одной большей значимости, чем другой.

1. См., напр.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 1997 года.

2. См.: Государственная служба: теория и организация / под ред. Е.В. Охотского и В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону, 1998.

3. См.: Масленникова Е.В., Пресняков М.В., Татаринова Л.Н., Чаннов С.Е. Государственная гражданская служба в Российской Федерации. М., 2006.

4. Феральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 31. Ст. 2990.

5. Липатов Э.Г. и др. О системе государственной службы Российской Федерации (постатейный): Комментарий к Федеральному закону. М., 2007.

6. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 22. Ст. 2063.

7. См.: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. М., 2002.

8. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

9. См.: Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4.

10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 30. Ст. 3590.

11. См.: Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995.

12. Минасян С.П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве (Проблемы формирования): дис... канд. юрид. наук. М., 2005.

13. Гусев А.В. Судебные органы и вопросы государственной службы // Вестник Уставного Суда Свердловской области. 2001. № 2 (4).

14. Хотя в литературе такие предложения высказываются. См.: Кудис Э.В. Государственная гражданская служба как форма реализации публичных интересов: автореф. дис... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2006.





Ольга Юрьевна ВОРОНКОВА, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

*В последние годы в экономике Алтайского края отмечаются устойчивые положительные тенденции, которые важно закрепить, в том числе и посредством активизации инвестиционной деятельности. В статье рассмотрены основные инвестиционные проекты, реализуемые на территории края, показана степень участия Администрации Алтайского края в инвестиционной деятельности.*

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СТРАТЕГИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

Стратегия социально-экономического развития Алтайского края определяет основным приоритетом такой фактор как инвестиции. Произшедшему экономическому росту способствовали реализация Приоритетных национальных проектов и утверждение ряда региональных программ развития структурообразующих отраслей. Сегодня по уровню инвестиционного потенциала Алтайский край занимает 28 место среди субъектов Российской Федерации и 5 место среди регионов Сибири. На протяжении последних пяти лет среднегодовой темп роста инвестиционной активности в крае составляет более 11 %, а по итогам 2007 года этот рост достиг 16 %.

**Стратегическим направлением развития инвестиционной деятельности в крае является реализация крупных проектов с высоким потенциалом экономического роста.** С этой точки зрения наиболее привлекательной для инвестиций выглядит горнорудная отрасль промышленности края.

ОАО «Сибирь-Полиметаллы», входящее в сферу влияния группы компаний ООО «УГМК-Холдинг», в 2005 году ввело в действие Рубцовский рудник, в мае 2006 года – обогатительную фабрику производительностью 400 тыс. тонн руды в год, 31 июля 2007 г. введена в эксплуатацию Зареченская обогатительная фабрика мощностью 100 тыс. тонн руды. Начато освоение Корбалихинского месторождения. При общей стоимости проекта по своему освоению, превышающей 7,5 млрд. рублей, Рубцовский

рудник, Зареченское и Корбалихинское месторождения полиметаллов обеспечат краю к 2010 году прирост объемов промышленного производства более 10 млрд. рублей в год.

Реализация инвестиционных проектов связана и с развитием вагоностроения. ОАО «Алтайвагон», одно из ведущих российских предприятий транспортного машиностроения, в своей дальнейшей деятельности также намерено наращивать производство. К 2012 году планируется удвоить производственные мощности завода. С целью снижения зависимости предприятия от внешних факторов в ОАО «Алтайвагон» полным ходом идет создание на базе Рубцовского филиала собственного производства по выпуску крупного и среднего литья. До конца этого года планируется выпустить около 30 тыс. тонн стального вагонного литья. Общая стоимость проекта составляет 1 млрд. рублей.

Наличие уникального природного сырья в крае предопределило инвестиционную привлекательность и ускоренное развитие производства витаминных препаратов и лекарственных средств. В этой сфере осуществляют производственную деятельность ЗАО «Алтайвитамины» и ЗАО «Эвалар», имеющие устойчивую тенденцию роста объемов производства и устойчивые рынки сбыта во многих регионах России. Техническое оснащение предприятий позволяет изготавливать аэрозоли, капсулы, суппозитории, таблетки, драже, сиропы. В номенклатуре выпускаемой продукции

фармакопейные лекарственные препараты, биологически активные добавки, продукция косметического назначения. Ежегодно продукция данных предприятий признается «Лучшими товарами России и Алтая». Объем производства ЗАО «Алтайвитамины» в 2006 году составил около 1,2 млрд. рублей, ЗАО «Эвалар» – 1,5 млрд. рублей. Общий объем инвестиций в основной капитал у данных предприятий в 2006 году – около 200 млн. рублей.

Говоря о промышленных инвестициях, нельзя не упомянуть еще один, уже заверченный, проект. Это проект строительства комплекса пятой коксовой батареи на ОАО «Алтай-кокс». Данный проект по своему масштабу является крупнейшим в новейшей истории Алтая. Капитальные вложения за время строительства комплекса составили 2,5 млрд. рублей. С выходом КБ-5 на проектную производительность в 1,140 млн. тонн кокса в год, суммарная годовая мощность ОАО «Алтай-кокс» 5 млн. тонн кокса. В планах предприятия довести объем произведенной продукции в текущем году до 17,1 млрд. рублей, что на 7,3 млрд. рублей больше, чем в предыдущем. Объект КБ-5 важен и с точки зрения модернизации производства: новая коксовая батарея – это принципиально иные печи, более мощные, производящие кокс высшего качества. А то, что продукция ОАО «Алтай-кокс» высокого качества говорит тот факт, что на сегодня предприятие является крупнейшим экспортером кокса – на его долю приходится





более 60% российского экспорта этого продукта. За пределы России отправляется более половины всего кокса, производимого предприятием. Расширить географию поставок готовой продукции становится возможным и в связи с тем, что оборудование КБ-5 позволяет применить новые технологические решения, в частности схема сортировки кокса позволяет производить металлургический кокс фракций 25 мм и более, 40 мм и более, литейный кокс фракций 40, 60, 80 мм и более. Окончание строительства КБ-5 позволяет, при благоприятной рыночной конъюнктуре, осуществить в перспективе с гораздо меньшими материальными и временными затратами возведение шестой коксовой батареи, поскольку вся необходимая для этого инфраструктура, составляющая по стоимости строительства примерно треть от общей суммы необходимых капитальных вложений, уже создана.

**Администрация края своей важнейшей задачей считает реализацию всех возможностей региона и использование имеющихся ресурсов.** Неотъемлемой частью этой задачи, на наш взгляд, является комплексное развитие региональной инфраструктуры на основе системного подхода. Прежде всего, речь идет о развитии всего комплекса обеспечивающей инфраструктуры. Опыт переговоров со сторонними потенциальными инвесторами в полной мере подтверждает данный тезис. Они предъявляют высокие, но справедливые требования к предлагаемым площадкам и основные из них касаются вопроса обеспечения будущих производств электрической и тепловой энергией, природным газом, качественной связью и дорожной сетью.

В развитие этого направления в крае предпринимаются серьезные шаги. С 2000 года ведется строительство магистрального газопровода «Барнаул-Бийск-Горно-Алтайск с отводом на Белокуриху». Потребление природного газа Алтайским краем в 2000 году составляло 323 млн. куб. метров. В 2006 году объем потребления природного газа достиг 622 млн. куб. метров. Рост объемов газопотребления связан с увеличением числа потребителей природного газа. Предприятия вводят в действие новые котельные, а общая численность населения, потребляющего природный газ, в настоящее время составляет около 150 тыс. человек. Протяженность газораспределительных сетей в крае – самая большая в Западно-Сибирском регионе. Только в прошедшем году общий объем

капитальных вложений, направляемых на газификацию края за счет всех источников (в том числе за счет средств ОАО «Газпром») составил 876,61 млн. рублей.

В рамках выполнения программы «Развитие инфраструктуры транспортного направления Кузбасс – Северо-Запад» в 2005 году начато строительство второго мостового перехода через р. Обь у г. Камень-на-Оби общей стоимостью 5 млрд. рублей. Срок окончания строительства – 2009 год. С вводом моста в строй значительно увеличится пропускная способность Алтайского отделения Западно-Сибирской железной дороги, что приобретает особое значение в условиях загруженности Транссиба и отсутствия транзита через Казахстан. Осуществляемые меры должны не только увеличить объемы перевозимых грузов, но и снизить цены на транспортные услуги, уменьшить себестоимость товаров алтайских производителей, повысить их конкурентоспособность на рынке.

**Более трех миллиардов рублей было затрачено в 2007 году на строительство, ремонт и реконструкцию дорожной сети Алтайского края, занимающей третье место в России по протяженности.** На начало октября 2007 года освоение средств составляло 75%. В целом, до конца года будет реконструировано, построено и отремонтировано 892 километра дорог и более одной тысячи погонных метров мостов.

В целях обеспечения растущих потребностей экономики в электрической энергии на магистральных электрических сетях края до 2009 года планируется освоить 1660 млн. рублей. В планах до 2014 года предусмотрена сумма 2775 млн. рублей. Результатом этих вложений станет увеличение трансформаторных мощностей на 617 мегавольтампер.

Подобные процессы происходят и в других сферах, занимающихся обеспечением функционирования экономики, и эти факты рассматриваются как позитивные перспективы. Тезис о необходимости создания развитой инфраструктуры как основного условия привлечения инвестиций в реальный сектор экономики региона в последнее время получил особую актуальность в связи с началом реализации в крае беспрецедентного по своему размаху инвестиционного проекта «Алтайская курортно-рекреационная местность». Проект включает в себя создание игровой зоны и строительство особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь».

Реализовывать проект планируется в два этапа: с 2007 по 2012 годы и с 2012 по 2026 годы. Ориентировочно на эти цели потребуется порядка 74,5 млрд. рублей. Из них только на финансирование объектов внешней инфраструктуры зоны «Бирюзовая Катунь» из федерального, регионального и местного бюджетов будет выделено 7,3 млрд. рублей. В первую очередь – это строительство высоковольтной линии электропередачи, газопровода, автомобильной дороги, мостового перехода, водозабора, реконструкция аэропортов в Барнауле и Бийске.

За счет средств регионального и местного бюджетов запланировано ежегодное выделение средств на создание внешней инфраструктуры экономической зоны в объеме 100 и 25 млн. рублей соответственно, начиная с 2007 года. Только на первом этапе, согласно трехстороннему Соглашению между Правительством Российской Федерации, Администрацией Алтайского края и Администрацией Алтайского района, в строительство объектов внутренней инфраструктуры, которое должно осуществляться за счет частных инвесторов, предполагается вложить более 3 млрд. рублей.

На сегодня объем частных инвестиций составляет более 260 млн. рублей. Краевые власти ведут переговоры с потенциальными инвесторами об инвестировании в строительство объектов инфраструктуры особой экономической зоны с общей стоимостью капитальных вложений – более 30 млрд. рублей, что значительно превышает первоначально запланированные объемы.

Для потенциальных резидентов ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» согласно федеральному и краевому законодательству предусмотрены льготные режимы налогообложения, что в целом с созданием государством внешней инфраструктурой должно послужить еще одним фактором инвестиционной привлекательности данного проекта.

Таким образом, можно констатировать, что только развитие инфраструктуры позволит повысить привлекательность экономики края для инвестиций, придать дополнительный импульс ее развитию через реализацию инновационных проектов с тем, чтобы в конечном итоге улучшить социальную обстановку, повысить уровень и качество жизни жителей края.





Евгений Викторович ВОЛОГДИН, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнауле, кандидат экономических наук

*В последнее время в России принято активно оперировать новомодными терминами – информационная безопасность и информационная открытость. Эти понятия используют применительно к различным социальным феноменам, когда говорят о степени информационной открытости власти, общества, финансовой открытости, информационной открытости выборных процедур, предпринимательства и т.д.*

## ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ БИЗНЕСА КАК ФАКТОР ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНА

Тема прозрачности власти и бизнеса стала весьма актуальной как для практики, так и для теории политического управления. **Открытость власти**, несомненно, является **необходимым условием для построения гражданского общества**.

Однако общей, единой трактовки даннотерминанасегодняшний день нет. Современный экономический словарь понятие прозрачности приводит как «(от фран. «transparent» - прозрачный) ...прозрачность экономических процессов, отношений, планов, проектов, программ, сделок, поддержанная законодательно; непосредственное, явное отражение в них всех содержательных элементов» [1]. Другие под прозрачностью понимают базовую характеристику среды политического управления, обеспечивающую развитие демократии, гражданского общества путём открытости политической системы, процедуры принятия политических решений и общественного контроля над деятельностью органов власти и управления [2]. Третьи – как информационную прозрачность и открытость бизнеса [3]. Но для всех определений характерно общее – это принцип открытости или власти, или бизнеса, или вместе взятое.

Что касается прозрачности власти, то в Декларации «Группы

восьми» прямо сказано: «Мы подчёркиваем нашу решимость бороться с коррупцией и нерациональным использованием государственных ресурсов как с точки зрения доходов, так и с точки зрения расходов. Прозрачность сдерживает коррупцию и содействует надлежащему управлению. Повышение прозрачности государственных доходов и расходов, а также укрепление правоприменительных акций против взяточничества и коррупции будут способствовать достижению этих целей и укреплению честного подхода к принятию государственных решений, обеспечивая, таким образом, целевое использование ресурсов, включая помощь развитию.» [4].

Коррупция оказывает негативное воздействие не только на политическую жизнь страны и её имидж на мировой арене, но и сдерживает социально-экономическое развитие. Во-первых, **коррупция препятствует переходу к фазе экономического роста**: расширяется теневая экономика, и бюджет из государственного стремится превратиться в «приватизированный», при этом резко снижается эффективность использования бюджетных средств. Теряется управляемость и экономики, и государственной машины. Растет недоверие к стране и ее властям, и, как следствие,

сужаются инвестиционные потоки внутри страны и из-за границы. Нарушаются конкурентные механизмы - на рынок выходят не эффективные, а ловкие, не производящие, а паразитирующие. Расширяются масштабы негосударственной коррупции: в фирмах, банках, общественных организациях. Как естественный результат - удар по эффективности экономики, когда только прямые потери бюджета от коррупции оцениваются сегодня, как минимум, в 36 млрд. долл. в год.

Во-вторых, коррупция наносит существенный ущерб социальной сфере, поскольку тяжким бременем ложится, прежде всего, на предпринимателей, с которых чиновничья рать в качестве «дани» за посреднические услуги неукоснительно взимает «статусную ренту», т.е. «взятку-налог». По данным экспертов общественной организации «Технологии - XXI век», только мелкие предприниматели тратят по всей стране на взятки чиновникам не менее 500 млн. долл. в месяц. В год это оборачивается суммой в 6 млрд. долл. По другим данным, общий коррупционный сбор в сфере малого и среднего бизнеса составляет в России, по минимальной оценке, 22 млрд. долларов в год.

Но от коррупции страдают не только предприниматели. Веще боль-





шей мере ее бремя разделяют простые россияне-потребители, которые в этом качестве фактически оплачивают все включаемые в стоимость товаров и ведущие к росту как оптовых, так и розничных цен коррупционные «накладные расходы».

Применительно к условиям развивающихся стран, специалисты Мирового банка подсчитали, что если правительственные чиновники выдают лицензии за взятки, то это приводит к росту стоимости товаров на 3-10%. В случае, если преступные группировки устанавливают и контролируют цены на рынке при попустительстве местных властей, то надбавка к цене товара измеряется 15-20%. Если же налоговые инспекторы позволяют, за определенную мзду, скрыть часть доходов, то поступления в бюджет сокращаются на 50%.

В-третьих, в политической сфере коррупция профанирует и снижает политическую конкуренцию, приводит к разочарованию граждан в ценностях демократии. **Беспомощность властей перед лицом коррупции дискредитирует право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества:** правовые нормы и административные структуры начинают работать на защиту условий, способствующих коррупции. Укрепляется организованная преступность. «Приватизируется» правосудие. Под воздействием коррупции происходит смещение целей политики от общественного развития к обеспечению властвования олигархических группировок. В итоге возникает угроза разложения и исчезновения демократических институтов и структур, увеличивается риск крушения нарождающейся в стране «эмбриональной» демократии.

Во всех своих формах и проявлениях коррупция обуславливается многими причинами как объективного, так и субъективного порядка. Применительно к России основные причины

коррупции связаны с тем, что в стране сохраняется положение, когда политика по-прежнему командует экономикой. Отсюда чрезмерная зарегулированность хозяйственной жизни, явное преобладание управленческих функций, связанных с распределением ресурсов и выдачей всевозможных разрешений на деятельность.

Это также сохраняющийся «кулуарный» (закрытый для общественного контроля) характер функционирования административно-управленческих органов, вмонтированного в механизм принятия управленческих решений так называемого теневого «операционного кодекса», т.е. неформальных технологий согласования частных и государственных интересов, «положительного» решения вопросов по обращениям физических и юридических лиц и т.д.

В современной России коррупция характерна для всех уровней власти: от федеральной до муниципальной. Особое внимание необходимо уделить борьбе с коррупцией на региональном уровне, так как именно развитие регионов во многом определяет уровень социально-экономического развития страны и успех проводимых рыночных преобразований. Дальнейший экономический рост в стране невозможен без привлечения в субъекты федерации инвестиций. Но инвестиционная привлекательность региона во многом определяется уровнем прозрачности регионального бизнеса.

Известны исследования международного рейтингового агентства Standard & Poor's, в которых рассчитывается индекс прозрачности крупнейших российских компаний. В 2005 г. он вырос до 50% с 46% в 2004 г. Первое место в российском рейтинге прозрачности среди 54 компаний, имеющих наиболее ликвидные акции, занимают «Мобильные Телесистемы» (84%), «Ростелеком» (82%), «Мечел» (79%). Одним из важнейших факторов, обусловивших рост значения индекса

прозрачности, - это успехи компаний в представлении отчетности по МСФО. Наиболее непрозрачными, согласно рейтингу, стали Rambler Media (2%), «Пятёрочка» (3%) [3, 5].

Чтобы обеспечить инвестиционную привлекательность, российскому бизнесу следует проявить цивилизованность, социальную ответственность (экологическую и технологическую безопасность, финансирование образовательных и научных программ, разработку социальных пакетов для сотрудников предприятия). В свою очередь, государство, регион должно продемонстрировать готовность принять условия мирового рынка: стабильные правила игры, регламентированные законом, реформирование естественных монополий, налоговой, судебной, банковской и других систем. Необходимо уверить мировое сообщество в том, что Россия и её регионы – благоприятная для бизнеса страна [6]. Хочется привести слова Р.де Рато, руководителя МВФ, подчёркивая важность проведения структурных реформ: «Они должны укрепить основы транспарентности, власти закона и обеспечения юридической безопасности для иностранных инвесторов, а также дать шанс для открытия новых сфер в российской экономике для частных инвестиций» [7].

1. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.smartcat.ru>
2. Лозанский Э.Д., Муштук О.З. Общество. Власть. Политика: учебное пособие по курсу «Политология» для системы открытого образования. М.: МЭСИ, 2003.
3. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.mirfin.ru>
4. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.g8russia.ru>
5. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.giac.ru>
6. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.ima-consulting.ru>
7. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.edinros.ru>





Константин Васильевич ГОРДЕЕВ, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнауле, кандидат экономических наук

*Региональная практика среднесрочного финансового планирования позволила выявить ряд проблем, которые можно условно разделить на внешние и внутренние. В статье проведен анализ проблем, тормозящих внедрение среднесрочного бюджетного планирования на региональном уровне и предложены меры по повышению результативности его применения.*

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СРЕДНСРОЧНОГО ФИНАНСОВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Среднесрочное бюджетное планирование занимает приоритетное место в системе управления общественными финансами, аккумулирует в единое целое все сферы общественных финансов, оказание бюджетных услуг, управление государственным (муниципальным) долгом, управление бюджетными закупками, планирование бюджетных инвестиций и межбюджетных отношений и другие аспекты бюджетного процесса.

Развитие системы бюджетного планирования в настоящее время является одним из направлений бюджетной реформы в Российской Федерации. **Цель перехода к среднесрочному бюджетному планированию – повышение эффективности бюджетных расходов** за счет утверждения обязательств бюджета соответствующего уровня перед субъектами бюджетного планирования, определения и утверждения прогнозируемых среднесрочных тенденций социально-экономического развития, оптимизации механизмов реализации долгосрочных проектов при использовании среднесрочных целевых программ, устойчивости бюджетной политики, прозрачности информации о финансовом обеспечении приоритетов развития территории.

Предпосылки для перехода к среднесрочному финансовому планированию были созданы в результате как мер государственного регулирования, в числе которых:

установление долговременных нормативов отчислений от федеральных налогов,

формализация межбюджетных отношений,

разграничение полномочий между различными уровнями власти,

так и складывающегося на региональном и муниципальном уровне опы-

та бюджетирования, ориентированного на результат, и формирования института расходных обязательств.

Цели перехода к среднесрочному финансовому планированию можно выразить в форме следующих тезисов:

- повышение определенности (стабильности) бюджетной политики;
- ускорение подготовки и повышение качества проектов бюджетов как субъектов Российской Федерации, так и муниципальных образований, входящих в их состав;
- удлинение горизонтов бюджетного планирования;
- возможность реализации долгосрочных инвестиционных программ и проектов;
- создание стимулов для оптимизации бюджетных расходов.

Требования к составу показателей, включаемых в перспективный финансовый план Российской Федерации, содержатся в Постановлении Правительства Российской Федерации от 06.03.2005 № 118 «Об утверждении положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» [1].

Перспективные финансовые планы Российской Федерации были утверждены распоряжениями Правительства Российской Федерации от 21.03.2006 № 399-р «Об утверждении перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы» и от 30.12.2006 № 1860-р «Об утверждении перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы» [2, 3].

Аналогично утвержденному порядку в субъектах Российской Федерации в 2005-2007 годах были созданы правовые

основы и отработана практика формирования и корректировки перспективных или среднесрочных финансовых планов.

В Алтайском крае в 2006 году было принято постановление Администрации края от 30.06.2006 № 287 «Об утверждении положения о порядке разработки, утверждения, исполнения и мониторинга исполнения перспективного финансового плана и составления проекта краевого бюджета на очередной финансовый год», распоряжением от 24.01.2007 № 17-р утвержден перспективный финансовый план Алтайского края на 2007-2009 годы.

При формировании перспективных финансовых планов субъектами Российской Федерации основными задачами бюджетной политики были определены:

- обеспечение сбалансированности консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации;

- повышение результативности бюджетных расходов и строгий отбор принимаемых обязательств;

- разработка бюджета в строгой увязке с показателями среднесрочного финансового планирования.

Вопрос о форме перспективного финансового плана в каждом конкретном субъекте Российской Федерации решался в подходах, определяющих, какой опыт (рекомендации) взят за основу для внедрения перспективного финансового планирования: опыт регулирования федерального перспективного финансового плана, либо материалы Проекта технического содействия реформе бюджетной системы на региональном уровне.

Аналогично тому, как различались между собой федеральный перспективный финансовый план и рекомендации, выра-





ботанные в рамках Проекта, различались и циклы среднесрочного финансового планирования, описанные в региональных актах. Так, в ряде субъектов в цикл разработки перспективного финансового плана был включен этап мониторинга, а вопросы применения перспективного финансового плана, в основном, были оговорены с позиций составления бюджета и регионального нормотворчества в целом.

В соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 26.04.2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» основы перехода к среднесрочному планированию на региональном уровне должны закрепляться в законах, регулирующих организацию бюджетного процесса на территории субъектов Российской Федерации. Начиная с 2008 года в них предусматривается формирование среднесрочного финансового плана и проекта бюджета на очередной финансовый год или проекта бюджета на трехлетний период [4].

Требования к среднесрочному (перспективному) финансовому плану закреплены в статье 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Основные условия, заключающиеся:

1) в распределении объемов бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств по кодам бюджетной классификации и

2) в распределении в очередном финансовом году и плановом периоде между муниципальными образованиями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности во многом уравнивают по объему предварительных расчетов эти два финансовых документа: бюджет на трехлетний период и среднесрочный финансовый план.

По нашему мнению, заложенные в Бюджетном кодексе Российской Федерации требования к среднесрочному

финансовому плану направляют субъекты Российской Федерации и муниципальные образования к необходимости планирования финансов публичных образований в виде бюджета на трехлетний период.

Статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации определено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления одновременно с проектом бюджета обязаны внести на рассмотрение законодательных (представительных) органов прогноз основных характеристик (общий объем доходов, общий объем расходов, дефицита (профицита) бюджета) консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год и плановый период либо проект среднесрочного финансового плана.

Перспективный финансовый план Российской Федерации на 2006-2009 годы утвержден в разрезе укрупненных кодов функциональной классификации – раздел, подраздел. Практически не выделяются расходы в разрезе функциональной классификации, а в части экономической – выделяются расходы лишь текущего и капитального характера. В субъектах Российской Федерации, как правило, акцент делается либо на разрезе информации по субъектам бюджетного планирования (что тоже может не в полной мере совпадать с ведомственной классификацией бюджетов), либо на функциональной структуре расходов.

Среднесрочные финансовые планы отдельных субъектов Российской Федерации на 2008 – 2010 годы утверждены следующими нормативными правовыми актами:

- Астраханская область - постановление от 02.08.2007 № 320-П;
- Архангельская область - постановление от 10.10.2007 № 170-ПА;
- Читинская область - распоряжение от 24.08.2007 № 638 – А\р;
- Приморский край - постановление от 11.09.2007 № 249-ПА.

Параметры утвержденных среднесрочных финансовых планов соот-

ветствуют требованиям части 3 статьи 174 Бюджетного кодекса Российской Федерации. Необходимо отметить, что отдельные положения указанной статьи вступили в действие с 01.01.2008 и будут учтены в среднесрочных финансовых планах на 2009 – 2011 годы.

**Качество планирования на региональном уровне существенно возрастает с внедрением среднесрочного финансового плана.** Среднесрочный финансовый план позволяет сократить разрыв между показателями первоначально утвержденного бюджета и отчетными данными по его исполнению.

Ряд субъектов Сибирского федерального округа такие как Алтайский край, Кемеровская и Новосибирская области воспользовались правом разработки бюджета на трехлетний период.

Основные характеристики региональных бюджетов Алтайского края, Кемеровской и Новосибирской областей приведены в таблице 1.

Правом разработки трехлетнего бюджета воспользовались также 138 муниципальных образований Алтайского края: 6 городских округов, 13 районов, 120 городских и сельских поселений.

По нашему мнению скользкое трехлетнее планирование на региональном и муниципальном уровнях:

обеспечит условия для заключения долгосрочных договоров и контрактов на оказание государственных и муниципальных услуг;

позволит более эффективно проводить мероприятия по оптимизации существующей бюджетной сети;

в рамках реформирования региональных и муниципальных финансов создаст предпосылки внедрения бюджетирования, ориентированного на результат;

повысит ответственность региональных властей на среднесрочную перспективу по наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, что позволит повысить качество бюджетного планирования.

Вместе с тем при формировании проектов бюджетов на трехлетний период субъектами Российской Федерации были выявлены следующие проблемы:

одновременное изменение региональной законодательной и нормативной правовой базы и формирование проектов бюджетов с точки зрения реформирования бюджетного процесса является не оптимальным;

повышение требований к качеству прогнозирования и расчетов доходов; нестабильность налогового законода-

Таблица 1 Основные характеристики бюджетов субъектов Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов млрд. рублей

	Субъект РФ								
	Алтайский край			Новосибирская область			Кемеровская область		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Доходы	40,2	41,3	43,1	58,4	65,6	74,2	57,5	57,5	60,2
Расходы	40,8	42,1	45,7	58,4	65,6	74,2	62,6	64,7	67,8
Дефицит (профицит) (+, -)	0,6	0,8	2,7	0	0	0	5,0	7,2	7,7





тельства на федеральном уровне создает угрозу невыполнения поставленных целей в среднесрочной перспективе.

отсутствие своевременных четких установок со стороны федерального центра по применению бюджетной классификации расходов на уровне субъектов Российской Федерации;

незавершенность административной реформы требует ежегодного уточнения структуры органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

Региональная практика среднесрочного финансового планирования позволяет сделать вывод о том, что внедрение данного метода бюджетного планирования невозможно без решения ряда проблем. Их можно условно разделить на внешние и внутренние.

*Внешние:*

1. Неопределенность межбюджетных отношений. Реализация механизма по расчету дотации из Фонда финансовой поддержки регионов, как правило, не вызывает замечаний со стороны регионов.

На наш взгляд, необходимы такие же четкие принципы распределения средств, направляемых из федерального бюджета в субъекты Российской Федерации в виде субсидий и субвенций. Наиболее актуальна проблема распределения субсидий, выделяемых на реализацию федеральных целевых программ и непрограммные инвестиции. Неопределенность по этому значительному виду финансовой помощи приводит к целому ряду негативных последствий, таких как нарушение сроков реализации государственных контрактов, рост кредиторской задолженности по капитальному строительству, невозможность своевременного освоения данных бюджетных средств.

В этой связи предлагается:

- исключить из статей 132, 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации положения, позволяющие утверждать в составе межбюджетных трансфертов нераспределенные по субъектам Российской Федерации субсидии и субвенции. Данное резервирование нераспределенных федеральных трансфертов целесообразно сохранить лишь по такому виду финансовой помощи, как дотации;

- дополнить статьи 132 и 133 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормами, предусматривающими направление главными распорядителями средств федерального бюджета субъектам Российской Федерации в срок до 1 июня текущего финансового года данных о предполагаемых на среднесрочный период объемах субсидий и субвенций из федерального бюджета,

методиках их распределения и порядке финансирования.

2. Принятие многолетних бюджетов само по себе не гарантирует преемственности и стабильности проводимой бюджетной политики, если сложившиеся экономические условия не позволяют с достаточной степенью надежности прогнозировать параметры развития.

Частые изменения бюджетного и налогового законодательства, зависимость доходов региональных и местных бюджетов от внешних факторов приводит к повышению неопределенности среднесрочного планирования.

В этой связи при проведении федеральной налоговой политики предлагается предусмотреть 100% компенсацию потерь бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов при изменении федерального налогового законодательства, последствиями которого будет прямое или косвенное сокращение доходов бюджетов второго и третьего уровня бюджетной системы.

*Внутренние:*

1. Отсутствие взаимосвязи между мерами государственной политики и бюджетным планированием делает процедуру среднесрочного финансового планирования формальной. Обеспечение последовательности бюджетной политики и устойчивости бюджетов бюджетной системы является не результатом законодательного утверждения бюджетных проектировок на среднесрочный период, а следствием стабильности макроэкономической ситуации и реалистичных экономических прогнозов.

В этой связи считаем необходимым обязательное утверждение субъектами Российской Федерации порядков реализации стратегий социально-экономического развития регионов, предусматривающих взаимосвязку бюджетной политики и мер, определенных в стратегических документах.

2. Для повышения точности бюджетного планирования необходимо утверждение методик расчета потребности в бюджетных ассигнованиях на исполнение расходных обязательств на среднесрочную перспективу. Использование индексного метода при планировании расходов не всегда возможно и приводит к неточности бюджетных проектировок. При этом также следует совершенствовать методы прогнозирования основных статей доходов.

Во многом сложившаяся ситуация усугубляется тем, что практические преобразования бюджетного процесса не

подкреплены уточнением методических основ бюджетного планирования.

Несмотря на то, что в соответствии с Концепцией повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными и муниципальными финансами в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.04.2006 № 467-р) во втором - третьем кварталах 2007 года планировалась разработка Минфином России методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по внедрению принципов бюджетирования, ориентированного на результат, и методических рекомендаций по среднесрочному финансовому планированию, данные документы до настоящего времени не разработаны.

Подводя итог всему выше сказанному, необходимо отметить, что среднесрочное финансовое планирование играет существенную роль в совершенствовании бюджетного процесса на региональном уровне и служит важным инструментом решения задач развития территории в рамках выбранной стратегии социально-экономического развития.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 06 марта 2005 № 118 «Об утверждении положения о разработке перспективного финансового плана Российской Федерации и проекта федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год» //Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 12. Ст. 1041.

2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 № 399-р «Об утверждении перспективного финансового плана Российской Федерации на 2006-2008 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 13. Ст. 1445.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 № 1860-р «Об утверждении перспективного финансового плана Российской Федерации на 2007-2009 годы» // Документ опубликован не был.

4. Федеральный закон от 26 апреля 2007 № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 18. Ст. 2117.







Дмитрий Валентинович РУСАНОВ, заместитель председателя комитета администрации г.Барнаула по финансам, налоговой и кредитной политике

*Актуальность проблем города Барнаула определила необходимость совершенствования бюджетной политики в среднесрочном периоде, создания и внедрения эффективной системы управления финансами города. Все это предопределило потребность разработки Программы реформирования муниципальных финансов города. Одним из основных направлений реформирования муниципальных финансов является создание условий для развития доходной базы. В статье рассмотрено мероприятие по созданию формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в том числе в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов, которое направлено на увеличение доходов бюджета города.*

## ОЦЕНКА ФИНАНСОВЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРЕДСТАВЛЯЕМЫХ НАЛОГОВЫХ ЛЬГОТ НА ЭТАПЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ФИНАНСОВ

Сейчас, исходя из фактической потребности, почти в каждой сфере деятельности, в той или иной степени, происходит реформирование, которое позволяет проводить качественное изменение процесса. В Российской Федерации идёт планомерный процесс реформирования финансовых взаимоотношений органов власти разных уровней и всей системы региональных и местных финансов. Поэтому задача реформирования бюджетной системы является весьма актуальной. **Государственные и муниципальные финансы в условиях действующего законодательства – это инструмент развития территорий, городов и районов, поселений, и государства в целом.** Новая идеология общественных финансов – государственный и муниципальный бюджет как инструмент развития.

В условиях недостаточности бюджетных средств важно проводить мероприятия по эффективному их использованию и увеличению собственных доходных источников.

В целях стимулирования улучшения качества управления бюджетными средствами Министерством

финансов РФ создан Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов и разработан порядок получения субсидий из Фонда. Администрацией г. Барнаула было принято решение об участии в отборе, что определило необходимость разработки программы реформирования муниципальных финансов города. Барнаульская городская Дума 27.10.2005 была принята Комплексная программа «Реформирование муниципальных финансов г. Барнаула в 2005-2007 гг.» (далее Программа). Главное стратегическое направление Программы – вывести управление муниципальными финансами города Барнаула на новый, качественно более высокий уровень.

В процессе реализации Программы ставилась приоритетной задачей усовершенствовать нормативную базу в области муниципальных финансов, что явилось основой для создания условий и предпосылок максимально эффективного управления муниципальными финансами, в соответствии с приоритетами государственной политики.

**Одним из основных направлений реформирования муниципальных финансов является создание условий для развития доходной базы.** Для создания данных условий необходимо было провести ряд мероприятий. Одним из главных мероприятий является - создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот (в том числе в виде пониженной ставки) по уплате налогов и сборов.

Для оценки объема налоговых льгот были использованы отчетные данные, предоставленные Межрайонной ИФНС России по крупнейшим налогоплательщикам Алтайского края.

За период с 2004 года по 2005 год налоговые льготы предоставлялись по налогу на имущество физических лиц и земельному налогу в соответствии с решениями Барнаульской городской Думы:

- от 25.11.2003 № 425 «О местных налогах на территории г. Барнаула и о предоставлении дополнительных льгот по платежам в городской бюджет отдельным категориям платель-





щиков на 2004 год» (земельный налог, налог на имущество физических лиц);

- от 26.11.2004 № 54 «О местных налогах на территории г. Барнаула и о предоставлении дополнительных льгот по платежам в городской бюджет отдельным категориям плательщиков на 2005 год» (земельный налог, налог на имущество физических лиц).

От уплаты налога на имущество физических лиц в 2004-2005 годах освобождались следующие категории налогоплательщиков:

- граждане, подвергшиеся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне;

- граждане, проживающие в оползневой зоне и зоне подтопления;

- малообеспеченные и многодетные семьи (по спискам администраций районов).

Объём недополученных доходов, в связи с предоставлением налоговых льгот по уплате налога на имущество физических лиц составил 741,6 тыс. рублей и 1180,0 тыс. рублей соответственно.

От уплаты земельного налога в 2004-2005 годах были освобождены следующие категории налогоплательщиков:

- предприятия и организации, осуществляющие текущее содержание, санитарное обслуживание и эксплуатацию муниципального жилищного фонда, городских территорий общего пользования, городских кладбищ, расположенных за чертой города;

- организации, на балансе которых состоят территориальные автомобильные дороги общего пользования и сооружения на них, относящиеся к государственной собственности Алтайского края;

- предприятия городского пассажирского транспорта общего пользования;

- предприятия общественного питания, обслуживающие школьников;

- садоводческие товарищества, расположенные на территории города;

- погребные кооперативы за земли, занятые погребями;

- малообеспеченные и многодетные семьи;

- граждане, проживающие на территории песчаного карьера по ул. Туриногорской или пострадавшие от паводка.

Объём недополученных доходов, в связи с предоставлением налоговых льгот по уплате земельного налога составил 9344,0 тыс. рублей и 10691,0 тыс. рублей соответственно.

С 2006 года на территории муниципального образования налоговая льгота предоставляется только по земельному налогу, согласно решению Барнаульской городской Думы от 28.09.2005 № 184 «О введении земельного налога на территории города Барнаула», а льгота по налогу на имущество физических лиц решением городской Думы от 28.09.2005 № 185 «О ставках налога на имущество физических лиц на территории города Барнаула» не предусмотрена. Поэтому в 2006 году в сравнении с 2004 годом в целом произошло сокращение числа категорий налогоплательщиков, которым предоставляются налоговые льготы.

С 01.01.2006 решением городской Думы от 28.09.2005 № 184 «О введении земельного налога на территории города Барнаула» освобождены следующие категории налогоплательщиков:

- садоводческие товарищества и граждане, имеющие в собственности садовые участки, расположенные на территории города;

- малообеспеченные и многодетные семьи за земли, занятые индивидуальными жилыми домами;

- граждане - за земельные участки, расположенные в зоне подтопления;

- председатели уличных комитетов и органов территориального общественного самоуправления за земли,

занятые индивидуальными жилыми домами;

- участники Великой Отечественной войны за земельные участки, предоставленные для индивидуального жилищного строительства и эксплуатации жилищного фонда, строительства и эксплуатации стационарных индивидуальных гаражей.

Кроме того, установлена необлагаемая налогом сумма в размере 50000 рублей для категорий налогоплательщиков, согласно части 5 статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации, это - герои Советского Союза, Герои Российской Федерации, полные кавалеры ордена Славы, инвалиды, имеющие III степень ограничения способности к трудовой деятельности и другие социальные категории граждан.

Все налоговые льготы предоставлены с целью поддержки социально незащищенной категории населения города и значимых категорий граждан.

Объём недополученных доходов от предоставленных налоговых льгот за период с 2004 года по 2006 год снизился на 6006,5 тыс. рублей или 60 % и составил 4079,5 тыс. рублей.

В целях сокращения потерь бюджета города и повышения эффективности предоставления налоговых льгот, решением городской Думы от 21.04.2006 № 338 «Об утверждении Порядка оценки экономической, бюджетной и социальной эффективности предоставления налоговых льгот» утвержден Порядок оценки экономической, бюджетной и социальной эффективности предоставления налоговых льгот (далее – Порядок).

В соответствии с Порядком льготы по налогам, зачисляемым в городской бюджет, предоставляются категориям налогоплательщиков на основании Налогового кодекса РФ и нормативных актов, предусматривающих введение на территории г. Барнаула налоговых льгот.

Налогоплательщикам могут быть установлены следующие виды льгот:





Показатели	Единица измерения	2004 год	2005 год	2006 год
Доходы бюджета	тыс. руб.	4 466 814,0	4 086 957,0	5 138 009,0
Объем предоставленных налоговых льгот	тыс. руб.	10 086,0	11 871,0	4 079,6
Удельный вес	%	0,23	0,29	0,08

- изъятие из налогообложения отдельных элементов объекта налогообложения;

- освобождение от уплаты налога (полное или частичное);

- снижение ставки налога;

- другие виды налоговых льгот, предусмотренные федеральным законодательством о налогах и сборах.

Оценка эффективности производится в разрезе отдельно взятых видов местных налогов и в отношении каждой категории налогоплательщиков. В качестве эффекта от предоставления налоговых льгот рассматриваются:

- увеличение доходов бюджета города, полученные или планируемые налоговые доходы бюджета города, которые связаны с использованием налоговых льгот, экономия средств бюджета города (эффект, используемый при расчете бюджетной эффективности);

- увеличение денежных средств, расходуемых отдельными категориями налогоплательщиков на социально-значимые цели в связи с предоставлением налоговых льгот (эффект, используемый при расчете социальной эффективности);

- увеличение доходов отдельных категорий налогоплательщиков в разрезе финансово-экономических показателей хозяйственной деятельности категорий налогоплательщиков (эффект, используемый при расчете экономической эффективности).

Если эффект от предоставления налоговых льгот превышает или равен сумме предоставляемых налоговых льгот, то налоговая льгота имеет достаточную финансовую эффективность и соответственно эффект от предоставляемых налоговых льгот меньше суммы предоставляемых налоговых льгот, соответственно нало-

говая льгота имеет низкую финансовую эффективность.

Решением городской Думы от 27.02.2007 № 538 «О внесении изменений и дополнения в решение городской Думы от 21.04.2006 № 338 «Об утверждении Порядка оценки экономической, бюджетной и социальной эффективности предоставления налоговых льгот» определено, что по результатам проведенной оценки эффективности предоставленных за текущий год налоговых льгот определяется степень их финансовой эффективности. В случае признания налоговой льготы эффективной она пролонгируется, в случае признания налоговой льготы неэффективной её пролонгация не допускается.

Оценка эффективности налоговых льгот производится в три этапа. На первом этапе проводится мониторинг и систематизация предоставляемых налоговых льгот и определяется сумма потерь бюджета города, обусловленных предоставлением льгот. На втором этапе определяется эффект от предоставления налоговых льгот с учетом информации о сумме исчисленных налогов в городской бюджет, сумме уплаченных налогов и сумме задолженности по уплате налогов. На третьем этапе производится сопоставление эффекта от предоставления налоговых льгот с суммой потерь бюджета города, обусловленной предоставлением льгот.

Проекты решений Барнаульской городской Думы об установлении налоговых льгот вносятся на рассмотрение представительного органа вместе с расчетом оценки их эффективности.

По результатам проведения оценки эффективности налоговых льгот за истекший финансовый год комитет по экономике и инвестициям администрации города составляет аналитиче-

скую записку о результатах (эффективности) предоставления налоговых льгот и представляет ее главе города.

В оценке представлена следующая информация:

- категория налогоплательщиков;
- вид налоговой льготы;
- цель предоставления налоговой льготы;
- источники информации для оценки эффективности.

Информация о результатах оценки потерь бюджета города в связи с предоставлением льгот, а также экономической, бюджетной и социальной эффективности льгот публикуется в газете «Вечерний Барнаул» и на официальном сайте города в соответствии с утвержденным Порядком.

Из анализа предоставленных льгот по налогам, поступающим в бюджет города, видно, что их объем снизился и на 1 января 2007 года составил 0,08 процента от суммы доходов бюджета:

В итоге, на примере мероприятия - создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот по уплате налогов и сборов, можно сделать вывод о том, что выполнение Программы позволило в г.Барнауле усовершенствовать бюджетный процесс и повысить бюджетную эффективность.

Создание формализованной методики оценки финансовых последствий предоставляемых льгот по уплате налогов и сборов, считаю необходимым законодательно утвердить, для обязательного исполнения всем муниципальным образованиям, что даст ощутимый экономический, бюджетный, социальный эффект для бюджета муниципалитетов.





*Глава города Барнаула Владимир Колганов городскому самоуправлению отдал более 30 лет и по личному опыту знает все ее особенности: будь это архитектурно-строительный комплекс, промышленная отрасль, социальная сфера или городская коммуналка. Однако специфика современного градоуправления такова, что без ломки сложившихся стереотипов уже не обойтись: то, что было хорошо всего лишь несколько лет назад, сегодня требует переосмысления, энергичных действий и профессиональных решений. К этому обязывает и законодатель.*

Что представляет сегодня система управления городского округа Барнаул?

На вопросы журналиста Михаила Зимогора отвечает мэр Барнаула Владимир Колганов.

## СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОГО ОКРУГА

**- Владимир Николаевич, в Федеральном законе №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в статье 16 перечислены так называемые «Вопросы местного значения городского округа», каковым и является Барнаул. Однако этих самых «местных» вопросов в законе более трех десятков: от формирования бюджета и контроля за его исполнением до обеспечения безопасности граждан на воде. Можно ли говорить о том, что именно «местный» блок вопросов является главной вашей заботой, предметом особого внимания и объектом работы?**

- Федеральный закон №131 четко определяет вопросы, входящие в компетенцию муниципального образования городского округа, а дополнительные документы, принятые к нему, также четко распределяют обязанности между субъектом федерации и муниципалитетом. Например, вопросы финансового обеспечения муниципалитета и распределение обязанностей между ним и субъектом в связи с этим прописаны ясно и конкретно, что дает нам возможность требовать от субъекта выделения средств для исполнения принятых на себя обязательств и в то же время ни о каком иждивенчестве речь не идет, так как закон однозначно трактует все зоны ответственности муниципалитета. Честно говоря, я бы посоветовал перестать критиковать этот закон, якобы он несовершенно, и

посоветовал бы всем выполнять его. Для этого есть и предпосылки и возможности: в его рамках можно находить компромиссы, можно делать соглашения, можно договариваться, но все время менять его, добиваясь совершенства, это, на мой взгляд, бесконечный процесс – времени на работу не останется. Думаю, что всем уровням власти нужно просто взяться за его выполнение, ведь закон обратной силы не имеет.

**- Блок «местных вопросов», перечисленных в 131-м законе, по сути касается всей системы жизнеобеспечения города Барнаула – от водоотведения до посадки деревьев.**

- Я по этому поводу обычно говорю так: человек еще не родился, а уже попал в сферу влияния муниципальной власти. Человек давно уже умер, а мы еще заботимся о нем, сохраняя его в памяти потомков. Все, что связано с человеком и при жизни, и после жизни – это все сфера деятельности муниципалитета. А человеку, как известно, надо много.

**- Говоря о вашем личном опыте в системе управления городского хозяйства, назовите с каким его сегментом вам чаще всего приходится взаимодействовать?**

- Я начинал как строитель – будучи заместителем председателя Барнаульского горисполкома, ведал вопросами строительства.

Впрочем, тогда мне пришлось заниматься не только строительством, но и коммунальным хозяйством, и

финансами и др., словом, я прошел все ступеньки, кроме торговли и науки. Поэтому имея теперь возможность сравнивать, скажу одно: нет неважных отраслей, нет неважных вопросов – все, что связано с жизнью человека, – по-настоящему всегда ценно, важно и значимо – будь то просвещение, водоснабжение, уборка мусора или уличное освещение. Возможно, кому-то вопросы освещения могут показаться неактуальными, но в городе освещение обязательно.

**- А если бы Вы не знали досконально всего городского хозяйства, Вам труднее было бы руководить? Представим гипотетически, что на месте главы города оказался учитель, врач, бизнесмен, отставной военный.**

- Не могу сказать точно, было бы труднее или легче лично мне, но пользы для города было бы однозначно меньше. Окажись в роли главы вчерашний военный или учитель, не знающий тонкостей, специфики и особенностей городского хозяйства, не исключено, что процесс управления был бы менее продуктивным, а принятие каких-то ответственных решений – более длительным. Но с точки зрения организации и ведения городского хозяйства, принятия оперативных решений знающий человек работает и легче, и продуктивнее. Я много лет проработал в этой системе, но, став главой, понял: подход к тому, что мне было так хорошо известно и знакомо, радикально меняется. Хочу быть правильным понятием: не формальный статус





главы города влияет на это, а весь узел проблем, которые замыкаются на нем – ведь за все, что происходит в городе, так или иначе отвечает его глава.

**- Иными словами, у Вас появились совершенно иные горизонты? Не зря же говорят: с горки видно далеко.**

- Да, это совсем другие горизонты и надо понимать, что нет совершенно универсальных людей, которые все знают и умеют. Для меня, к примеру, многие вопросы городской жизни ясны и понятны, но это не означает, что жизнь не ставит новых вопросов. Каждый день ставит новые проблемы, и их надо решать.

**- Знание общего избавляет вас от знания частного, у вас шесть заместителей, в структуре городской исполнительной власти весь набор комитетов, служб, отделов и управлений, что позволяет обеспечивать горожанам нормальный ритм жизни и, тем не менее, сколько рабочего времени занимает у Вас решение «местных» вопросов, прописанных в Законе РФ №131?**

- Больше половины рабочего дня, с учетом того, что он длится 10-12 часов. Нельзя, разумеется, при этом забывать о перспективных вопросах, и, к сожалению, когда наступает нестандартная ситуация с форс-мажорными обстоятельствами, тогда приходится менять свои планы и заниматься решением возникшей проблемы. К тому же ежедневно с 7-30 до 8-00 я принимаю доклады по текущим делам от глав районов и заместителей. Это, кстати, и одна из форм контроля за выполнением данных мною распоряжений. Порою трудно провести черту между текущими и перспективными делами. К примеру, на днях мы обсуждали вопрос о ремонте дорог. Вроде бы текущий вопрос, а если посмотреть, как сработает он на перспективу, примерно лет через пять – десять?

**- Для того чтобы вопросы местного значения решались, а не только задавались, городской округ наделен законодателем определенными полномочиями. Хватает ли их Вам для управления городом? Нередко ведь приходится слышать рассуждения: «А куда власть смотрит? А что**

**власть делает», ну и т.д.?**

- Если говорить о тех полномочиях и законодательных актах, которыми мы руководствуемся в своей деятельности, я думаю, есть определенные моменты, на которые необходимо обратить внимание. На мой взгляд, надо ужесточать вопросы, связанные с санитарным состоянием. Существующая сегодня законодательная база по этому вопросу не отражает в полной мере тех задач, что стоят перед городом. Если вопросы водо-, тепло- и электроснабжения уже достаточно полно регламентированы законодательством, то вопросы санитарного порядка отодвинуты на второстепенный план, какие, мол, проблемы мусор убрать. Сейчас все продается в упаковке, а еще лет 10 назад домохозяйки полиэтиленовые мешочки стирали. Мусора в городе стало в десятки раз больше, и убирать его стало и сложнее и затратнее.

Требовательность к муниципалитетам сегодня повышается, как со стороны вышестоящих органов, так и со стороны горожан. Укрепляется вертикаль и формируется новое общественное осознание происходящего в городе. И это правильно. Но при этом инструментарий почему-то изымается. Имею в виду, что на уровень государственной власти, а не муниципалитета передан контроль за строительством и его качеством. Земельные вопросы теперь решает субъект федерации, край, а не муниципалитет. С одной стороны, чем выше уровень ответственности, тем выше уровень профессионализма, компетентности и т.д., а с другой стороны, теряется оперативность в управлении. Например, для того, чтобы убрать или поставить временный киоск, требуется решение краевых органов. Аналогичных вопросов много. Некоторые из них переданы на федеральный уровень. У нас теперь нет горсанэпидемстанции, но прокуратура по-прежнему требует с меня надлежащий санитарный порядок, тогда как механизм контроля у меня отобран. Наказания нерадивых предпринимателей или отдельных горожан за нарушение санитарной чистоты, данных муниципальной власти незначительны и сильно заорганизованы.

**- А что Вы можете?**

- Убеждать, уговаривать, убирать за них, что, собственно, мы и делаем.

Город – это большой живой организм, и если край или область можно разделить на районы, зоны и др., то город разделить невозможно. Его нынешнее административное деление на пять районов чисто условное. Он воедино связан системами тепло- и водоснабжения, дорогами, транспортными маршрутами, у него как у человека, единая кровеносная система, поэтому у города должны быть и возможности и полномочия. На мой взгляд, сейчас надо возвращать городу переданные ранее от него полномочия и требовать их безусловного исполнения.

**- Владимир Николаевич, местное самоуправление не представляется без территориального общественного самоуправления. Как Вы оцениваете деятельность городских ТОСов и какую помощь Вы им оказываете?**

- ТОСы должны управлять своими территориями в вопросах, связанных с жизнедеятельностью населения. Да, они не могут заниматься вопросами централизованного водоснабжения или теплоснабжения, но навести элементарный порядок в своих жилых кварталах им вполне по силам. И мы сегодня достаточно продуктивно работаем по созданию этих общественных структур. Сегодня в Барнауле 45 органов ТОС, которые охватывают 400 тысяч горожан, по сути две трети всего населения города. Думаю, что успех реализации планов экономического и социального развития Барнаула во многом зависит от того, насколько эти цели и задачи станут ясны и понятны горожанам и насколько сами они будут вовлечены в их реализацию. Практика показывает, что власть успешно решает вопросы жизнеобеспечения территорий района не просто с населением, а с организованным населением.

В Барнауле сложилась определенная система с органами ТОС, как никак в городе они действуют уже 18 лет, этого времени вполне достаточно, чтобы горожане научились не только самостоятельно решать вопросы местного масштаба, но и взаимодействовать с властью. У ТОСов есть нормативная база, в виде Положения о ТОСах, типовые уставы домовых и уличных комитетов, все они обеспечены помещениями и кадрами. Работает Координационный совет по ТОСам,





решены вопросы по льготам при оплате аренды за пользование помещениями. На содержание помещений для ТОСов ежегодно выделяется более 1 млн. рублей. Растет объем бюджетных средств, выделяемых на поддержку общественно-значимых проектов ТОС, например, в 2008 году эта сумма составляет около 1,5 миллиона рублей. Словом, статья №27 131-го Федерального закона «О территориальном общественном самоуправлении» в Барнауле исполняется. А так как спектр деятельности ТОСов достаточно широк, думаю, в Барнауле они получат дальнейшее свое развитие. ТОСы, на мой взгляд, должны влиять на общественное мнение по целому ряду позиций, в первую очередь на решение задач общегородского значения.

**- Экономической основой местного самоуправления, как известно, является муниципальное имущество, средства местного бюджета, а также имущественные права муниципалитета. Насколько эффективно они используются? Например, имущество для обеспечения доступного и бесплатного образования или имущество для оказания медицинской помощи?**

- То, что бюджет города из года в год увеличивается, свидетельствует о том, что исполнительная власть весьма прагматично подходит к вопросу использования муниципального имущества как одного из источников пополнения городской казны. Говоря о том, насколько эффективно используются муниципальное имущество в области культуры, образования, здравоохранения и др., должен сказать, что в этом у нас есть определенные критерии: оборот койка-места, стоимость обучения одного ученика и т.д. Существуют вполне конкретные нормативы, за исполнением которых мы внимательно следим. Однако есть ситуации, где экономически следует принять одно решение, а психологический аспект проблемы требует другого решения и прямо противоположного. Например, учеников в одной из городских школ стало меньше, и ее наполняемость ниже норматива. Какое надо принять решение? Закрыть школу. Но как быть тогда с мнением родителей учеников и самими учениками, которые живут

рядом с этой школой? По живомурезать тоже ведь нельзя. Вот и ищем компромиссы.

**- Находите?**

- Не всегда, было бы у нас много денег, мы бы могли содержать малокомплектные школы, а сейчас... Недавно губернатор покритиковал нас за то, что оборачиваемость койки в наших городских больницах не очень хорошая по сравнению с другими городами. Это говорит в первую очередь о том, что контроль за этим делом в определенной степени был ослаблен, а ведь деньги, которые муниципалитет вкладывает в содержание больниц, зарплату персонала, медицинское оборудование и др., должны работать эффективно или хотя бы по нормативу. Эффективность лечения, эффективность учебы – это ведь тоже показатель, как мы управляем городом.

**- Возвращаясь к Вашему личному опыту в этом вопросе, скажите, что Вам удалось решить наиболее эффективно?**

- Возьмем статью «Распоряжение муниципальным имуществом». Нам дано право забываться от активов, не востребованных на муниципальные нужды, магазинчиков и др. Мы их продаем. Это позволило нам сконцентрировать средства для решения проблемы нехватки мест в детских садах.

В 2007 году дополнительно введено 1 тысяча новых мест в детских дошкольных учреждениях, на 70% это удалось сделать только за счет того, что мы создали специальный фонд и все средства, вырученные от продажи муниципального имущества, направили в этот фонд.

Еще один фонд был создан для обеспечения предприятий благоустроительного комплекса дорожной техникой. С помощью собранных средств мы смогли расширить это «узкое» место, приобрели в 2007 году 60 единиц самой различной техники. Бюджет города год от года увеличивается и у нас уже появилась возможность планировать на 2-3 года вперед, впрочем, причина увеличения бюджета требует отдельного и более обстоятельного разговора и не в общем смысле, а конкретно по статьям доходов и расходов.

**- Что дало городской системе управления перераспределение полномочий между округом и**

**субъектом федерации?**

- Буду краток – это свершившийся факт, как к нему не относиться. Но новая система взаимоотношений муниципалитета и субъекта федерации создана, и она работает. Не думаю, что ее следует постоянно менять, хотя корректировать ее в какой-то определенной степени все же нужно. Но для начала надо, чтобы у нее появились какие-то наработки, тем более, что возможности для этого созданы и есть, а все ветви власти во главу ставят одну цель – благосостояние человека.

**- Можно ли однозначно сказать, что принятая недавно городская «Программа социально-экономического развития муниципального образования городского округа – города Барнаул Алтайского края на 2008-2017 годы» является прямым руководством к действию?**

- Можно и нужно. Общее руководство ею и контроль за ее выполнением возложены на меня. Программа охватывает не только большой период времени, но и все отрасли городского хозяйства. Механизм ее реализации четко продуман, он включает как налоговые и инвестиционные регулировки, так и системы стимулирования предпринимательской деятельности и др. Программа большая, но она по максимуму учитывает все предложения ее разработчиков. Сегодняшняя экономическая ситуация в городе, крае и стране позволяет нам заглянуть вперед. Еще недавно мы ломали голову над тем, как выплатить зарплату бюджетникам, закрыть налоги и сохранить предприятия от банкротства, а сегодня мы уже можем смело думать о перспективе, о том, как город будет развиваться дальше.

**- Какую главную цель Вы поставили как мэра лично для себя на ближайшие четыре года – ведь свыше 60% барнаульцев на минувших выборах поддержали именно Вашу кандидатуру?**

- Улучшить демографическую ситуацию в городе. Это возможно только при одном условии: Барнаул должен стать городом комфортным для проживания. Вот для этого мы и работаем и живем.

Михаил Зимогор







Александр Витальевич СОЛДАТОВ, Глава Завьяловского района Алтайского края, заслуженный работник сельского хозяйства Российской Федерации

*В последние годы информация о Завьяловском районе всё чаще мелькает на страницах краевых газет и журналов, транслируется в региональных выпусках телевизионных новостей. За счет строительства домов и объектов соцкультбыта район два года подряд являлся лидером краевого трудового соревнования по социальному обустройству сельских территорий. Немалую инвестиционную привлекательность представляет собой расположенная на местных уникальных озёрах зона отдыха, в развитии которой районные власти видят реальную перспективу. Это далеко не полный перечень дел, благодаря которым район постепенно завоевывает ведущие позиции в ряду муниципальных образований края. О путях и перспективах развития сегодня рассказывает его глава Александр Солдатов.*

## В РАКУРСЕ РЕАЛЬНЫХ ДЕЛ: О ПРОЕКТАХ, ИНВЕСТИЦИЯХ, ЭКОНОМИИ И ПЕРСПЕКТИВАХ

### Сохранить и приумножить

Если нет дальнейшего роста, значит, близок закат. Не нужно быть Сенекой, чтобы понять, что основное условие развития – движение вперед, а главный принцип руководителя, желающего ощущать под собой реальную почву реальных дел, – не сидеть сложа руки. Никому ещё не удалось лёжа на печи одержать победу над врагами. Руководствуясь сей незамысловатой философией, уверяю вас, можно браться за серьёзные дела.

Сразу оговорюсь, что, вернувшись в 2004 году после четырёхлетнего перерыва на пост главы района, я начал не на пустом месте. Главное, что мы имеем на сегодняшний день – 11 хозяйств, производящих и перерабатывающих сельхозпродукцию, которые составляют основу экономической базы района. Восемь из них сохранили форму сельскохозяйственных производственных кооперативов, на базе трёх обанкротившихся организованы ООО, имеющие частную форму собственности. Что касается последних, не буду скрывать, подбор инвесторов происходил не без участия районной администрации. Сегодня все хозяйства работают по пути наращивания производства. В районе нет ни клочка незасеянной земли. Сохранена база отрасли животноводства, кадры, десятилетиями наработанный опыт хозяйствования.

Урожайность зерновых в хозяйствах района ежегодно превышает среднекраевой показатель и является

наивысшей в Восточно-Кулундинской зоне. За последние пять лет валовый сбор зерна в бункерном весе составил в среднем 97260 тонн при урожайности 14,2 центнеров с гектара. Два сельскохозяйственных производственных кооператива, «Фрунзенский» и «Путь к коммунизму», входят в кортету лучших зерносеющих хозяйств России. Первый из них имеет статус семеноводческого хозяйства и производит элитные семена зерновых, торгуя с другими регионами. В последние годы расширены площади под зерновыми и техническими культурами. По урожайности технических культур район входит в пятерку лучших в крае. В районе прочно освоена почвозащитная система земледелия, используются энергоресурсосберегающие технологии, внедряются новейшие сорта. В течение последних трёх лет земледельцы отрасли первыми в крае завершают цикл весеннее – полевых работ и уборку зерновых культур.

Поголовье КРС на фермах района насчитывает более 13 тысяч голов, в том числе дойное стадо – более 5 тысяч. В 2003 году животноводы района перешагнули трёхтысячный порог надоев и продолжают из года в год наращивать продуктивность. В 2007 году на одну фуражную корову надоев 3239 кг молока. Это 19 место в рейтинге среди шестидесяти сельскохозяйственных районов края. Несмотря на то, что в целом животноводство по-прежнему остаётся убыточным, руководство района придерживается од-

нозначной позиции: сохранить и приумножить то, что имеем, не допустить сокращения поголовья, не закрыть ни одной действующей фермы. Ведь именно оно даёт селу каждодневную живую копейку. Те средства, которые сегодня в рамках нацпроекта вложены в развитие отрасли, а это ни много ни мало, почти 70 млн. рублей, вернутся сторицей. В фактическом выражении эти средства – два новых двора каждый вместимостью 200 голов, с самым современным оборудованием и кормозаготовительной техникой, и 300 голов племенного молодняка КРС, пополнявших районное стадо.

Увеличение производства зерна и кормов невозможно без внедрения в сельскохозяйственное производство новых технологий и комплексных машин. Благодаря участию в краевой целевой программе технического перевооружения отрасли хозяйства района за последние два года приобрели техники на сумму более 55 млн. рублей.

Вопросы развития агропромышленного комплекса постоянно обсуждаются на рабочих аппаратных совещаниях в администрации района, заседаниях Совета администрации, Координационного совета по реализации нацпроектов. С целью поддержки сельхозтоваропроизводителей под гарантию районной администрации ежегодно оформляется бюджетный кредит. Он предоставляется хозяйствам, которые не имеют долгов перед районным бюджетом.





Активно идёт освоение средств, предоставляемых на развитие отрасли из федерального и краевого бюджетов в виде субсидий. Так, в 2007 году освоено более 45 млн. рублей.

В итоге мы имеем тот финансовый результат, который имеем. За 2007 год прибыль от производственно-хозяйственной деятельности коллективных хозяйств района составила 120 млн. рублей. Для сравнения: год назад этот показатель равнялся 62 миллионам.

### Сколько стоит дом построить

Свою главную задачу муниципалитет видит в том, чтобы не останавливаться на достигнутом. Одним из главных направлений деятельности администрации является строительство. Ежегодно в районе вводится в среднем около 4000 квадратных метров. Это жильё и объекты соцкультбыта. В 2004 году на базе Центральной районной больницы построен реабилитационный центр, где созданы все условия для отдыха и лечения людей с использованием современной аппаратуры и местных природных ресурсов, в том числе лечебных грязей озера Соленого. Двухэтажное здание обошлось нам в 11,7 млн. рублей при смете 32 млн. рублей, при этом собственные средства бюджета и средства районных предприятий составили более 80%. На условиях софинансирования, с участием средств районного бюджета, предприятий и граждан за последние три года в районном центре построена 21 квартира для работников бюджетной сферы, что во многом помогло решить проблему с кадрами, в особенности медицинских работников. Так как строительство вели своими силами, стоимость одного квадратного метра такого жилья составила 6,5 тысяч рублей, то есть втрое ниже, чем в среднем по краю.

В 2006 году в короткий срок завершено строительство второй очереди Гоноховской средней школы. По моему настоянию это строительство было передано в полномочия района, что позволило сэкономить время и бюджетные средства, минуя затраты на содержание генподрядчика и стройзаказчика. Универсальный блок на 464 учащихся был сдан к началу нового учебного года.

При поддержке краевой администрации и лично губернатора А.Карли-

на, прошлым летом побывавшего у нас во время рабочей поездки, на условиях софинансирования средств районного и краевого бюджетов, осенью прошлого года сделана пристройка к школе в пос.Соболи, клубный зал, который выполняет роль сельского Дома культуры.

Как нелегко «выбиваются» бюджетные средства, знает только тот, кому по роду деятельности приходится этим заниматься. Здесь действует только одно правило: стучаться в закрытые двери.

По нашей инициативе район включен в федеральную целевую программу «Социальное развитие села до 2010 года». Кроме той помощи, которая оказывается в плане решения жилищных проблем, мы добились выделения средств на реконструкцию водопроводной сети в райцентре. Речь идет о строительстве почти 8-километровой нити. На это строительство программой предусмотрено поэтапное финансирование из федерального, краевого и районного бюджетов. Почти половина трассы уже проложена. Работы ведутся ОАО «Барнаулводстрой», выигравшим тендер на определение подрядчика. В прошлом году освоено почти 16 млн. рублей, освоению в текущем году подлежит более 25 млн.

Администрацией района также решён вопрос по финансированию строительства средней общеобразовательной школы в с. Завьялово. Пытаемся сдвинуть с места долгострой, законсервированный с советских времён. На 2008 год наш район включен в краевую адресную инвестиционную программу. Декабрьским постановлением Администрации Алтайского края распределены средства на реализацию данной программы. В первой половине текущего года на этом строительстве планируется освоить 2 млн. рублей средств краевого бюджета. Первоначальный этап строительства предполагает софинансирование из средств краевого и районного бюджетов в разрезе 80% на 20%. В следующие два года, на которые оно рассчитано, финансирование планируется передать на федеральный уровень. На сегодняшний день завершено изготовление проектно- сметной документации на данный объект. А пока завьяловские школьники учатся в ава-

рийном здании постройки 30-х годов прошлого столетия.

Объем средств, направленных в 2007 году на строительство, составил более 52 млн. рублей. При этом средства федерального и краевого бюджетов - только третья часть вложений. Всё остальное - средства районного бюджета, предприятий и организаций, собственные средства граждан. В рейтинге городов и районов края по вводу общей площади жилых домов на душу населения в 2007 году Завьяловский район находится на 12 месте.

За счет реализации на территории района федеральных и региональных жилищных программ «Социальное развитие села до 2010 года» и «Социальное развитие села – молодые специалисты», а также районной целевой программы «Обеспечение жильем или улучшение жилищных условий молодых семей в Завьяловском районе на 2004–2010 годы», действующих в рамках нацпроекта «Доступное и комфортное жильё - гражданам России», в последние два года свои жилищные условия путем приобретения или строительства жилья улучшили почти 40 семей. Всего в рамках реализации программ в 2006 и 2007 годах освоено порядка 9 млн. рублей

В рамках нацпроекта в районе разработана целевая программа «Улучшение жилищных условий населения в Завьяловском районе на период до 2010 года» Её целью является увеличение объемов жилищного строительства, формирование условий для введения в жилищные отношения рыночных механизмов с использованием системы финансирования приобретения и строительства жилья, позволяющей консолидировать бюджетные, внебюджетные средства и личные сбережения граждан.

Действует в районе и система долгосрочного ипотечного кредитования. За прошедший год представительством ОАО «Краевое АЖИК» в Завьяловском районе, местным отделением Алтайского сберегательного банка России и Завьяловским отделением «Россельхозбанка» выдано 60 кредитов на строительство и приобретение жилья на сумму около 15 млн. рублей.

### Просматривая перспективу

Особая забота районной власти – развитие зоны отдыха на озере Со-





лением, расположенном в 10 километрах от райцентра. Ежегодно здесь отдыхает около 200 тысяч человек, приезжающих из районов края и соседних регионов, чтобы поправить своё здоровье на целебных озёрах. Уникальность этих озёр заключается в их компактном расположении относительно друг друга и количестве полезных лечебных ресурсов, к которым относятся грязи, рапа и синяя глина. Лечебные грязи созданного природой оздоровительного бассейна по составу не уступают знаменитым грязям Мёртвого моря, Куяльницкого лимана в Одесской области и озера Карачи в Новосибирской.

В лечебно-оздоровительной местности действуют три частных предприятия и два муниципальных, организованы пять туристических стоянок, кроме того работает отделение восстановительного лечения, функционирующего как круглогодичный пансионат. В зоне отдыха создан обширный набор сервисных услуг, спектр которых ежегодно расширяется. В последнее время улучшено транспортное обслуживание в районе. Открыты прямые автобусные маршруты до Кемерово, Новосибирска, Барнаула, Ярового.

Деятельность предприятий находится под контролем районной исполнительной власти. Специальным постановлением установлены правила заезда, размещения и проживания в лечебно-оздоровительной местности, утверждены санитарно-охранные зоны, ответственность за которые несут предприятия, действующие в зоне отдыха, утверждены правила торговли, схема расположения дорожных знаков, определены правила использования средств малой авиации и водного транспорта и т.д. Под руководством районной администрации в зоне отдыха организован экологический и санитарно-эпидемиологический контроль, охрана общественного порядка. Осуществляется контроль за отчислением налоговых платежей, значительная часть которых поступает в районный бюджет и внесением арендной платы за находящиеся в пользовании земли.

Не использовать природные богатства, столь щедро подаренные природой, было бы неразумно. Зона

отдыха – прекрасное поле деятельности для инвесторов. Поэтому у районной власти есть определенные планы в отношении развития лечебно-оздоровительной местности. Сознывая потенциальную экономическую перспективу создания курортной инфраструктуры, которая может дать как минимум новые рабочие места и денежные поступления в бюджет, администрацией района создаются все условия для инвестирования туристических проектов. В настоящее время создано три инвестиционных площадки, одна из которых уже осваивается рядом инвесторов. В рамках действующего проекта начато строительство санаторно-курортного комплекса. Заканчивается сооружение трёх 16-номерных коттеджей и кафе на 250 мест, заложен фундамент грязелечебницы. Администрацией района ведутся дальнейшие переговоры с инвесторами. В марте этого года туристский потенциал лечебно-оздоровительной местности района был представлен на международной туристической выставке «Интурмаркет-2008» в Москве.

#### Экономия как принцип хозяйствования

Одна из проблем, существующих сегодня на селе, – доставшаяся в наследство с социалистических времен разветвленная социальная сфера. Её нужно топить и содержать. Так как бюджетных средств постоянно не хватает, районная администрация приняла решение перевести объекты социальной сферы в буквальном смысле слова под одну крышу. В большинстве случаев такой крышей стали построенные в 90-х годах огромные здания общеобразовательных школ, в которых сегодня нет наполняемости. Такой шаг – единственная возможность сохранить социальную сферу на селе. Не закрыть ни одной малокомплектной школы, ни одного ФАПа, ни одного детского сада – это принципиальная позиция администрации.

Следующий шаг в решении проблемы напрашивается сам собой: необходима реконструкция систем теплоснабжения на этих объектах. Огромные котельные, устаревшее технологическое оборудование, километровые теплотрассы – в итоге

бюджетные деньги «вылетают в трубу». В 2007 году решено было провести реконструкцию систем теплоснабжения, уйти от протяженности теплотрасс, поставить современные котлы с высоким КПД. Подобный опыт у нас уже имелся. Годом раньше в Гоноховской средней школе была построена экспериментальная котельная, установлено два маломощных водогрейных котла, которые обогревают два корпуса здания, давая при этом значительную экономию угля. Две мини-котельные были пущены в ход на двухэтажных жилых домах в райцентре. Они сторицей оправдали себя.

Используя уже имеющийся опыт, в весенне-летний период мы провели реконструкцию на объектах, отапливающих школьные здания, во всех сёлах района. Весной был оформлен лизинг на приобретение котельного оборудования, найдены поставщики, в роли которых выступили ОАО «Инженерные сети» (г.Барнаул) и Ребрихинский завод котельного оборудования. Всего реконструировано 16 объектов, установлено 28 котлов новой модификации, что позволило значительно улучшить тепловой режим в детских учреждениях. Кроме того, реконструированная система по итогам отопительного сезона дала как минимум 30% экономии твёрдого топлива. Эту работу мы собираемся продолжить. На очереди учреждения дошкольного образования и находящиеся в муниципальной собственности сельские Дома культуры.

В заключение хочу сказать, что те экономические условия, в которых сегодня живёт российское общество, требуют от нас всё большей инициативы. К этому толкает и закон о местном самоуправлении, который органично вытекает из этих условий. И неправда, что у нас нет возможностей для развития. Если в полной мере использовать ту поддержку, которую предлагает государство, если разумно экономить и расходовать бюджетные средства, если научиться зарабатывать их самим, просматривая перспективы каждой отдельно взятой территории, каждого муниципалитета, можно успешно двигаться вперёд.





Иван Павлович МАКСАЧУК, Глава администрации Бийского района Алтайского края

## ГЛАВА АДМИНИСТРАЦИИ РАЙОНА – ИСПОЛНИТЕЛЬ ВОЛИ НАСЕЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ем в газете «Моя земля» и обсуждениям на публичных слушаниях, на заседании постоянных комиссий Совета);

- ежегодные отчеты об исполнении бюджета района за прошедший год;

- обязательное мое участие, как главы администрации района и руководителей муниципальных учреждений с/х предприятий на конференциях граждан сел района, проводимых не реже 1 раза в квартал (полугодие). Данное участие дает возможность доведения информации о планах, их выполнении, принятых нормативных правовых актах, требованиях по социуму, ответов на вопросы граждан и т.д., принятия решений по проблемам;

- один раз в месяц проводится день администрации района в одном из поселений. В этот день в поселении работают глава района, заместители главы администрации района, руководители бюджетных учреждений района. В этот день проводятся встречи в коллективах предприятий, учреждений, с пенсионерами, изучается уровень эффективности работы коллективов и их руководителей, администрации поселения и сельского Совета и дается оценка, ведется лично мною и заместителями личный прием граждан, в том числе и в малых селах, зачастую переходящих в собрания граждан;

- один раз в неделю мною проводится личный прием граждан в администрации района. Эта мера общения с населением дает им возможность решения личных проблем. И как показывает практика, прием необходимо проводить, он показывает, что беспокоит людей, как относятся к проблемам людей в администрациях поселений, специалисты районных учреждений;

- существенным в работе считаю учебу глав и заместителей глав администраций поселений, проводимую один раз в месяц. На этой учебе доводятся суть принятых законов федеральных и краевых, решаются пути выполнения законов, делается анализ работы с решением задач и проблем. Все это направлено на совершенствование работы с населением;

- один раз в год проводятся семинары с руководителями и членами обществен-

ных организаций – депутатами сельских и районного Совета, Советами ветеранов, Советами молодежи, формирований по поддержанию правопорядка, женсоветов, территориального общественного самоуправления. Здесь важна передача наработанного опыта участия граждан в самоуправлении.

На территории Бийского района проживает 35,2 тыс. человек в 37 населенных пунктах, из которых 18 являются малонаселенными. В них проживают от 35 до 500 человек. Большая их часть сегодня не имеют производства, и проживают там в основном пенсионеры и безработные.

Чтобы активизировать деятельность населения района в решении вопросов местного значения, оперативно информировать жителей по многочисленным вопросам в 15 больших селах, созданы и работают 128 уличных комитетов, в малонаселенных пунктах 20 сельских комитетов. Учитывая дефицит бюджета, проблемы семьи, воспитания детей, состояния благоустройства сел, обеспечения населения бытовыми и коммунальными услугами, успешно и значимо для населения работают селькомы малых сел Полеводка (Черников Геннадий Васильевич), Семеновод (Вахрушева Надежда Ивановна), Ясная Поляна (Черепанова Антонина Николаевна), Б-Аникино (Кайгародова Лариса Николаевна), Пригородный (Нечаева Валентина Григорьевна) и многие другие.

Система взаимосвязи с населением, исполнения воли их, решение их проблем дает возможность выполнения большинства планов, в том числе повышения уровня жизни людей, борьбы с негативными проявлениями, поддержания правопорядка.

Экономика Бийского района – это многоотраслевой комплекс, и представлен он двумя базовыми секторами – сельским хозяйством и промышленностью. Район является крупнейшим производителем сельскохозяйственной продукции.

В 2007 году объем реализации продукции сельского хозяйства в сельхозпредприятиях всех форм собственности в денежном выражении составил 1 млрд.

Администрация Бийского района уделяет первостепенное значение взаимодействию с населением района, органами местного самоуправления поселений. Для этого в районе наработана система, на мой взгляд, дающая возможность оперативного получения информации, вопросов, предложений, замечаний, критики от жителей района, рассмотрения их и принятия мер по ним.

В районе в соответствии с Уставом глава администрации района всенародно избран избирателями на 4 года, является и главой района. Этим обеспечивается в первую очередь ответственность главы перед жителями сел за их доверие, необходимость регулярного отчета за проделанную работу, относительную самостоятельность исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления муниципального образования Бийский район и представительного органа района – Бийский районный Совет народных депутатов, возможность отчетности администрации района перед районным Советом народных депутатов, взаимодействия 2х ветвей власти на муниципальной основе.

Считаю, выборность органов власти муниципального района и поселений всенародным голосованием оптимальной формой формирования органов местного самоуправления в условиях Бийского района, как исполнительной воли населения.

В системе работы с населением проводятся:

- ежегодные отчеты главы администрации на сессиях районного Совета народных депутатов о проделанной работе по выполнению плана социально-экономического развития (план принимается на следующий год в ноябре-декабре на сессии районного Совета народных депутатов с предварительным опубликовани-





208 млн. рублей, т.е. больше чем в 2006 году на 117,1 млн. рублей.

По району в 2007 году от реализации сельскохозяйственной продукции получено 140 млн. 600 тыс. рублей прибыли с рентабельностью в 19%, прирост составил 111,8%.

Наиболее эффективно завершили 2007 год коллективы:

АКГУП Промышленный – 45,8 млн. рублей рук. Моисеев В.С.

ООО АПФ «Русь» – 29,3 млн. рублей

рук. Поволоцкий Ю.К.

ФГОУ СХТ «Бийский» – 25,5 млн. рублей

рук. Полустрев В.В.

ООО АПФ п/ф Енисейская – 14,8 млн. рублей

рук. Савилов В.С.

Хочется отметить положительный момент: в районе увеличиваются площади посевов основных сельскохозяйственных культур: зерновых, сахарной свеклы, картофеля и овощей, кормовых культур, увеличиваются объемы производства сельскохозяйственной продукции.

Зерновые в 2007 году были убраны с площади 50500 га с урожайностью 17,2 ц/га, это практически на 6 ц/га выше урожая 2006 года. Валовой сбор составил 87003 тонн.

Работники отрасли животноводства удерживают ранее достигнутые показатели и ежедневно работают над их увеличением. Молочное стадо района осталось на уровне прошлых лет 8140 коров, от каждой из них было получено по 4044 кг молока, что является третьим показателем в крае. За 2007 год произведено 32921 т молока, 4447 т мяса, ни один район в крае не производит столько молока и мяса.

Такие результаты не приходят сами собой, это огромный труд работников всех отраслей хозяйств, это повседневный труд руководителей и специалистов, бригадиров, доярок, телятниц, скотников и работников других обслуживающих профессий.

Более 40% трудоспособного населения района занято в промышленном производстве, торговле, транспорте. Объем отгруженных товаров собственного производства и услуг за 2007 год составил 1 млрд. 224 млн. рублей против 921,5 млн. рублей в 2006 году, рост 132,8%, в том числе по крупным предприятиям рост 147,7%.

Это позволило увеличить заработную плату работающих, рост за 2007 год к 2006 году составил 132,7%, среднемесячные доходы на душу населения возросли

на 123,4%. Все это позволило значительно увеличить и поступления налогов в местный бюджет, рост составил 157,5% к уровню прошлого года. В 2007 году увеличился объем инвестиций на развитие объектов социальной инфраструктуры района за счет собственных средств бюджета на сумму 3 млн. 536 тыс. рублей, что в 4,5 раза больше, чем в 2006 году.

Планом экономического и социального развития района на 2008 год также предусмотрено увеличение объемов инвестиций на развитие объектов социальной сферы.

Населению района оказывают медицинскую помощь: ЦРБ на 185 коек, районная поликлиника на 400 посещений в смену, 2 участковые больницы по 40 коек каждая, 4 врачебные амбулатории, 28 ФАПов – все укомплектованы медперсоналом. Задача районной администрации состояла в том, чтобы сохранить сложившуюся систему здравоохранения, модернизировать её, качественно улучшив, что и было сделано, ни одна больница не сокращена, ни один ФАП не закрыт.

Для оперативной доставки больных из сел района в ЦРБ, открыто дополнительно 3 пункта «скорой помощи» – это в с. Шебадино, М-Енисейск и на федеральной трассе в с. Сростки.

В 2005 году за счет средств района (1 млн. руб.) приобретена эндовидеохирургическая стойка, физиооборудование, нарочно-дыхательная система и т.д. Во всех участковых больницах, врачебных амбулаториях и 4-х ФАПах работает санитарный транспорт для доставки больных, беременных женщин и т.д.

В 2007 году проделана огромная работа по лицензированию всех лечебно-профилактических учреждений. Все ЛПУ, включая и ФАПы, пролицензированы. Плановомерно проводится работа по ремонту отделений ЦРБ, участковых больниц, ФАПов на сумму более 3 млн. рублей в год.

В 2007-2008 гг. - все ЛПУ оснащены п/пожарной сигнализацией, израсходовано на эти цели 2 млн. рублей из районного бюджета.

Ежегодно, для закрепления врачебных кадров, выделяются 2-3 квартиры, проводится реконструкция нежилых помещений в участковых больницах в жилье, также для предоставления квартир врачам (Сростки, М-Енисейск).

Для приближения медикаментозной помощи, особенно льготной категории граждан, районная аптека будет переведена в 2008 году в здание районной поликлиники, где больным будут выписываться

рецепты, и тут же будут получать лекарственные средства.

В целом система здравоохранения района работает стабильно.

Модернизация образования проходит на всех его уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. В настоящее время формируется новый взгляд на задачи и направления развития муниципальной системы образования. Достижение главной цели - создание необходимых условий для достижения современного качества общего образования, выравнивание возможностей доступа всех школьников к получению качественных образовательных услуг и эффективное использование кадровых, финансовых, материально-технических и управленческих ресурсов, получило отражение в разработке и принятии районных целевых программ, одобренных главой района и принятых Советом депутатов (утверждена программа «Развитие системы образования Бийского района на 2007-2010гг.», готовится к утверждению программа «Реструктуризация сети ОУ Бийского района на 2008-2011 гг.»).

Ежегодно проводятся районные конкурсы «Учитель года», «Воспитатель года», «Самый классный классный». Из районного бюджета (начиная с 2007г.) выделяются премии на поощрение лучших педагогических работников района. На повышение квалификации ежегодно выделяется более 100 тыс. рублей.

Поддержана инициатива участия и оказано финансовое обеспечение поездки учителя Игнатенко Е.И. на международную выставку-ярмарку «УЧСИБ-2007», где получена Малая Золотая медаль и 4 диплома выставки.

За последние два года (2007, 2008) из бюджета района на капитальный и текущий ремонт зданий было выделено более 2 млн. 600 тыс. рублей. Предпринимаются меры к обеспечению противопожарной безопасности образовательных учреждений. В 2007, 2008 гг. из бюджета района на эти цели выделено более 3 млн. рублей.

В районной и сельских администрациях имеется достаточно подготовленный, высокопрофессиональный коллектив, способный работать на перспективу, внедряя новые формы и методы с нашим населением.

Выполняя наказы, пожелания людей, активно работая на повышение благосостояния жителей, развитие семьи, здорового образа жизни, своевременно реагируя на проблемы населения, мы добиваемся выполнения программ экономического и социального развития района.





Александр Андреевич ПРАХТ, Глава администрации Ребрихинского района Алтайского края

*А.А. Прахт в должности главы района работает с апреля 2000 года. За это время Ребрихинский район преодолел негативные тенденции в экономике и социальной сфере и достиг положительных результатов. Приоритетным направлением в деятельности администрации района является обеспечение условий для роста эффективности производства, развития экономики и повышения уровня жизни населения.*

## ФОРМЫ И МЕТОДЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ В МУНИЦИПАЛЬНОМ РАЙОНЕ

### Подведены итоги работы района по всем направлениям за 2007 год. Какие результаты достигнуты в социально-экономическом развитии?

В социально-экономическом развитии 2007 год сложился удачным для района. В текущем году удалось удержать рост производства в промышленности и сельском хозяйстве, достигнутый в 2006 году. Учитывая, что промышленность нашего района ориентирована, в основном, на переработку сельскохозяйственной продукции, рост производства получен, в первую очередь, за счет увеличения производства муки, крупы, сыра, хлеба, а также продукции деревообрабатывающей промышленности, строительных материалов, котлов, возрос грузооборот автомобильного транспорта.

Индекс промышленного производства составил 119,7%.

В 2007 году впервые за последние 10 лет валовой сбор зерновых и зернобобовых культур составил 141,5 тыс. тонн, урожайность – 15,3 ц/га, в весе после доработки соответственно 132,7 тыс. тонн и урожайности – 14,3 ц/га. Получить такой урожай удалось за счет нескольких слагаемых – это и оптимальные сроки посева всех сельскохозяйственных культур, увеличение площадей, под которые были внесены минеральные удобрения, обработка посевов гербицидами, увеличение площадей посева элитными семенами, соблюдение севооборота. Наивысшая урожайность 18,7 ц/га получена в ООО «Возрождение».

Валовой сбор по сахарной свекле составил 70,2 тыс. тонн, при средней урожайности 232,2 ц/га. Наивысшая урожайность – 316,9 ц/га получена на сахарной плантации КФХ Долгова Евгения Алексеевича.

По площади посева и по валовому объему производства сахарной свеклы наш район находится на 2 месте в крае.

В целом по аграрному сектору экономики получена прибыль в сумме 54 млн. рублей. Как и прежде, рентабельной остается отрасль растениеводства, рентабельность по зерну составила – 79%, по подсолнечнику 292%, по сахарной свекле – 24%. В животноводстве остается рентабельным, как и прежде, молоко (25%).

Изменение показателей уровня жизни в 2007 году характеризовалось, прежде всего, ростом денежных доходов населения. Реальные располагаемые доходы населения района составили 112,2% к уровню 2006 года.

Наметилась определенная положительная тенденция на снижение уровня безработицы, хотя по-прежнему напряженной остается обстановка на рынке труда.

### Какие средства осуществления плана социально-экономического

### развития на Ваш взгляд являются наиболее эффективными?

Практика доказала, что эффективным средством решения социально значимых задач являются целевые программы.

Ребрихинский район активно участвует в федеральных и региональных целевых программах и нацпроектах. Благодаря чему в последние годы в районе построена дорога Павловск-Ребриха-Буканское, водопроводы в Шумилихе и в Ребрихе, ведется капитальный ремонт Центрального Дома культуры, завершается строительство средней школы в с. Панове, идет очистка русла реки Касмала.

А также положительные результаты дает реализация 14 муниципальных целевых программ.

Все программы финансово обеспечены. Объем их финансирования на 2008 год утвержден в размере 2585 тыс.рублей.

Успешно на территории района действуют жилищные программы. За последние два года 16 семей стали участниками му-





ниципальной программы «Обеспечение жильем или улучшение жилищных условий молодых семей». Работники сельского хозяйства и социальной сферы используют возможность улучшения жилищных условий в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года». Таким образом, 32 специалиста за 2006-2007 годы приобрели либо построили собственное жилье. Всего за данный период 55 семей стали участниками различных жилищных программ. Из средств местного бюджета на эти цели выделено около 500 тысяч рублей, из краевого бюджета получено более 4 миллионов рублей, из федерального – 4,3 миллиона рублей. В связи с ограниченностью собственных средств участие в целевых федеральных и краевых программах является инструментом для решения проблем социальной сферы и экономики.

Положительные результаты последних лет в развитии экономики и социальной сферы района были достигнуты во многом благодаря помощи Администрации Алтайского края и ее структурных подразделений.

Я, как глава района, всегда чувствовал поддержку со стороны руководства края в решении задач, стоящих перед районом.

#### **Год 2008 объявлен Президентом годом семьи. Находит ли это отражение в муниципальной программе «Здоровый ребенок»?**

- Безусловно. Главной целью данной программы является улучшение качества жизни и здоровья детей, создание системы комплексного решения медицинских, педагогических, социальных проблем материнства и детства.

В ряду основных мероприятий программы хочется отметить следующие:

- обеспечение беременных женщин витаминными препаратами,

- бесплатный проезд беременных женщин из сел района в женскую консультацию. Учитывая, что доля малообеспеченного населения в районе достаточно высока, данная мера обеспечивает своевременную постановку на учет и постоянный врачебный контроль за протеканием беременности;

- обеспечение молоком детей первого года жизни из малообеспеченных семей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации

Ежемесячно такую поддержку получают до 80 детей.

**В последние годы в Алтайском крае пристальное внимание уделяется формированию здорового образа жизни, развитию массового и про-**

#### **фессионального спорта. Какие цели, задачи на уровне района призвана решать программа «Развитие физической культуры и спорта в Ребрихинском районе на 2008-2010 годы»?**

- Наш район имеет достаточно хорошие показатели в области физкультуры и спорта. Активно развиваются такие виды спорта, как волейбол, шахматы, футбол, хоккей, карате, лыжные гонки.

По спорту район входит в десятку лучших районов края. Ежегодно проводим районную Олимпиаду и являемся постоянными участниками Олимпиад сельских спортсменов Алтая. В 2007 году на зимней Олимпиаде заняли III место, а в 2008 году команда поднялась на вторую ступеньку пьедестала почета.

Мы имеем богатый опыт проведения краевых спортивных мероприятий по различным видам спорта, четырежды принимали на своей территории краевые Олимпиады. Для этого у нас создана добротная материально-техническая база.

Но вся эта база сконцентрирована в районном центре, здесь же – опытный высококвалифицированный тренерский состав. А вот в поселениях спорт развит слабо. Поэтому одной из главных задач программы «Развитие физкультуры» является активизация физкультурно-оздоровительной работы в поселениях. Для этого в комитете введена ставка специалиста, отвечающего за физкультурно-оздоровительную работу. Спланировали возрождение методистов по спорту в селах. С 1 января 2008 года данные специалисты работают в селах Подстепное и Ясная Поляна.

Возобновили районные соревнования, спланировали укрепление спортивной

базы в селах: восстановление заброшенных спортивных залов, строительство дворовых площадок, хоккейных коробок.

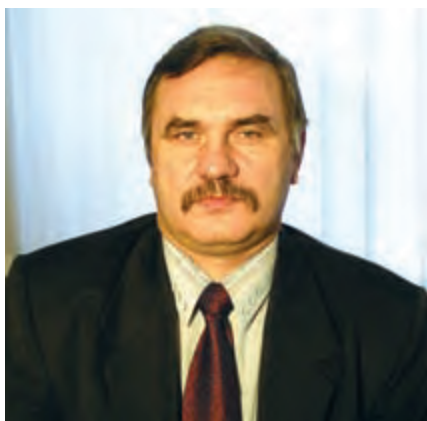
Население поддерживает деятельность администрации района в данном направлении. Заметно повысился интерес к занятиям физкультурой.

#### **Александр Андреевич, каким образом обеспечивает администрация района взаимосвязь с населением по вопросам социально-экономического развития?**

Материалы о социально-экономическом развитии: и позитивные - о наших достижениях, о людях труда, и критические - о недостатках в работе ряда структур, служб, постоянно публикуются в нашей районной газете «Знамя труда». А те, кто не имеет возможности выписать ее, узнают об этом во время встреч с рабочими группами в День администрации района, в час «прямого провода» по телефону. Наиболее действенной формой общения с населением являются сходы граждан, в которых непосредственное участие принимает глава района либо его заместители. Стало традиционным проведение конференций граждан района, на которых заслушивается доклад главы района: Об итогах социально-экономического развития Ребрихинского района.

Используются и другие формы общения с людьми, представителями ответственности. Так, например, выездные дни комитетов, отделов, заседания «круглых столов», прием граждан по личным вопросам в администрации района, а также учеба с руководящими кадрами, специалистами органов местного самоуправления, руководителями общественных формирований.





Александр Николаевич ЛУКЪЯНОВ, Глава Кулундинского района Алтайского края

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КУЛУНДИНСКИЙ РАЙОН – НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ НАСЕЛЕНИЯ, ПРОЖИВАЮЩЕГО В СТЕПИ

Кулундинский район образован в 1938 году. Расположен в степной зоне западной части края, граничит с Павлодарской областью Республики Казахстан, Занимает территорию в две тысячи квадратных километров. Поделен на 9 сельских административных образований, на территории которых расположены 35 населенных пунктов. В настоящее время в районе проживает около 26 тысяч человек, из них 9 тысяч детей и подростков, и более 6700 пенсионеров

Последние три года администрация района и администрации поселений реально отработали положения, заложенные в 131 Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это позволило, по сути, приступить к освоению фундаментальных основ системы народовластия. Для всех нас она стала очень непростой и напряженной работой. Потому, что в самом законе не были четко прописаны наши полномочия по многим вопросам. Однако благодаря предварительной подготовительной работе, проведенной в 2005 году, ответственному отношению глав поселений, нам, в основном, удалось реализовать его главные требования. Они касались, в основном, решения вопросов по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения. Для этого в нашем распоряжении есть определенные финансовые и материальные ресурсы, которых явно недостаточно. Но результаты зависят также и от того, насколько эффективно они будут использованы. Четко понимая это, мы предприняли целый ряд конкретных и целенаправленных шагов. Благода-

ря им в районе отмечены устойчивые положительные темпы развития. Перспективные перемены обозначились в демографии – рождаемость за год возросла на 25%, на свет появились 299 новорожденных, а темпы роста смертности оказались на уровне всего 7%. Такая динамика вселяет надежды и оптимизм. Промышленность завершила год с ощутимым приростом. Объем отгруженной продукции составил 587 млн. рублей. Индекс промышленного производства сложился в размере 102 процента к уровню 2006 года. Определенное влияние на оживление экономики оказало и участие предприятий в реализации федеральной целевой программы «Обустройство государственной границы». Поэтому наибольший всплеск активности отмечен на предприятиях стройиндустрии. Акционерные общества «Железобетон» и «Стройтехнология» увеличили в 1.5–2 раза производство товарного бетона и изделий из него. Создали дополнительные рабочие места. В ОАО «Железобетон» средняя заработная плата возросла с 2655 рублей до 5200. На уровне прошлого года остались показатели деятельности завода силикатного кирпича.

Кроме того, в районе произошло повышение загрузки производственных мощностей по изготовлению кондитерских изделий, валенной обуви и крупы. Расширилась номенклатура выпускаемых полуфабрикатов глубокой заморозки и мебели.

Как и прежде, надежно и устойчиво сработали акционерные общества «Кулундаконсервмолоко», «Кулундинский комбинат хлебопродуктов», ООО «Ореол», МУП ТВС, КЭС и МЭС.

Особо отмечу динамичное развитие розничной торговли. Ее оборот прешагнул символический порог в

1 миллиард рублей. Были открыты новые магазины по продаже сложной бытовой техники, автозапчастей, товаров для детей и пищевых продуктов собственного производства. ООО «Фаворит» установило новое технологическое оборудование по розливу безалкогольных напитков.

Положительные перемены произошли и в сфере сервиса. Объем платных услуг достиг 128 млн. рублей и превысил уровень 2006 года на 12%. В Кулунде приступил к работе сервисный центр по продаже и ремонту современной бытовой техники. Сданы в эксплуатацию две гостиницы. Дальнейшее развитие получили межпоселенческие перевозки пассажиров. В районе оказывается весь перечень социально-значимых услуг. Темпы экономического роста положительно сказались на уровне жизни населения. Среднемесячная зарплата одного работника в 2007 году составила 7957 рублей. Или по сравнению с 2006 годом возросла на 23%.

Надежная связь, удобное транспортное сообщение, хорошие дороги имеют первостепенное значение для людей, проживающих в сельской местности. В этом направлении мы предприняли определенные меры. Так, начиная с 2005 года, в районе стали работать два оператора сотовой связи, в 2007 году установлена современная АТС на Кулундинском узле связи. Уже в этом году завершён монтаж транслятора МТС в с. Златополь, что привело к обеспечению устойчивой телефонной связи этой зоны по более низким тарифам.

ДРСУ выполнил плановый объём по обслуживанию и ремонту автодорог на сумму около 15 миллионов рублей. Планируем завершить трассу от Златополя до Семеновки.





К знаковым событиям можно смело отнести и работу по вовлечению в экономику природного потенциала. Успешно идет освоение месторождения гипса. В ближайших планах обустройство рекреационной зоны озера Щекулдук.

Перспектива развития экономики района видится в сфере малого бизнеса. Это самое мобильное направление, оно чутко, быстро и гибко реагирует на спрос и изменения рынка. Создает дополнительные рабочие места, пополняет местный бюджет и благоустраивает наши территории. В 2007 году у нас действовало **705** объектов малого бизнеса – это на **25%** больше, чем в 2006 году. В данной сфере трудится свыше **4** тыс. человек, или **44%** занятых в экономике. Мы, в свою очередь, всемерно способствуем ее развитию. В прошедшем году из Социального фонда администрации района им было выдано **14** льготных кредитов на сумму **980** тысяч рублей. **14** хозяйствующим субъектам возмещена часть банковской процентной ставки на общую сумму **300** тыс. рублей. В результате в экономику района привлечено дополнительно кредитных ресурсов на сумму **9 млн. 500** тысяч рублей. Они были направлены на расширение сферы услуг, совершенствование производственной базы и приобретение современного оборудования.

Ощутимый толчок повышению активности предпринимательства дало создание в районе информационно-консультационного центра по его поддержке. Он оснащен многофункциональной оргтехникой, позволяющей напрямую общаться с краевыми структурами и краевым бизнес-инкубатором.

Одновременно нам удалось сдвинуть с «мёртвой» точки и вопрос поддержки ЛПХ. На 1 января 2008 года получили кредит 299 человек на сумму 23 млн. 800 тысяч рублей. С нашей стороны осуществляется реальная поддержка ЛПХ.

Положительное развитие экономики района сказалось и на занятости населения. В течение года было создано **95** дополнительных рабочих мест. При содействии службы занятости в отчетном периоде нашли работу **1172** человека. за счет трудоустройства безработных граждан на постоянное место работы, а также на обществен-



ные и временные работы. Существенное влияние оказало и более тесное сотрудничество Центра занятости с работодателями, что позволило пополнить банк вакансий. Уровень регистрируемой безработицы на 1 января 2008 года составил **7,6 %** против **8,2%** в прошедшем году.

Предметно мы занимались и рациональным использованием имеющихся ресурсов. Это в определенной степени способствовало подъему экономики района и пополнению бюджета. Он в 2007 году составил **233 миллионов 214 тысяч рублей**. С удовлетворением отмечу, что план собственных доходов выполнен на 127%, дополнительно мы собрали почти **12 миллионов** рублей. Основными источниками доходов в консолидированный бюджет являются налог на доходы физических лиц – **58,4%**, налоги на совокупный доход – **17%**, доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности – **9,2%** (2006 г. – 7,7%). Безвозмездные поступления от других бюджетов бюджетной системы составили **179 миллионов 300 тысяч рублей**. Произведено расходов на сумму **231 миллион 532** тысячи рублей. Наибольшая сумма расходов остается по –прежнему по разделу «Образование», это почти **94** миллиона рублей или 46%. По разделу «Социальная политика» расходы средств составили **46** миллионов 500 тысяч рублей. Осуществлялись вы-

платы на детские пособия, опекунские и субсидии. На содержание районной больницы направлен почти 21 миллион рублей. Но финансовых средств явно недостаточно для исполнения расходных обязательств, они были определены на уровне ниже реальных потребностей.

Земельный налог, налоги на имущество и на доходы физических лиц не смогут обеспечить формирование достаточной собственной доходной базы. Положение усугубляется и тем, что нам приходится решать дополнительные вопросы местного значения без передачи соответствующих доходных источников. На наш взгляд, необходимо внесение изменений в действующее налоговое и бюджетное законодательства, разграничение полномочий и ответственности между органами власти разных уровней. Увы, в настоящее время большая часть денег оседает не там, где зарабатывается. А те, что остаются, мы расходует в строгом соответствии с федеральными и краевыми законами, собственным Уставом и непременно с учетом первоочередных нужд и потребностей Кулундинского района и тех, кто в нем живет. Так, к примеру, только перевод котельных с электроэнергии на твердое топливо позволил сократить расходы бюджета на отопление социальной сферы на 3,7 миллиона рублей. Передача в собственность и в аренду объектов ЖКХ предпринимателям обеспечи-





до сокращения затрат и уменьшение оплаты за отопление с 25,9 рублей в 2005 году до 24,1 рубля за один квадратный метр в 2006 году. Такой тариф будет действовать до конца 2008 года. Это, в свою очередь, привело к сокращению размеров субвенций краевого бюджета на социальную поддержку льготников всех категорий. Также, в целях оптимизации расходов бюджета, в свободных помещениях сельских школ размещены детские сады, фельдшерско – акушерские пункты и библиотеки. В Кулундинских школах №2 и № 4 функционируют представительства БГПУ и АГТУ. В средней школе №1 расположен Центр детского творчества, в школе №3 – Центр немецкой культуры.

Как известно, наибольшими проблемами муниципального хозяйствования является жилищно-коммунальная сфера, бремя содержания которого в полном объеме возложено на органы местного самоуправления. В течение последних десяти лет данная отрасль постоянно деградировала. На ее модернизацию, по нашим оценкам, сегодня потребуются значительные средства. И только благодаря большой подготовительной работе удалось стабильно, без серьезных аварий и срывов обеспечить население теплом, водой и другими услугами. В течение летнего периода, была проведена реконструкция самой мощной котельной №14, где вместо «паровозов» установили котлы нового поколения, с механизированной топкой. Но самое главное, качественно изменились условия труда, он максимально механизирован. На ее реконструкции освоено 8 млн 976 тыс. руб. из них местный бюджет выделил 1 млн.рублей, краевой бюджет – 4 млн. рублей и. остальные, почти 4 млн. рублей. средства МУП ТС «Кулунда»

Впервые за последние годы коммунальное хозяйство выполнило значительный объем ремонта жилья, по сравнению с планом. На эти цели затрачено 1,5 млн. рублей,

Мы продолжаем работу по оптимизации и модернизации этой структуры. В целях стабилизации тарифов и улучшения качества услуг всемерно содействуем процессу вхождения бизнеса в сферу ЖКХ.

Мероприятия по реконструкции и ремонту котельного оборудования, а также оперативная работа по созда-

нию запасов топлива позволила повысить надежность теплоснабжения жилья, учреждений здравоохранения, образования и культуры. Заменено около 1000 метров внутридомовых тепловых сетей. Позитивные перемены обозначились и в вопросах водоснабжения. Так, введен в эксплуатацию водопровод в с.Мышкино. В рамках программы «Социальное развитие села до 2010 года» разработана проектно-сметная документация на расширение водопровода в Кулунде. В восточной части райцентра будут пробурены две новые скважины и установлена водонапорная башня емкостью 150 кубометров. Сметная стоимость проекта составляет 13,5 миллионов рублей. Введено в строй 2837 кв. метров жилой площади, отремонтировано 1800 кв. метров мягкой кровли многоквартирных домов. С участием средств местного и федерального бюджетов и средств собственников жилья в двух многоэтажных домах проведен капитальный ремонт крыш. Это новое и очень перспективное направление по содержанию жилого фонда.

Из года в год благоустраиваются села района, улучшается их облик.

Позитивные перемены происходят в аграрном секторе экономики, которые происходят в большинстве сельскохозяйственных предприятий. Благодаря им в районе выращен неплохой урожай зерновых культур, достигнут прирост в производстве животноводческой продукции. Хорошими темпами идет перевооружение машинно-тракторного парка и оборудования, что позволяет проводить весь комплекс полевых работ в наиболее оптимальные сроки с соблюдением современных агротехнологий.

В районе появились широкозахватные агрегаты для прямого посева и обработки почвы. Многие хозяйства сумели обновить технику. С начала года ее на общую сумму более 46 млн. рублей. Это на 25 млн.рублей больше, чем в 2006 году. Уже в 2008 году предприятиями оплачено за 3 посевных комплекса импортного производства и 2 комплекса отечественных изготовителей, приобретено 4 зерноуборочных комбайна.

Для повышения урожайности и увеличения валового производства сельскохозяйственных культур хозяйствами района приобретено в два раза

больше семян элитных репродукций зерновых, кормовых культур и подсолнечника. Благодаря этому выросла урожайность и валовый сбор зерна.

Из года в год увеличивают производство крестьянско-фермерские хозяйства. В 2007 году сбор зерновых у них составил 33%, а подсолнечника 46% от валового сбора в районе.

Главным критерием, по которому судят об уровне развития сельскохозяйственного производства в том или ином регионе, является состояние животноводства. Развитие этой отрасли – предмет особой заботы администрации района. Наша главная цель – повышение экономической эффективности отрасли, увеличение производства продукции и поголовья, рост продуктивности животных, а также моральности работников животноводства в результатах своего труда.

Численность крупного рогатого скота в сельскохозяйственных предприятиях всех форм собственности составила 11890 голов или 106% к соответствующей дате прошлого года. В том числе коров 5020 гол. свиней 4430 гол., овец 2890 гол. – 140%, более 39 тыс. голов птицы.

В большинстве хозяйств района уже второй год подряд наблюдается устойчивый рост показателей по животноводству. А лидерство по производству молока и мяса среди коллективных и фермерских хозяйств по-прежнему удерживают в «Мерабилитском», За прошедший год в этом хозяйстве производство молока увеличилось на 34%, мяса на 36%, продуктивность дойного стада возросла на 167 кг и составляет 3607 кг молока на фуражную корову. Это наивысший показатель среди коллективных хозяйств района. Быстрыми темпами здесь растет и поголовье животных. Крупного рогатого скота за год стало больше на 32%, коров на 21%.

Не отстают от него и животноводы из крестьянского хозяйства «Русь», руководитель **Косников Александр Борисович**. У них производство молока возросло на 20%, мяса на 32%, крупного рогатого скота стало больше на 22%, коров на 18%. Годовая продуктивность дойного стада увеличилась на 78кг и составила 3204 кг. Это второй результат по району. Среднесуточные привесы на доращивании и откорме молодняка КРС – 438 гр.





Все большее значение для экономики района в производстве и реализации животноводческой продукции, приобретает индивидуальный сектор. В ЛПХ населения производится 58% молока и 80% мяса, содержится половина от общерайонного стада крупного рогатого скота, 92% свиней, 100% овец и 72% птицы.

За период 2006 – 2007 года льготными кредитами на развитие ЛПХ, воспользовались 525 человек, на сумму 30,9 млн.рублей. Средний размер кредита составил 59 тыс. рублей. В этой связи хочу сказать слова благодарности руководителю Кулундинского филиала «Сбербанка» И.А. Величко. Надо отметить и положительную роль, которую сыграло и открытие у нас отделения Россельхозбанка.

Своей основной задачей по поддержке ЛПХ населения администрация района считает организацию инфраструктуры обслуживания производства на подворьях граждан. Это и ветеринарное обслуживание, и организация искусственного осеменения, реализация племенного молодняка и кормов. Организация закупа продукции по достойным ценам. Но в будущем эти функции должны взять на себя производственные и кредитные кооперативы. Участвуя в них, владельцы личных подворий станут более заметными игроками на рынке сельхозпродукции и смогут более оперативно и самостоятельно решать возникающие проблемы.

Я поддерживаю инициативу Президента по реализации нацпроекта «Развитие АПК». Но, надо честно сказать, что эта программа все еще не обеспечивает системной и ощутимой поддержки всего сельского хозяйства и ориентирована только на часть селян. К тому же эффект от полезных инициатив снижается из-за отсутствия целостной аграрной политики в стране. Так, например, случилось с теми, кто решил на своем подворье выращивать свиней, но столкнулся с проблемами сбыта. Многие крестьяне уже и не рады, что набрали кредитов. На мой взгляд, а он совпадает с мнением большинства аграриев, решение вопроса лежит на поверхности – государство должно обозначить закупочные цены и выкупить у крестьян всю предложенную продукцию. Уверен, что если бы был такой Закон,

большинство проблем села было бы решено. Совершенно очевидно, что настала пора создать ни много ни мало, а новую сельскохозяйственную философию. Развитие села должно быть национальным приоритетом на все последующие времена.

Агропромышленный комплекс района включает в себя не только предприятия, производящие сельскохозяйственную продукцию, но и предприятия переработки, обеспечения и обслуживания сельскохозяйственного производства. В их числе ОАО «Кулундаконсервмолоко», руководитель Легенький А.П. На сегодняшний день это одно из самых стабильно работающих предприятий, занимающихся переработкой молока. От его успешной и эффективной работы в немалой степени зависят дальнейшие перспективы в развитии животноводческой отрасли не только нашего района, но и во всей степной зоне.

Значительно увеличили объем нефтепродуктов в районе Кулундинская нефтебаза ОАО «Роснефть», возглавляемая **Шуваловым Владимиром Николаевичем**, которая в бесперебойном режиме обеспечивает сельхозпредприятия горюче-смазочным материалом в период важнейших сельскохозяйственных работ. Здесь начал действовать и современный топливно-заправочный комплекс, соответствующий евростандарту. Хорошим подспорьем для селчан оказались и субсидии из федерального и краевого бюджетов на компенсацию части стоимости дизельного топлива.

В агропромышленном комплексе района трудятся **1265** человек. Среднемесячная заработная плата в коллективных хозяйствах достигла **4150** рублей. По итогам года сельхозпредприятия получили прибыль в размере **93 миллионов 800** тыс. рублей, или в 5 раз больше чем в 2006 году. В рамках национального проекта «Развитие АПК» **12** специалистов из хозяйств района получили квартиры.

Для нас важно сохранить и увеличить набранные темпы движения вперед. Реформирование агропромышленного комплекса района будет продолжено. В его основе – техническое перевооружение сельскохозяйственных отраслей, освоение новых перспективных технологий, привлечение молодых специалистов, повыше-

ние культуры сельскохозяйственного производства.

Приоритетным направлением социальной политики является поддержка малообеспеченных граждан. Для ее реализации в районе принимаются меры по развитию и совершенствованию социального обслуживания семьи и детей, граждан пожилого возраста и инвалидов. Целенаправленная работа ведется по организации оздоровления и занятости детей из семей нуждающихся в поддержке государства.

Весомой социальной поддержкой для населения являются субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг. Ими воспользовались **1672** семьи. На их реализацию в 2007 году было направлено более **12** миллионов рублей.

Второй год в районе реализуется приоритетный национальный проект «Образование». На этот раз победителем в конкурсе инновационных школ стала **КСШ №3** директор **Гукова А. Н. А.**, в конкурсе лучших учителей России победили **Дикий В. П.** – учитель русского языка и литературы **КСШ №5** и **Келлер В.Е.** – учитель ОБЖ Октябрьской СШ.

По этой программе получены три компьютера для начальных школ, 2 школьных автобуса, лабораторное оборудование по химии и биологии. Заметные перемены произошли в области информатизации образования. Родители и школа большое внимание уделяют организованному досугу детей. Занятость учащихся во внеурочное время в учреждениях дополнительного образования составляет 45% и 20% в учреждениях культуры,

Более тесно стала школа сотрудничать с центром занятости населения, инспекцией профилактики правонарушений несовершеннолетних, отделом ГИБДД, ЦДК, музеями, центром немецкой культуры, пограничной заставой, пожарной частью. От этого выиграли все.

Значительная работа проведена по обеспечению доступности дошкольного образования. Продолжили развитие на базе школ такие новые формы, как группы кратковременного пребывания. За счет реконструкции и строительства дополнительно открыли три группы в детских садах № 2 и № 4 Кулунды. Закончили пристрой-





ку и капитальный ремонт в детском саде №1, в результате, это учреждение стало соответствовать современным требованиям. На все это было выделено из местного бюджета более 3 млн. рублей. Принятые меры позволили охватить организованным дошкольным воспитанием 72% детей и на 30% сократить очередь желающих посещать детский сад. Хорошим подспорьем для семей стала и реализация закона о компенсационных выплатах на содержание детей в ДОУ, благодаря которому произошло снижение доли родительской платы.

Состояние здоровья учащихся по-прежнему – одна из постоянных наших забот.

Хорошие перемены обозначились и в здравоохранении. Дополнительный импульс его развитию дал приоритетный национальный проект «Здоровье». Благодаря ему лечебно-профилактические учреждения пополнились современным лечебным и диагностическим оборудованием. Эффективнее стала работать служба родовспоможения.

В районе реализуются 6 муниципальных оздоровительных программ, в рамках Национального календаря осуществляется вакцинация населения против гепатита В, гриппа и краснухи.

Думая о будущем, проявляем заботу о духовности молодежи. С нашей стороны предпринимаются меры по

сохранению сети учреждений культуры, творческих и художественных коллективов.

Одним из ведущих направлений деятельности культурно-досуговых учреждений было и остаётся сохранение и развитие любительского творчества. Более чем 1 700 человек занимаются в 160 кружках и творческих объединениях.

Важным событием в культурной жизни района стало издание двухтомной книги «Кулундинский район: страницы истории и современность», насчитывающей почти тысячу страниц. Материал книги будет служить хорошим подспорьем в деле патриотического воспитания подрастающего поколения, использоваться в краеведческой работе.

Мы гордимся победой в номинации «Академическое пение» на Международном конкурсе талантов «Бегущая по волнам» в г. Москве, воспитанницы детской школы искусств **Жадыры Тышкановой**. Среди четырёхсот представителей из России и других стран СНГ наша юная певица была лучшей. Уже в марте текущего года она участвовала в международном песенном конкурсе в Египте и завоевала Гранд – При.

Положительные тенденции имеют и в спортивной жизни района. Кулундинцы традиционно добиваются высоких результатов в таких видах, как гиревой спорт, хоккей с шайбой,

легкая атлетика, настольный теннис, шахматы и городошный спорт.

Пять спортсменов команды района по гиревому спорту являются членами сборной команды края. В 2007 году трое участников стали призерами первенства России по гиревому спорту. Выполнили норматив Мастера спорта России в этом виде **Сергей Педора, Денис Поняшкин и Виталий Журавлев**.

Трое учащихся ДЮКФП переданы для дальнейшего обучения в Алтайское краевое училище Олимпийского резерва.

В ДЮКФП работает 16 тренеров – преподавателей по 9 видам спорта, в секциях занимаются 590 школьников. В течение последних четырех лет ДЮКФП является призером краевого смотра – конкурса «**Лучшее учреждение дополнительного образования детей физкультурно – спортивной направленности**». С детьми, имеющими отклонения в физическом развитии, занятия проводятся инструктором – методистом по лечебной физкультуре и лечебному массажу.

Заглядывая наперед думая о будущем района, приступили к разработке крупного месторождения гипса на озере Джера, в стадии разрешения находится вопрос строительства завода по переработке гипса. Продолжается возведение военного городка. Началась трансляция в этом году телеканала «Спорт». Заключили договоры-намерения о создании зоны отдыха на озере Щекулдук и строительства в Кулунде торгового комплекса «Агротех» с выставочным залом.

Все вышеперечисленное достаточно убедительно свидетельствует о престижности и привлекательности района, о достоинстве людей, живущих и работающих здесь. Целенаправленно и поступательно развивать собственную экономику и иметь более широкие возможности для повышения жизненного уровня наших жителей позволит и разработанный перспективный план социально-экономического развития Кулундинского района до 2017 года. Впереди у нас чрезвычайно напряженная, очень не простая, и в то же время исключительно интересная работа.





Наталья Григорьевна ЛОМОВА, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат психологических наук

Дарья Сергеевна БЕРДЫЧЕНКО, старший преподаватель кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

**Настоящие методические рекомендации разработаны с целью формирования у государственных и муниципальных служащих четкого представления о порядке и способах разрешения индивидуальных служебных споров. Рекомендации составлены в соответствии с принятым 27.07.2004 Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» № 79-ФЗ, в котором установлены нормы о разрешении вышеуказанных споров, исходя из специфики такого вида трудовой деятельности, как государственная служба.**

## МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАССМОТРЕНИЮ СЛУЖЕБНЫХ СПОРОВ

Понятие служебного спора впервые появилось в законодательстве о государственной гражданской службе с вступлением в силу Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон о государственной службе). В статье 69 названного закона дается его понятие.

Индивидуальный служебный спор – неурегулированные между представителем нанимателя и гражданским служащим либо гражданином, поступающим на гражданскую службу или ранее состоявшим на гражданской службе, разногласия по вопросам применения законов, иных нормативных правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о которых заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров.

Закон вводит понятие индивидуального служебного спора по аналогии с Трудовым Кодексом РФ. Нужно заметить, что Закон о государственной службе не содержит специальных правил урегулирования коллективных споров на государственной гражданской службе. Между тем именно в этой сфере проявляется специфика государственной службы как особого вида профессиональной деятельности. Например, государственные гражданские служащие не обладают правом на забастовку и т.п.

К индивидуальным служебным спорам относятся разногласия, неурегулированные сторонами спора самостоятельно, о которых было заявлено в орган по рассмотрению индивидуальных служебных споров. Таким образом, юридически индивидуальный служебный спор возникает лишь с момента обращения заинтересованного лица в соответствующий орган. Согласно ст. 70 Закона о государственной службе индивидуальные служебные споры рассматриваются комиссией государственного органа по служебным спорам и судом.

Сторонами индивидуального служебного спора, как правило, являются представитель нанимателя и гражданский служащий, однако служебный спор в некоторых случаях может возникать у лиц, служебные отношения с которыми еще не возникли или уже прекратились. В частности, к служебному относится спор об отказе в приеме на государственную гражданскую службу. Статья 22 Закона о государственной службе закрепляет право лица, которому отказано в допуске к участию в конкурсе на замещение вакантной должности гражданской службы, обжаловать это решение. Кроме того, согласно той же статье претендент на замещение должности гражданской службы вправе обжаловать и решение конкурсной комиссии. С другой сто-

роны, по прямому указанию Закона о государственной службе к служебным относятся споры об увольнении с гражданской службы, т.е. с лицами, с которыми уже прекратились служебные отношения. Нужно заметить, что согласно ч. 14 и 15 ст. 70 Закона о государственной службе указанные выше споры неподведомственны комиссии государственного органа по служебным спорам и рассматриваются непосредственно судом.

К органам, компетентным рассматривать индивидуальные служебные споры, относятся:

- 1) комиссия государственного органа по служебным спорам;
- 2) суд.

По общему правилу лицо, считающее, что его права нарушены, может обратиться в любой из них. Ранее, до принятия ТК РФ, существовал обязательный претензионный порядок: сначала нужно было обратиться в комиссию по трудовым спорам, и только затем можно было обжаловать ее решение в суде. Действующий ТК РФ этот порядок изменил. В частности, Пленум Верховного Суда РФ разъяснил, что, поскольку ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому право на судебную защиту и ТК РФ не содержит положений об обязательности предварительного внесудебного порядка разрешения трудового спора, лицо, считающее, что его права нарушены, по собственному усмотрению выбирает способ разрешения индивидуального трудового спора и вправе либо первоначально обратиться в комиссию по трудовым спорам, а в случае несогласия с ее решением – в суд, либо сразу обратиться в суд (постановление Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами Российской Федерации ТК РФ»). Ввиду того, что положения Закона о государственной службе фактически воспроизводят соответствующие нормы трудового законодательства, есть основания полагать, что указанное разъяснение справедливо и в отношении служебных споров на гражданской службе.

Вместе с тем, как и ТК РФ, Закон о государственной службе устанавливает ряд исключений из этого правила. Непосредственно в судах рассматри-





ваются служебные споры по письменным заявлениям:

1) гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, - о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы;

2) представителя нанимателя - о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Непосредственно в судах рассматриваются также служебные споры:

1) о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу;

2) по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации.

Принцип недискриминации закрепляется в ст. 3 ТК РФ. Согласно этой норме никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами. Комментируемый Закон в ст. 4 закрепляет право на равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного

и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего. При нарушении указанного права соответствующий гражданский служащий или гражданин могут обратиться за защитой своих прав в суд.

Комиссия по служебным спорам

Норма, предусматривающая образование в государственных органах комиссий по служебным спорам, является новеллой законодательства о государственной службе. Ранее закон прямо не предусматривал создание специальных органов по разрешению трудовых споров в государственном органе и на практике такие органы не создавались.

Комиссия по служебным спорам создается решением представителя нанимателя на паритетных началах из равного числа представителей профсоюза и представителя нанимателя.

Частью 4 статьи 70 Закона о государственной службе устанавливается порядок формирования персонального состава комиссии по служебным спорам. Представители выборного профсоюзного органа избираются в комиссию по служебным спорам на конференции гражданских служащих. Под конференцией гражданских служащих следует понимать собрание делегатов, избранных коллективом. Нужно отметить, что трудовое законодательство предусматривает избрание представителей работников в комиссию по трудовым спорам как конференцией, так и общим собранием работников. Закон не определяет, сколько делегатов должно присутствовать на конференции гражданских служащих, чтобы она была правомочна избирать представителей в состав комиссии по служебным спорам. По всей видимости, конференция правомочна решать такие вопросы, когда присутствуют не менее половины делегатов. Избранными в состав комиссии по служебным спорам будут считаться гражданские служащие, получившие большинство голосов.

Представители руководителя государственного органа назначаются в

комиссию по служебным спорам приказом (распоряжением) представителя нанимателя. Правомерно, чтобы в состав комиссии входили представители правового подразделения и подразделения государственного органа по работе с кадрами.

Несмотря на то, что комиссия по служебным спорам создается на паритетных началах, организационно-техническое обеспечение ее деятельности закон возлагает на представителя нанимателя. Организационно-техническое обеспечение деятельности комиссии по служебным спорам предполагает выделение помещения для проведения заседаний комиссии, обеспечение ее оргтехникой и т.п. Решения комиссии по служебным спорам, удостоверения, которые выдаются для принудительного исполнения решений, должны обладать необходимыми реквизитами, поэтому каждая комиссия должна иметь свою печать.

Закон предусматривает избрание комиссией по служебным спорам из своего состава председателя комиссии и секретаря. Председатель комиссии проводит ее заседания, разрешает организационные вопросы, а секретарь ведет протокол заседаний и т.п. Кроме того, для организационно-технического обслуживания комиссии (дело-производство) может назначаться постоянный сотрудник, в обязанности которого будет входить регистрация поступающих заявлений, выдача копий решений и выписка из протокола заседания и т.п.

Рассмотрение служебного спора входит в компетенцию комиссии по служебным спорам, если гражданский служащий самостоятельно или с участием своего представителя не урегулировал разногласия при непосредственных переговорах с представителем нанимателя. Другими словами, прежде чем обратиться в комиссию по служебным спорам, гражданский служащий, полагающий, что его права нарушены, должен провести переговоры (лично или через своего представителя) с представителем нанимателя.

Все заявления, поступающие в комиссию по служебным спорам, необходимо регистрировать в журнале их регистрации с указанием даты поступления заявления, предмета спора и





срока принятия решения по данному спору.

В соответствии с ч. 8 статьи 70 Закона о государственной службе **гражданский** служащий либо гражданин, поступающий на **гражданскую службу** или ранее состоявший на гражданской службе, может обратиться в комиссию по служебным спорам в трехмесячный срок со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права.

Комиссия по служебным спорам обязана рассмотреть служебный спор в течение десяти календарных дней со дня подачи письменного заявления.

В случае пропуска по уважительным причинам срока, установленного **частью 8** указанной статьи, комиссия по служебным спорам может восстановить этот срок и рассмотреть служебный спор по существу.

Необходимо отметить, что пропуск сроков, установленных настоящей статьей для обращения в комиссию по служебным спорам, не влечет отказа в принятии соответствующего заявления. Так, например, гражданский служащий может сослаться на пропуск указанного срока по уважительной причине. В таком случае комиссия по служебным спорам может восстановить пропущенный срок и рассмотреть спор по существу. Поэтому согласно ч. 9 статьи 70 заявление гражданского служащего либо гражданина, поступающего на гражданскую службу или ранее состоявшего на гражданской службе, поступившее в комиссию по служебным спорам, в любом случае должно быть принято и зарегистрировано в день его подачи. Если же при решении вопроса о пропуске срока обращения за защитой своих прав, комиссия по служебным спорам придет к выводу, что данный срок пропущен без уважительных причин, то она выносит решение об отказе в удовлетворении заявленных требований. Закон не содержит перечня причин, которые могут считаться уважительными в данном случае, оставляя решение этого вопроса на усмотрение комиссии по служебным спорам.

**Порядок рассмотрения служебного спора**

Порядок рассмотрения служебных споров, т.е. процедура их разрешения компетентным органом, устанавливается в зависимости от подведомственности. Разрешение спора комиссией по служебным спорам осуществляется прежде всего по правилам, установленным Законом о государственной службе, а также другими федеральными законами (например, ТК РФ). Порядок рассмотрения дел по служебным спорам в судах определяется также гражданским процессуальным законодательством. Действующим ГПК РФ в подразделе II установлен порядок искового производства: порядок предъявления иска, подготовки дела к судебному разбирательству, судебного разбирательства, вынесения судом решения и т.п. Кроме того, гражданским процессуальным законодательством предусмотрен институт судебного приказа, который может применяться для взыскания начисленной, но не выплаченной работнику заработной платы (гл. 11 ГПК РФ). Судебный приказ по существу заявленного требования выносится в течение пяти дней со дня поступления заявления в суд и является одновременно исполнительным документом, который приводится в исполнение в порядке, установленном для исполнения судебных постановлений. Судебный приказ выносится без судебного разбирательства и вызова сторон для заслушивания их объяснений.

Необходимо отметить, что порядок разрешения служебных споров не может определяться ни подзаконным актом, ни законом субъекта РФ.

Закон не устанавливает порядка разрешения служебного спора комиссией по служебным спорам. В этой связи ч. 11 статьи 70 содержит отсылку к федеральному закону. В настоящее время закон, которым бы регламентировался порядок работы комиссии по служебным спорам, отсутствует. На наш взгляд, порядок рассмотрения служебного спора, а также порядок принятия решения комиссией по служебным спорам и его исполнения должны устанавливаться по аналогии с правилами рассмотрения трудового спора комиссией по трудовым спорам. Порядок рассмотрения индивидуаль-

ного трудового спора в комиссии по трудовым спорам установлен ТК РФ.

Спор рассматривается в присутствии лица, подавшего заявление, или уполномоченного им представителя. Рассмотрение спора в его отсутствие допускается лишь по письменному заявлению. В случае неявки заявителя на заседание указанной комиссии рассмотрение спора откладывается. В случае вторичной неявки без уважительных причин комиссия может вынести решение о снятии вопроса с рассмотрения, что не лишает заявителя права подать заявление о рассмотрении трудового спора повторно в пределах срока, установленного для обращения в комиссию.

Комиссия имеет право вызывать на заседание свидетелей, приглашать специалистов. По требованию комиссии руководитель организации обязан в установленный срок представлять ей необходимые документы.

Заседание комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее половины членов, представляющих работников, и не менее половины членов, представляющих работодателя.

На заседании комиссии ведется протокол, который подписывается председателем комиссии или его заместителем и заверяется печатью комиссии.

Комиссия принимает решение тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов комиссии.

В таком решении указываются:

- 1) наименование организации (подразделения), фамилия, имя, отчество, должность, профессия или специальность обратившегося в комиссию работника;
- 2) даты обращения в комиссию и рассмотрения спора, существо спора;
- 3) фамилии, имена, отчества членов комиссии и других лиц, присутствовавших на заседании;
- 4) существо решения и его обоснование (со ссылкой на закон, иной нормативный правовой акт);
- 5) результаты голосования.

Надлежаще заверенные копии решения комиссии по трудовым спорам вручаются заявителю и руководителю





организации в течение трех дней со дня принятия решения.

Указанное решение подлежит исполнению в течение трех дней по истечении десяти дней, предусмотренных на обжалование.

В случае неисполнения решения в установленный срок заявителю выдается удостоверение, которое имеет силу исполнительного документа. На основании данного удостоверения судебный пристав приводит решение комиссии в исполнение в принудительном порядке. ТК РФ устанавливает, что удостоверение должно быть предъявлено к исполнению в течение трех месяцев с даты его выдачи. В случае пропуска установленного трехмесячного срока по уважительным причинам комиссия, выдавшая удостоверение, может восстановить этот срок.

Законом установлен десятидневный срок обжалования решения комиссии по служебным спорам. Решение комиссии может быть обжаловано не только заявителем, но и представителем нанимателя. Начало течения указанного срока определяется датой вручения соответствующей стороне спора копии решения комиссии по служебным спорам. В случае пропуска указанного срока по уважительным причинам суд может его восстановить.

При рассмотрении индивидуальных служебных споров в судах следует иметь в виду, что:

1) В суд может обратиться любая из сторон служебного спора в случае несогласия с решением комиссии по служебным спорам. Решение комиссии по служебным спорам может быть обжаловано в суд в десятидневный срок с даты вручения соответствующей стороне спора копии решения комиссии.

2) В суд может обратиться любая из сторон служебного спора, минуя стадию рассмотрения спора комиссией по служебным спорам. Рассматриваемый нами Закон содержит отсылку к федеральному закону при определении сроков для обращения в суд за рассмотрением служебного спора. В данном случае должны применяться по аналогии нормы ТК РФ. В соответствии со ст.392 ТК РФ гражданский

служащий может обратиться в суд в течение трех месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права, а по спорам об увольнении – в течение одного месяца со дня вручения ему копии распоряжения об увольнении или со дня выдачи трудовой книжки. Представитель нанимателя имеет право обратиться в суд по спорам о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу в течение одного года со дня обнаружения причиненного вреда.

Следует иметь в виду, что Закон устанавливает категории служебных споров, рассматриваемых непосредственно в судах (следовательно, комиссии по служебным спорам данные категории споров рассматривать не уполномочены):

- по письменному заявлению гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, - о восстановлении в ранее замещаемой должности гражданской службы независимо от оснований прекращения или расторжения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы, увольнения с гражданской службы, об изменении даты освобождения от замещаемой должности гражданской службы и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность гражданской службы без согласия гражданского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности гражданской службы;

- по письменному заявлению представителя нанимателя о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральным законом;

- о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу;

- по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации.

3) В суд может обратиться прокурор, если решение комиссии по служебным спорам не соответствует

законам или иным нормативно-правовым актам.

При пропуске всех вышеперечисленных сроков по уважительным причинам они могут быть восстановлены судом.

Подсудность служебных споров определяется по правилам ст.ст. 23,24

Определенные сложности могут возникать на практике в связи с определением подсудности служебных споров. Поскольку Закон не содержит специальных указаний на этот счет, не вполне понятно, как будет решаться вопрос о подсудности соответствующей категории дел. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что все дела об увольнении, включая и увольнение в связи с неудовлетворительным результатом испытания, подсудны районному суду. Дела по искам об изменении формулировки причины увольнения также подлежат рассмотрению районным судом, поскольку по существу предметом проверки в этом случае является законность увольнения.

Кроме того, гражданские дела, связанные с государственной тайной, согласно ст. 26 ГПК РФ подсудны верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа.

### Служебная проверка

Служебная проверка не является совершенно новым институтом законодательства Российской Федерации о государственной службе. Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» уже вводит термин «служебная проверка».

В большинстве случаев под служебной проверкой и служебным расследованием понимается совокупность действий уполномоченных должностных лиц по изучению обстоятельств какого-либо проступка (обычно дисциплинарного) или происшествия.

Согласно ч. 1 статьи 59 Закона о государственной службе служебная проверка может проводиться как по инициативе представителя нанимателя, так и по инициативе самого гражданского служащего. В этой связи необходимо заметить, что норма ч. 2 ст. 58 Закона о государственной службе императивно устанавливает необходимость проведения служебной





проверки перед применением дисциплинарного взыскания.

Основанием проведения служебной проверки по решению представителя нанимателя является поступившая к нему информация о совершении дисциплинарного проступка с участием сотрудника государственного органа либо об установленном факте совершения или подготовки им преступления. Указанная информация может содержаться в обращениях граждан, сообщениях государственных органов, общественных объединений, организаций и публикациях средств массовой информации. Исходя из буквального толкования этой нормы, дисциплинарное взыскание к гражданскому служащему можно применить только после проведения служебной проверки.

Закон о государственной службе предусматривает право гражданского служащего на проведение служебной проверки (п. 14 ч. 1 ст. 14). Исходя из сказанного, представляется, что при наличии письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки представитель нанимателя должен издать соответствующее распоряжение о ее проведении. Таким образом, служебная проверка проводится:

1) по инициативе представителя нанимателя перед применением дисциплинарного взыскания в обязательном порядке;

2) по заявлению гражданского служащего - для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство.

Часть 2 статьи 59 Закона о государственной службе называет обстоятельства, которые должны быть исследованы в ходе проведения служебной проверки. К ним относятся:

1) факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;

2) вина гражданского служащего;

3) причина и условия, способствующие совершению

Согласно ч. 3 ст. 58 Закона о государственной службе при применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданского служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дис-

циплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. На выяснение указанных обстоятельств и направлена служебная проверка.

Во-первых, необходимо установить сам факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка. Согласно ст. 57 Закона дисциплинарным проступком на государственной гражданской службе признается неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. В данном случае необходимо установить противоправность и виновность поведения гражданского служащего.

Помимо наличия вины гражданского служащего в нарушении служебной дисциплины, необходимо установить ее форму и степень. С этой целью необходимо установить причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка.

Характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка, также влияют на применение к нему определенного дисциплинарного взыскания. Кроме того, в случае причинения гражданским служащим имущественного ущерба на него может быть возложена материальная ответственность. Материальная ответственность является самостоятельным видом юридической ответственности и применяется независимо от наложения на гражданского служащего дисциплинарного взыскания.

В том случае, если служебная проверка проводится по инициативе гражданского служащего, должны быть установлены обстоятельства, на которые он ссылается в своем письменном заявлении о проведении служебной проверки.

Ответственность за своевременность и правильность проведения служебной проверки закон возлагает на представителя нанимателя, ее назначившего.

Закон о государственной службе не содержит правил проведения служебной проверки. Видимо, такие правила должны быть предусмотрены

подзаконным актом (Положением о служебной проверке). Этим нормативным актом должны быть урегулированы те вопросы, которые не нашли отражения в законе. К ним, в частности, могут относиться:

1) установление сроков назначения служебной проверки;

2) указание перечня лиц, которые не могут привлекаться к проведению служебной проверки;

3) закрепление права гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка, на отвод должностных лиц от проведения проверки, с конкретными доводами, объясняющими отвод;

4) установление полномочий лиц, проводящих служебную проверку;

5) определение перечня сведений, которые должны содержаться в заключении о проведении служебной проверки.

Служебная проверка проводится подразделением государственного органа по вопросам государственной службы и кадров (кадровой службой) при участии юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. На представителя нанимателя возлагается обязанность контролировать своевременность и правильность ее проведения. Кроме того, по усмотрению представителя нанимателя к проведению служебной проверки могут привлекаться служащие других подразделений государственного органа, а также эксперты и специалисты. Например, при разрешении сложных технических или финансовых вопросов может возникнуть необходимость в привлечении соответствующего специалиста.

Вместе с тем Закон о государственной службе запрещает участвовать в проведении служебной проверки гражданским служащим, которые могут быть прямо или косвенно заинтересованы в ее результатах. При возникновении подобной ситуации такой гражданский служащий обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты





служебной проверки считаются недействительными. Данная норма направлена на устранение возможного конфликта интересов при проведении служебной проверки. Не вполне понятно, однако, каким образом нужно интерпретировать понятие косвенной заинтересованности в результатах служебной проверки, поскольку определенная заинтересованность существует, например, у самого представителя нанимателя. Представляется, что во всяком случае не могут участвовать в проведении служебной проверки:

1) гражданский служащий, совершивший проступок по которому проводится проверка;

2) родственник гражданского служащего, в отношении которого проводится проверка, или имеющий с последним дружеские (неприязненные) отношения гражданский служащий (в том числе специалист или эксперт);

3) гражданский служащий, прямо подчиненный по службе гражданскому служащему, в отношении которого проводится проверка.

Часть 6 статьи 59 Закона о государственной службе устанавливает максимальную продолжительность служебной проверки - не более одного месяца со дня принятия решения о ее проведении. По истечении этого срока по результатам проверки должно быть составлено письменное заключение, которое направляется представителю нанимателя.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ» предусматривает возможность отстранения гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки. Решение о временном отстранении гражданского служащего при проведении служебной проверки принимается представителем нанимателя. Нужно заметить, что согласно буквальному толкованию указанной нормы представитель нанимателя вправе, но не обязан отстранять соответствующего гражданского служащего от замещаемой должности на время проведения служебной проверки. В связи с тем, что служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении максимальный срок временного отстранения гражданского служащего в связи с прове-

дением служебной проверки не может превышать одного месяца.

Общие нормы, регламентирующие правила и порядок временного отстранения от замещаемой должности, содержится в ст. 32 Закона о государственной службе. Согласно указанной статье в период отстранения от замещаемой должности гражданской службы (недопущения к исполнению должностных обязанностей) гражданского служащего денежное содержание ему не начисляется, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Одним из таких исключений является временное отстранение от должности в связи с проведением служебной проверки. По прямому указанию ч. 7 ст. 59 гражданский служащий отстраняется от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы.

Вместе с тем в целях объективного исследования всех обстоятельств, которые являются предметом служебной проверки гражданский служащий, в отношении которого она проводится (в том числе и временно отстраненный от замещаемой должности) вправе:

1) давать объяснения с изложением своего мнения, заявлять о доказательствах по существу своего объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы;

2) обжаловать представителю нанимателя решения и действия (бездействия) гражданских служащих, проводящих служебную проверку;

3) ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Результаты служебной проверки оформляются письменным заключением и направляются представителю нанимателя ее назначившему.

В этом заключении прежде всего необходимо указать факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки. В этой связи в обязательном порядке к заключению должны быть приложены документы, подтверждающие обстоятельства, ус-

тановленные в результате проверки, объяснения гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка, других сотрудников и иных лиц и иные материалы, имеющие отношение к установленным в ходе проверки фактам.

Кроме того, заключение о результатах служебной проверки должно содержать предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания. Надо отметить, что дисциплинарное взыскание применяется к гражданскому служащему представителем нанимателя, поэтому заключение о результатах служебной проверки может носить лишь рекомендательный характер. Рекомендации по результатам служебной проверки по смыслу закона могут касаться только решения вопроса о применении или неприменении дисциплинарного взыскания, но не конкретного вида дисциплинарного взыскания.

Заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров, а также другими участниками служебной проверки.

Вместе с тем может сложиться ситуация, когда участники служебной проверки (члены комиссии) не пришли к единому мнению. Закон не содержит указаний, как составлять заключение по результатам служебной проверки в этом случае. Представляется, что соответствующим нормативным актом должно быть предусмотрено право участника служебной проверки при несогласии с выводами или с содержанием отдельных положений заключения, подписав заключение, приобщить к нему свою объяснительную записку, содержащую особое мнение.

Представитель нанимателя с учетом заключения по результатам служебной проверки может (но не обязан) принять решение о применении к соответствующему гражданскому служащему определенного дисциплинарного взыскания.

Заключение о результатах служебной проверки приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.





Татьяна Николаевна САМСОНОВА, старший преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г.Барнале

*Методические материалы, подготовленные для руководителей и ответственных за делопроизводство в администрациях муниципальных образований, могут быть использованы для разработки системы управления документами в соответствии с современными требованиями. Данные рекомендации будут полезны специалистам, причастным к работе с документами, студентам очной и заочной форм обучения, слушателям отделения переподготовки, обучающимся по направлению «Государственное и муниципальное управление».*

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ, МЕТОДИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ В АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Проходящая в стране реформа муниципального управления направлена, прежде всего, на обеспечение его эффективности. Деятельность муниципальных служащих находится в центре внимания населения. Многочисленные нерешенные социальные и экономические проблемы россияне склонны рассматривать как дисфункцию системы как государственной, так и муниципальной службы. Восстановление авторитета власти зависит от множества факторов. К таким факторам можно отнести способность системы муниципального управления адекватно и быстро ориентироваться в непрерывном потоке информации, принимать взвешенные управленческие решения, обеспечивать их своевременную реализацию и т.д. Быстрота и оптимальность выбора управленческого решения, доведение его до исполнителя, своевременный контроль исполнения решений в администрации муниципального образования зависит во многом от наличия и использования в ней рациональной системы управления документами.

В Национальном стандарте Российской Федерации ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 управление документами определяется как совокупность планомерных и эффективных действий по созданию, использованию, хранению и уничтожению документов в организациях с целью доказательства проведения деловых (управленческих) операций [1,

с. 3]. Система управления документами позволяет создавать информационный ресурс о функционировании организации, который может поддерживать ее последующую деятельность и отдельные решения, а также обеспечивать отчетность.

Стандарт подчеркивает многозначность документов в управленческой деятельности. Документы позволяют организациям:

- осуществлять свою деятельность упорядоченно, эффективно и ответственно;
- предоставлять информацию последовательно и объективно;
- обеспечивать информационную поддержку при принятии управленческих решений;
- обеспечивать согласованность и непрерывность управленческой деятельности;
- повышать эффективность деятельности всей организации;
- обеспечивать бесперебойность деятельности в случае чрезвычайных ситуаций;
- обеспечивать защиту и поддержку в судебных делах, включая риски, связанные с наличием или отсутствием документальных доказательств, содержащих сведения о деятельности организации;
- защищать интересы организации и права сотрудников, а также всех заинтересованных сторон;

• предоставлять документированные доказательства личной, общественной и деловой деятельности.

Однако документы не способны автоматически решать перечисленные задачи. Руководителям и специалистам важно осознавать, что созданная в администрации муниципального образования единая система управления документами будет способствовать дееспособности документов.

Основополагающими принципами управления документами в современной организации являются: законность, ответственность, унификация, создание единой системы документирования и организации работы с документами, сохранность, эффективность, автоматизация и механизация и т. д. Прокомментируем вкратце содержание этих принципов.

Соблюдение принципа законности предполагает четкое следование требованиям законов РФ по всем направлениям деятельности администрации муниципального образования, в том числе ее документационного обеспечения. Например, вопросы документирования нашли отражение во всех Кодексах Российской Федерации. Особенно много статей, посвященных документам, можно найти в Гражданском кодексе, регулирующем гражданские правоотношения и устанавливающем виды и разновидности документов, создаваемых в процессе этих правоотношений. Обратим внимание на то, что не меньше указаний на порядок документирования и виды документов содержит Трудовой кодекс, новая редакция которого принята 30 июня 2006 г.

Базовые положения, связанные с документированием информации определяет Федеральный закон Российской Федерации от 27 июня 2007 г. № 149 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации». Закон устанавливает принципы правового регулирования отношений в сфере информации, информационных технологий и обеспечения защиты информации. В статье 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» указано: «Правила делопроизводства и документооборота, установленные иными государственными органами местного самоуправления в пределах их компетенции, должны соответствовать требованиям, установленным Правительством Российской Федерации в части дело-





производства и документооборота для федеральных органов исполнительной власти» [2].

Вопросы защиты персональных данных детально раскрыты в новом Федеральном законе от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных». Закон содержит определение терминов «персональные данные» и «обработка персональных данных». Законом регулируются отношения, «связанные с обработкой персональных данных... с использованием средств автоматизации или без использования таких средств, если обработка персональных данных без использования таких средств соответствует характеру действий (операций), совершаемых с персональными данными с использованием средств автоматизации» [3].

Для администрации, в которую могут обратиться граждане, важен Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [4].

Особое внимание уделяет государство вопросам сохранности документов. Прежде всего, это Федеральный закон от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации», устанавливающий состав Архивного фонда РФ и порядок включения архивных документов в его состав. Важнейшими являются статьи, разграничивающие право собственности на документы: документы, относящиеся к государственной собственности (ст. 7); муниципальной собственности (ст. 8); частной собственности (ст. 9). Статья 12 Закона посвящена праву собственности на архивные документы [5]. Объем данной статьи не позволяет дать полную характеристику законодательной основы современного делопроизводства. Однако подчеркнем, что соблюдение действующих законов, регламентирующих порядок документирования и организации работы с документами, является неотъемлемым условием эффективного управления документами.

**Принцип ответственности** в управлении документами органично вписывается в общие принципы деятельности муниципальной службы. Ответственность и полномочия специалистов в области управления документами должны быть четко определены в организационно-правовых документах: административных регламентах, положениях об отделах, должностных регламентах (инструкциях). Эти документы позво-

ляют жестко регламентировать ответственность за все делопроизводственные операции.

Эта ответственность должна быть распределена между всеми сотрудниками администрации (в том числе специалистами отдела документационного обеспечения управления, специалистами смежных информационных профессий, главой администрации, руководителями структурных подразделений и другими лицами, для которых работа с документами входит в их должностные обязанности). Особая ответственность в области управления документами должна быть возложена на лицо, отвечающее за делопроизводство в администрации (заместитель главы администрации, начальник отдела, ответственный за делопроизводство). Назначение ответственных лиц должно быть регламентировано распорядительным документом. Ответственность в области управления документами должна включать в себя следующие положения:

- ответственность руководства заключается в поддержке применения единой системы управления документами во всей организации;
- специалисты в области управления документами отвечают за все аспекты управления документами, в том числе за создание, внедрение и применение системы управления документами, а также за обучение специалистов правилам документирования и организации работы с документами в индивидуальной практической деятельности;
- все сотрудники организации ответственны за сохранение аутентичности, целостности, достоверности и пригодности для использования документов, отражающих их деятельность.

Документ является аутентичным, если он соответствует установленным правилам; был создан или отправлен лицом, уполномоченным на это; был создан или отправлен в то время, которое обозначено в документе [1].

Юридическая сила и аутентичность документов, а также информационная поддержка управления обеспечиваются, прежде всего, посредством соблюдения **принципа унификации** в управлении документами. Под унификацией понимаются установление единообразия состава и форм управленческих документов, фиксирующих осуществление однотипных управленческих функций и задач, установление единых требований к процессам, средствам документиро-

вания и информационным технологиям по форме и содержанию. Унификация реализуется путем разработки и внедрения федеральными архивными органами нормативно-методических актов: стандартов, инструкций, правил в области управления документами. Нормативно-методические акты – это важнейшие справочники для всех работающих с документами. Они устанавливают признанный обязательный порядок и определяют, как правильно управлять документами. Для создания единой современной системы управления документами в администрации муниципального образования необходимо использовать действующие нормативно-методические акты.

Муниципальные служащие, составляющие и оформляющие документы, прежде всего должны ориентироваться на ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов» [6]. В нем изложены правила оформления 30 реквизитов, составных частей служебных документов, а также правила оформления бланков. Положения ГОСТ распространяются на организационно-распорядительные документы, относящиеся к Унифицированной системе организационно-распорядительной документации (УСОРА): постановления, распоряжения, приказы, решения, протоколы, акты, письма и другие документы, включенные в Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД, класс 0200000), которые фиксируют решения административных и организационных вопросов, а также вопросов взаимодействия, обеспечения и регулирования деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, юридических и физических лиц независимо от формы собственности.

В 2007 году вышел ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 «Управление документами. Общие требования», подготовленный на основе международного стандарта. Этот ГОСТ необходим для создания системы документационного обслуживания управления, организации работы службы ДОУ и разработки важнейших организационных документов: положения о службе ДОУ, должностных инструкций специалистов, инструкции по делопроизводству [1].





Муниципальным служащим важно однозначно понимать понятия и термины, характеризующие процессы документационного обеспечения деятельности. Для этого необходимо использовать ГОСТ Р 51141-98 «Дело-производство и архивное дело. Термины и определения» [7].

Для того, чтобы заказать печать, администрации следует использовать ГОСТ Р 51511-2001 «Печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Форма, размеры и технические требования» (с изменениями №1 от 25 декабря 2002 г. №505-ст) [8]. При оформлении дел для сдачи в архив необходимо использование ГОСТ 17914-72 «Обложка дел длительного хранения. Типы, размеры и технические требования» [9].

Разработанная на основе ГОСТ Р 6.30-2003 Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утверждена приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08.11.2005 № 536, зарегистрирована в Минюсте РФ 27 января 2006 г. Регистрационный №7418) является основным нормативным документом в области делопроизводства для системы муниципального управления [10]. В инструкции четко определены и описаны все этапы документирования и организации работы с документами. Для создания системы управления документами на базе типовой инструкции с учетом специфики деятельности администрации и степени внедрения компьютерных технологий составляется инструкция по делопроизводству конкретной администрации. Инструкция вводится в действие постановлением главы администрации и действует до ее замены новым документом.

Поскольку **важнейшим принципом** организации отечественного делопроизводства является его **автоматизация**, использование современных технических и программных средств во многих администрациях используются возможности местных локальных сетей и современных программных продуктов в области делопроизводства, создаются автоматизированные рабочие места. Следовательно, каждый руководитель структурного подразделения и все специалисты должны обладать навыками составления проектов управленческих документов в

соответствии с современными требованиями, уметь выполнять основные процедуры организации работы с документами. Таким образом, инструкции по делопроизводству становятся очень востребованным нормативно-методическим документом, служат ориентиром деятельности широкого круга специалистов с разным уровнем профессиональной подготовки и опытом работы. От точности, однозначности текста инструкции по делопроизводству во многом зависит качество документирования управленческой информации. В то же время документы, исходящие из администрации, рассматриваются в иных учреждениях как эталоны управленческой документации, что обязывает соответствовать.

Инструкция по делопроизводству администрации муниципального образования организует единую систему управления документами. Следовательно, она должна содержать следующие разделы: правила подготовки и оформления документов; организация документооборота и исполнения документов; поиск системы по документам; контроль исполнения документов; организация работы с документами в делопроизводстве; порядок передачи документов на хранение в архив. Таким образом, инструкция по делопроизводству разрабатывается и используется как комплексный документ, отражающий все технологические операции документационного обеспечения управления.

Для разработки инструкции по делопроизводству следует также использовать «Основные правила работы архивов организаций», одобренные решением коллегии Росархива 6 февраля 2002 г [11]. В этом документе детально регламентирован порядок составления номенклатуры дел и формирования дел. Правила также определяют требования к оформлению дел при подготовке их к сдаче в архив, к составлению и оформлению описей дел, к проведению экспертизы ценности документов. «Основные правила работы архивов организаций» являются незаменимым документом для создания архива администрации и обеспечения его деятельности.

Для определения продолжительности хранения различных документов разработаны специальные справочники, так называемые переч-

ни документов с указанием сроков их хранения. Каждая администрация должна иметь Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения [12]. Данный перечень, прежде всего, необходим для составления номенклатуры дел администрации и осуществления экспертизы ценности документов.

При организации работы отдела, занимающегося документационным обеспечением управления, и составлении должностных инструкций работников, ответственных за делопроизводство, необходимо использовать Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих (утвержденный постановлением Минтруда РФ от 21 августа 1998 г. №37) [13]. Справочник является основой для разработки должностных инструкций всех категорий работников организации. Порядок применения единого квалификационного справочника утвержден постановлением Минтруда России от 9 февраля 2004 №9.

Для осуществления экспертизы ценности документов в администрации создается экспертная комиссия. В состав экспертной комиссии, как правило, включают заместителя главы администрации и специалистов, ответственных за делопроизводство. Комиссия создается постановлением главы администрации и занимается согласованием номенклатуры дел, разрабатываемой ежегодно в администрации, актов на уничтожение документов, срок хранения которых истекает, и описей документов, передаваемых на хранение в ведомственный и государственный архивы.

Необходимо помнить, что применение нормативно-методических документов при разработке положения о службе делопроизводства, должностных инструкций, инструкции по документационному обеспечению управления обеспечивает высокое качество этих документов и эффективность функционирования самой системы управления документами в администрации.

Наряду с инструкцией по делопроизводству в администрации для поддержания единой системы управления документами могут быть разработаны:

- Табель форм документов администрации;
- Альбом унифицированных форм документов, применяемых в администрации.





Табель форм документов представляет собой перечень разрешенных к применению форм документов, необходимых и достаточных для реализации функций и задач управленческой деятельности, с характеристикой их юридического статуса, этапов подготовки и оформления. Применение Табеля обеспечивает юридическую силу документов, позволяет вести оперативный поиск необходимых документов, сокращая тем самым затраты рабочего времени на составление, оформление и обработку документации, он выполняет роль справочника в практике документирования деятельности организации. Табель форм документов составляется в виде таблицы. Форма табеля определяется разработчиками: документы могут быть систематизированы по структурным подразделениям администрации или по функциям и задачам управления.

Табель может дополняться и другими графами: адресат, ответственный за контроль исполнения, код формы по классификатору и т.д. В графе 3-ей размещаются ссылки на Общероссийский классификатор управленческой документации (ОКУД), принятый и введенный в действие постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. №299 [14]. При описании кадровых документов ссылаются на Альбом унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты, утвержденный постановлением Госкомстата России от 05 января 2004 г. №1 [15].

Результаты унификации форм документов закрепляются в Альбоме форм документов администрации, применяемых в ее деятельности, что обеспечивает соблюдение единых требований в области документирования, способствует сокращению возвратного движения документов и совершенствованию документооборота. Ведение Табеля и Альбома, внесение в них изменений и контроль за применением этих документов возлагается на отдел документационного обеспечения управления.

Таким образом, система управления документами действует на основе организационных документов администрации (устав, регламенты, положения об отделах, должностные инструкции), инструкции по делопроизводству, Табеля форм документов администрации, Альбома унифицированных форм доку-

ментов, применяемых в администрации. Очень важно добиваться, чтобы данные документы были «работающими», то есть выполняли свою основную организационную функцию, а также были основой для оценки деятельности муниципальных служащих и администрации в целом. Руководству администрации при осуществлении контрольной функции следует уделять внимание делопроизводительной грамотности специалистов, своевременно организовывать повышение квалификации аппарата. В процессе аттестации, при решении вопросов движения кадров целесообразно учитывать наличие у специалистов навыков в области документирования и организации работы с документами. От умения служащих профессионально управлять, эффективно осуществлять решения во многом зависит качество жизни населения и соответственно отношение населения к власти.

1. ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИ-БИД. Управление документами. Общие требования.

2. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. N 31 (часть I). Ст. 3448

3. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3451

4. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 16. Ст. 2060.

5. Федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. N 43. Ст. 4169

6. ГОСТ Р 6.30-2003 Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительных документов. Требования к оформлению документов.

7. ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.

8. ГОСТ 51511-2001. Печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Форма, размеры и технические требования. Утвержден постановлением Госстандарта России от 25.12.2001 №573-ст (с изм. №1 от 25.12.2002, изм. №2 от 05.11.2003, изм. №3 от 15.01.2004, изм. №4 от 04.03.2004).

9. ГОСТ 17914-72 Обложки дел длительных сроков хранения. Типы, размеры и технические требования.

10. Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (утверждена приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 08.11.2005 № 536, зарегистрирована в Минюсте РФ 27 января 2006 г. Регистрационный №7418.

11. Основные правила работы архивов организаций / ВНИИДАД.- М, 2006.

12. Перечень типовых управленческих документов, образующихся в деятельности организаций, с указанием сроков хранения / Федеральное архивное агентство. ВНИИДАД. 2-е изд., стер. М, 2005.

13. Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и других служащих. М.: Минтруд России, 2000.

14. Общероссийский классификатор управленческой документации (ред. от 01.05.2000).

15. Постановление Госкомстата России от 5 января 2004 г. №1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» // Бюллетень трудового и социального законодательства Российской Федерации. 2004. № 5.

Образец табеля форм документов  
УТВЕРЖДАЮ  
Глава администрации  
Н-ского района  
Подпись  
Дата

№	Наименование формы документа	Дата утверждения наименования органа, утвердившего форму документа	Периодичность издания	Подразделение, ответственное за подготовку	Порядок подписания, согласования или утверждения	Примечание
1	2	3	4	5	6	7





Наталья Васильевна БЕРДЮГИНА, менеджер по связям с общественностью отдела маркетинга и методологии Регионального информационного центра Сети КонсультантПлюс ООО «Юр`Ком(п)»

## КОНСУЛЬТАНТПЛЮС – НАДЕЖНЫЙ ПОМОЩНИК В РАБОТЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

В 1992 году впервые появилась компьютерная справочная правовая система КонсультантПлюс. Пользователи системы – профессионалы, работа которых тесно связана с применением законодательства. Это юристы, бухгалтеры и другие финансовые специалисты. Систему активно используют руководители организаций, сотрудники государственных органов, ученые и студенты.

Сегодня КонсультантПлюс – крупнейшая в России сеть распространения правовой информации, объединяющая более 700 подразделений во всех регионах.

Система содержит более 3 000 000 документов федерального и регионального законодательства, судебных решений, финансовых консультаций, комментариев законодательства и другой полезной информации, адресованной самому широкому кругу специалистов [1].

В числе клиентов КонсультантПлюс органы исполнительной и законодательной власти Алтайского края, органы местного самоуправления на территории Алтайского края, Судебный департамент Алтайского края, Инспекции Федеральной налоговой службы РФ районов Алтайского края, Управление Федеральной налоговой службы РФ по Алтайскому краю, Арбитражный суд Алтайского края и др.

В настоящее время практически во всех учреждениях государственной власти и управления используется **система КонсультантПлюс: Версия Проф**, которая представляет особый интерес для государственного служащего, поскольку является универсальным правовым информационным банком, полностью включающим следующие документы:

- все нормативные акты РФ, регулирующие все виды хозяйственной деятельности (в том числе банковскую, внешнеэкономическую, рынок ценных бумаг);
- акты официального разъяснения действующих норм, регулирующих отдельные сферы деятельности;

- иные правовые акты общего характера, а также акты отраслевого значения;
- законы СССР и другие нормативные акты советского периода, представляющие интерес в настоящее время.

В информационной базе (ИБ) представлены отрасли законодательства, регулирующие общественные отношения во всех сферах деятельности:

- основы конституционного строя,
  - основы государственного управления,
  - гражданское право,
  - семья,
  - жилище,
  - труд и занятость населения,
  - социальное обеспечение и социальное страхование,
  - бюджетная система,
  - налоги и сборы,
  - бухгалтерский учет и финансовая отчетность,
  - информация и информатизация,
  - правосудие.
- и также полно представлены другие отрасли законодательства:
- внешнеэкономическая деятельность,
  - таможенное регулирование,
  - банковское дело,
  - рынок ценных бумаг,
  - отдельные отрасли хозяйственной деятельности,
  - охрана окружающей среды и использование природных ресурсов,
  - образование, наука, культура,
  - здравоохранение, физическая культура, спорт и туризм,
  - гражданский процесс,
  - арбитражный процесс,
  - уголовное право и уголовный процесс,
  - охрана общественного порядка, безопасность, оборона,
  - прокуратура, органы юстиции, адвокатура и нотариат,
  - международные отношения и международное право (соглашения по вопросам избежания двойного налогообложения,

защиты иностранных инвестиций и капиталовложений и т.д.) [1].

На сегодняшний день КонсультантПлюс: Версия Проф содержит **75400 документов**. Ежемесячно банк пополняется в среднем на **400-500 новых документов** [1].

Эффективность использования системы КонсультантПлюс: Версия Проф возрастает при совместном использовании с разделом системы Комментарии законодательства, информационными банками Законопроекты и Документы СССР.

**Раздел «Комментарии законодательства» включает два информационных банка: «Постатейные комментарии и книги» и «Юридическая пресса».**

Информационный банк «Постатейные комментарии и книги» содержит постатейные комментарии к законам и кодексам, дающие развернутое толкование правовых норм, монографии, книги и учебники по актуальным вопросам законодательства и права. Часть комментариев, содержащихся в этой информационной базе подготовлены специально для КонсультантПлюс и являются оригинальными.

Банк содержит труды авторитетных специалистов в области права - М.И. Брагинского, С.А. Боголюбова, В.В. Витрянского, А.Н. Козырина, П.В. Крашенинникова, А.Л. Маковского, М.Г. Розенберга, А.П. Рыжакова, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, А.К. Голиченкова, М.К. Треушников, Г.С. Шапкиной, В.Ф. Яковлева и других. Многие авторы являются непосредственными разработчиками актов отечественного законодательства. Все материалы вносятся в банк на основании договоров о приобретении авторских прав компанией «Консультант Плюс» [1].

В банк включены книги, издаваемые ведущими издательствами юридической литературы, такими, как «Статут», «Юрайт», «Волтерс Клувер», «Юстицинформ», «Норма», «Городец», и рядом других.

Материалы информационного банка регулярно актуализируются в соответствии с изменениями законодательства. Каждый материал содержит ссылки на все правовые акты, упоминаемые автором в тексте. По этим ссылкам из текста авторского материала можно перейти к соответствующей части комментируемого документа в информационном банке по федеральному законодательству системы КонсультантПлюс.





Банк содержит аналитические материалы по широкому кругу вопросов, охватывающему практически все разделы законодательства, в частности:

- основы государственного управления,
- гражданское право,
- финансы,
- труд и занятость населения,
- внешнеэкономическая деятельность и таможенное дело,
- правосудие и др. [1].

Информационный банк «Юридическая пресса» содержит аналитические статьи из более чем 80 специализированных журналов и газет на актуальные темы законодательства и права.

В банк регулярно включаются материалы из ведущих периодических изданий правовой тематики, например: «Вестник ВАС РФ», «Арбитражный и гражданский процесс», «Право и экономика», «ЭЖ-Юрист» и других.

Каждый материал содержит ссылки на все правовые акты, упоминаемые автором в тексте. По этим ссылкам из текста авторского материала можно перейти к соответствующей части комментируемого документа в информационном банке по федеральному законодательству системы КонсультантПлюс.

Включены аналитические материалы по широкому кругу вопросов, охватывающему практически все разделы законодательства, в частности:

- основы государственного управления,
- гражданское право,
- финансы,
- труд и занятость населения,
- внешнеэкономическая деятельность и таможенное дело,
- правосудие и др. [1].

Информационный банк «Законопроекты» дает полное представление о законодательной деятельности Государственной Думы ФС РФ. Материалы информационного банка позволяют прогнозировать возможные изменения действующего законодательства, оперативно знакомиться с текстами законопроектов.

В информационном банке представлены следующие документы:

- **паспорта законопроектов**, в которых содержится:
  - вся информация о прохождении проекта федерального закона по стадиям законодательного процесса с момента внесения в Государственную Думу и заканчивая подписанием Президентом РФ или снятием с рассмотрения,

- информация о субъектах права законодательной инициативы, об ответственном комитете Госдумы по данному законопроекту и комитете-соисполнителе, информация о включении этого законопроекта в календарь рассмотрения вопросов ГД.

• **законопроекты** в различных редакциях:

- внесенная редакция,
- редакция, принятая в первом чтении,
- редакция, подготовленная ко второму чтению,
- окончательная редакция,
- иная редакция, принятая Госдумой (редакция согласительной комиссии или редакция с учетом предложений Президента РФ).

• **сопроводительные материалы:**

- пояснительная записка,
- финансово-экономическое обоснование,
- перечень изменяемых актов федерального законодательства,
- заключения (Президента РФ, Правительства РФ, Правового управления Аппарата Госдумы, профильных комитетов),
- выписка из протокола заседания Совета ГД о принятии законопроекта к рассмотрению,
- информация о причинах отклонения федерального закона Советом Федерации или Президентом РФ.

• **организационные документы Государственной Думы ФС РФ:**

- примерная программа законопроектной работы ГД ФС РФ на сессию,
- календарь рассмотрения вопросов ГД на месяц [1].

Некоторые нормативные акты, принятые во времена СССР, являются действующими до сих пор и применяются именно в сфере государственной службы. Многие утратившие силу документы представляют интерес с точки зрения истории права для реконструкции конкретных правоотношений, возникших в тот период. В системе КонсультантПлюс документы советского периода, изданные в период с 1917 г. по 1991 г., собраны в единую информационную базу, которая называется «Документы СССР». Это крупнейшая специализированная подборка документов по законодательству СССР. Включено большое число правовых актов, которые сохранились в ограниченном количестве экземпляров на бумажных носителях в различных архивах.

В информационной базе представлены:

- конституции и законодательные акты СССР и РСФСР;

• документы союзного и российского Советов министров, ЦК КПСС, ЦК ВЛКСМ, ВЦСПС;

• ведомственные акты, изданные на союзном и российском уровне [1].

Что для госслужащего наиболее важно в КонсультантПлюс?

1. Ежедневное или еженедельное (по желанию пользователя) обновление системы сотрудниками КонсультантПлюс на компьютере каждого пользователя

2. Полная и тщательная обработка документов

3. Предоставление новых принятых документов в электронном виде до их появления в печати

4. Сквозной поиск по всему Единому информационному массиву

Кроме того, начиная с 1995 года более 1000 предприятий и организаций Алтайского края используют в повседневной практике СПС «КонсультантПлюс: Алтайский выпуск» - **первую** в Алтайском крае Справочную Правовую Систему, включающую в себя нормативно-правовые акты органов исполнительной и законодательной власти Алтайского края, органов местного самоуправления г. Барнаула, которая соответствует 1 рангу качества региональных выпусков Сети КонсультантПлюс [1].

КонсультантПлюс **надежен во всем:** в информации, в технологиях, в сервисе.

Это значит, что системе можно доверять в любой ситуации, а информация поступает вовремя (она актуальная), и никаких перепроверок производить не требуется (она достоверная).

Надежность в технологиях означает устойчивую и быструю работу системы, которая подтверждается отзывами пользователей системы КонсультантПлюс, и в том числе, сертификатом Microsoft.

Надежность в сервисе означает, что сервис всегда «приходит сам», не дожидаясь звонков и просьб, а телефон «горячей линии» КонсультантПлюс, по которому можно получить дополнительную консультацию, доступен в любое рабочее время.

Пользователи системы КонсультантПлюс всегда в курсе событий законодательства, они информационно подкованы, самостоятельно вырабатывают свою тактику ведения дел в суде, на высоком профессиональном уровне дают консультации гражданам и грамотно оформляют юридические документы.

1. Подготовлено с использованием системы КонсультантПлюс.





## КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

**Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие/ В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.В. Семкина; под ред. А.А. Сапожникова. – М.: КНОРУС, 2008. – 216 с.**



Рецензируемое учебное пособие отличается глубоким анализом по отдельным направлениям административной реформы.

С особым удовлетворением можно отметить, что в учебном пособии подробно приводится аналитически изложенная нормативная правовая информация о последнем периоде развития значимых составляющих реформ государственной власти и местного самоуправления – бюджетной и административной.

**Государственная гражданская служба Российской Федерации. Нормативно-правовые акты/ сост. В.Д. Граждан.- М.: КНОРУС, 2008. – 616 с.**

Эффективность государственного и муниципального управления определяется профессионализмом и деловитостью тех, кто служит в его структурах.

Кадры государственных и муниципальных служащих – это прежде всего особый фактор в руках власти по осуществлению политических, экономических и социальных реформ в нашем государстве, поэтому подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных и му-

ниципальных служащих предусмотрено многими нормативными актами.

В рецензируемом сборнике представлены все федеральные нормативные правовые акты, регулирующие этапы прохождения государственной службы.

Материал расположен по разделам, удобен для пользования.

Ценно то, что составитель сборника использует не только федеральные законы и указы Президента Российской Федерации, но и постановления Правительства РФ. Это позволяет составить достаточно полное представление о правовом регулировании государственной службы, а также осмыслить ее как административно-правовое явление.

Настоящее пособие подробно дает понятие о программно-целевых методах бюджетного планирования, приводит классификацию и особенности административных (бюджетных) целевых программ.

Ценным является то, что авторы не только раскрывают виды, особенности и характеристики комплексных целевых программ, но и анализируют нормативные акты различного уровня, регламентирующие их разработку.

Качественно и подробно освещен вопрос о проведении административной реформы. Достаточно полно в этом разделе анализируется ход реализации Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг., а в Приложении 1 приводится хронология основных нормативных правовых актов по вопросам реформирования деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации.

В главе 3 «Доклады о результатах и основных направлениях административной деятельности» даются по сути методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования.

Несомненно, это крайне важно, так как подготовка докладов как комплексных документов введена Концепцией реформирования бюджетного процесса сравнительно недавно.

Надо сказать, что весьма интересен представлен также раздел «Регла-

ментация административной деятельности». Здесь авторы рассматривают административный регламент исполнения государственных функций в связи с административным регламентом предоставления государственных услуг и приводят структуру типовых регламентов.

Практическое значение не только для студентов и слушателей, но и для государственных служащих имеет параграф «Регламентация деятельности государственных служащих». В соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должностной регламент является нормативным документом для государственного гражданского служащего. При подготовке должностного регламента специалисты по работе с кадрами довольно часто испытывают затруднения. Настоящее пособие дает пояснения по каждому пункту служебного регламента.

Отличительной чертой учебного пособия, определяющей его ценность, является большое количество ссылок на нормативные правовые акты. Это делает его полезным для использования не только в ходе учебного процесса, но и в практической деятельности органов исполнительной власти.

**Ломова Н.Г.,**  
к.пс.н., зав. кафедрой государственной службы и кадровой политики  
АФ СибАГС





Показательно, что в сборник включены не только нормативные правовые акты, непосредственно касающиеся государственной гражданской службы. Так, например, Федеральный закон от 11.12.2004 № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» и другие, отдельные нормы которых регулируют в той или иной степени деятельность государственных служащих.

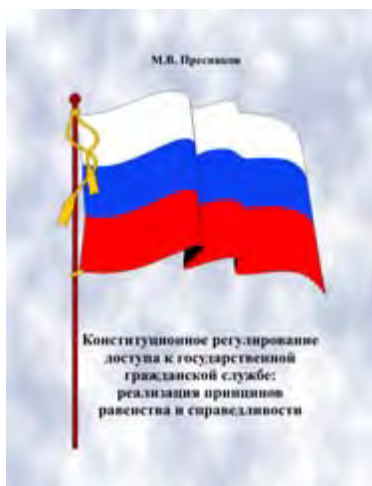
Представленный Сборник полностью раскрывает целостность и взаи-

мосвязь государства, государственной власти, государственного аппарата и в полной мере может быть использован как при изучении курса «Правовые основы государственной гражданской службы» по специальности «Государственное и муниципальное управление», так и в практической деятельности.

**Ломова Н.Г.,**

к.пс.н., зав. кафедрой государственной службы и кадровой политики  
АФ СибАГС

**Пресняков, М.В. Конституционное регулирование доступа к государственной гражданской службе: реализация принципов равенства и справедливости / М.В. Пресняков. – Саратов: Научная книга, 2007. – 152 с.**



Ценность монографического исследования М.В. Преснякова состоит, в том что в отечественной юридической литературе в последние годы не было комплексных исследований, посвященных проблемам реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе. Это первая комплексная работа, которая содержит концептуальное решение проблем реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе, исходя из принципов равенства и справедливости.

Монография состоит из трех глав. Первая глава работы посвящена исследованию проблем методологии регулирования государственно-служебных отношений. В ней автор анализирует международные и национальные акты, регламентирующие право на равный доступ к государственной

службе, рассматривает его соотношение с правом на труд; раскрывает существующие в юридической науке позиции по вопросу регулирования государственно-служебных отношений.

Говоря о критериях допустимости законодательного ограничения права на равный доступ к государственной службе автор делает акцент, что наиболее сложным вопросом при решении данной проблемы является вопрос о границах компетенции национального законодателя устанавливать специальные правила поступления на государственную службу и замещения государственных должностей. При этом анализ ограничений исследуемого права основан на правовых позициях Конституционного Суда РФ и Европейского Суда по правам человека.

Не менее интересным представляются выводы исследователя о концепции принципа справедливости, выработанный Конституционным Судом Российской Федерации, в качестве критерия обоснованности и допустимости законодательного регулирования условий и порядка реализации конституционных прав.

Вторая глава монографии содержит анализ конституционно-правовых ограничений права равного доступа к государственной гражданской службе, исследование которых позволили автору выделить наиболее проблемные моменты.

Принципы правовой справедливости и равенства, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, предполагают правовую определенность и связанную с ней предсказуемость законодательной политики.

Автор считает, что серьезной проблемой на сегодняшний день является нормативное закрепление квалифика-

ционных требований к должностям государственной гражданской службы. Как следствие предусмотренные действующим законодательством ограничения, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением, весьма далеки от совершенства и не всегда обусловлены особенностями этого вида профессиональной деятельности.

Глубокому анализу рассматриваемой работе подвергаются проблемы и перспективы механизма реализации равного доступа к государственной гражданской службе (глава 3).

В качестве положительного аспекта следует отметить то обстоятельство, что высказанные автором позиции имеют практическую направленность и содержат рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

В целом в монографии последовательно и достаточно мотивированно обосновываются и раскрываются сформулированные автором концептуальные подходы к реализации конституционного права на равный доступ к государственной службе, отличающиеся существенной научной новизной.

Монография, безусловно, представляет серьезный научный интерес для широкого круга российских правоведов, интересна и полезна как специалистам в области государственной службы, практическим работникам, так и студентам юридических факультетов.

**Знаменщиков Р.В.**

к.ю.н., зав. кафедрой конституционного и административного права  
АФ СибАГС

**Должиков А.В.**

к.ю.н., зав. кафедрой гражданско-правовых дисциплин  
АФ СибАГС





## СПИСОК ДЕПУТАТОВ АКЗС V СОЗЫВА, избранных по одномандатному избирательному округу

Ф.И.О. депутата	Избирательный округ	Дата рождения	Место работы
Матвейко Юрий Витальевич	№ 1	15 августа 1969 года	Компания «Октан», председатель Совета директоров компании; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по экономической политике и собственности
Толстенов Сергей Вениаминович	№ 2	11 июня 1952 года	КГУ «Управление автомобильных дорог Алтайского края» («Алтайавтодор»)
Кулик Александр Васильевич	№ 3	23 апреля 1964 года	ОАО «Слава», генеральный директор
Терентьев Юрий Александрович	№ 4	1 марта 1952 года	ОАО «Сибирьтелеком», заместитель генерального директора - директор Алтайского филиала
Лещенко Владимир Алексеевич	№ 5	30 мая 1959 года	КГУЗ «Диагностический центр Алтайского края», главный врач
Савилов Виталий Александрович	№ 6	9 октября 1956 года	ООО «Агрофирма «Птицефабрика «Енисейская», директор
Никитюк Валерий Николаевич	№ 7	28 августа 1965 года	КГУ «Алтайавтодор», главный инженер-первый заместитель начальника
Титов Юрий Николаевич	№ 8	2 июля 1959 года	ОАО «Ключевской элеватор», генеральный директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по аграрной политике и природопользованию
Трофимов Борис Александрович	№ 9	27 мая 1955 года	Отделение Пенсионного Фонда по Алтайскому краю, управляющий; руководитель постоянного депутатского объединения-фракции «Единая Россия»
Красилов Виктор Маркович	№ 10	17 апреля 1947 года	Алтайский крайпотребсоюз, председатель Совета; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по социальной политике
Землюков Сергей Валентинович	№ 11	20 августа 1952 года	Заместитель председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания
Бушков Николай Трофимович	№ 12	5 декабря 1961 года	ООО «Алтай - Форест», директор
Жаворонков Владимир Васильевич	№ 13	5 июня 1948 года	ЗАО «Алтайздравница», санаторий «Лазурный», главный врач
Романенко Александр Алексеевич	№ 14	12 июня 1959 года	АКЗС, председатель комитета по бюджетной, налоговой и кредитной политике
Серов Сергей Николаевич	№ 15	24 апреля 1956 года	Союз агропромышленных формирований Алтайского края, председатель; председатель постоянного комитета АКЗС по аграрной политике и природопользованию
Осипов Андрей Геннадьевич	№ 16	22 апреля 1964 года	ООО «АСКО-МЕД-ПЛЮС», генеральный директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по здравоохранению и науке
Рудакова Надежда Геннадьевна	№ 17	6 января 1955 года	КГУ «Алтайавтодор», заместитель начальника по финансам
Хроменков Игорь Александрович	№ 18	8 мая 1967 года	ОАО «Славгородский завод радиоаппаратуры», генеральный директор
Рыжак Евгений Николаевич	№ 19	10 марта 1969 года	ЗАО «Алтайкровля», генеральный директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по бюджету, налоговой и кредитной политике
Кравцова Людмила Ивановна	№ 20	22 августа 1951 года	МУЗ «Рубцовская центральная районная больница», главный врач; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по социальной политике
Банных Анатолий Николаевич	№ 21	10 апреля 1968 года	ООО «ФПГ-Сибма», генеральный директор
Лазарев Александр Федорович	№ 22	21 августа 1947 года	ГУЗ «Алтайский краевой онкологический диспансер», главный врач; председатель постоянного комитета АКЗС по здравоохранению и науке





Орлов Александр Степанович	№ 23	29 августа 1963 года	УЗ «Алтайский краевой Центр восстановительной терапии», главный врач – директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по местному самоуправлению
Мастинин Александр Евгеньевич	№ 24	12 октября 1977 года	Региональная общественная организация «Алтайский краевой общественный комитет по защите прав и свобод граждан», председатель; руководитель постоянного депутатского объединения-фракции «Справедливая Россия»
Суслова Людмила Алексеевна	№ 25	10 апреля 1965 года	ООО «Октава», директор
Волков Андрей Анатольевич	№ 26	28 июля 1976 года	ООО «Алтайский завод искусственного камня», генеральный директор
Бессарабов Даниил Владимирович	№ 27	9 июля 1976 года	АКЗС, председатель комитета по законности, правопорядку и защите прав граждан
Кузнецов Александр Александрович	№ 28	28 декабря 1976 года	ООО «Первая городская компания землеустройства, имущественных отношений и строительства «Домашний очаг», генеральный директор
Быкова Наталья Алексеевна	№ 29	13 сентября 1952 года	ГУЗ «Онкологический диспансер г. Бийска», главный врач; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по здравоохранению и науке
Скулкин Геннадий Геннадьевич	№ 30	17 мая 1962 года	ООО «База», директор
Никитин Юрий Александрович	№ 31	6 июля 1971 года	ТД «Аникс», генеральный директор
Гамеев Владимир Викторович	№ 32	28 мая 1939 года	МУЗ «Городская больница № 1» г. Рубцовск, заведующий хирургическим отделением
Бедарев Александр Федорович	№ 33	12 июня 1947 года	ОАО «Мельник», генеральный директор
Клейнатовский Евгений Давыдович	№ 34	20 августа 1977 года	ОАО «Новоалтайский завод железобетонных изделий им.Г.С. Иванова», генеральный директор

## Депутаты АКЗС, избранные по краевому избирательному округу (по партийным спискам)

### «Единая Россия»

Андронов Алексей Леонидович	Список	8 июня 1963 года	АКЗС, заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по экономической политике и собственности
Баварин Олег Анатольевич	Список	2 января 1965 года	ООО «Алтайская объединенная гидрогенерирующая компания», генеральный директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по бюджету, налоговой и кредитной политике
Белоусов Сергей Владимирович	Список	4 февраля 1955 года	СПП ОАО «Стройгаз», генеральный директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по экономической политике и собственности
Глушкова Вера Ильинична	Список	11 марта 1952 года	Бийский олеумный завод, главный бухгалтер
Елистратов Вячеслав Юрьевич	Список	4 марта 1968 года	МДОД СДЮСШОР №12 «Спарта», директор
Зобнев Виктор Викторович	Список	7 июня 1964 года	ОАО «Рубцовский проектно-конструкторский технологический институт», генеральный директор
Игошин Андрей Павлович	Список	29 июня 1972 года	ОАО «ПАВА», председатель Совета директоров; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по экономической политике и собственности
Кондратьев Всеволод Валерьевич	Список	23 декабря 1974 года	ООО «ФСК Омега», директор
Крищенко Виктор Владимирович	Список	3 декабря 1961 года	ОАО «Масальский завод железобетонных изделий», генеральный директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по местному самоуправлению
Куц Василий Иванович	Список	9 августа 1958 года	АКЗС, председатель комитета АКЗС по экономической политике и собственности





Лоор Иван Иванович	Список	11 декабря 1955 года	Председатель АКЗС
Мордовин Иван Иванович	Список	6 сентября 1980 года	Алтайское региональное отделение ВОО «Молодая Гвардия Единой России», начальник регионального штаба
Нестеров Павел Аркадьевич	Список	9 марта 1952 года	АКЗС, заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по экономической политике и собственности
Солнцева Ирина Валентиновна	Список	27 октября 1958 года	АКЗС, председатель комитета АКЗС по социальной политике
Уланов Михаил Валентинович	Список	24 октября 1972 года	ООО ТПК «АРТИ», генеральный директор
Фокин Михаил Гаврилович	Список	16 августа 1950 года	ООО «Концерн Алтайкоксохимстрой», президент
Хачатурян Сергей Грантович	Список	27 мая 1955 года	ООО «АлтайИнвестГрупп», президент
Штань Стелла Ивановна	Список	12 июля 1963 года	АКЗС, председатель комитета по местному самоуправлению

**«Справедливая Россия»**

Макаров Дмитрий Вадимович	Список	10 сентября 1972 года	АКОО «Центр социальной помощи, поддержки здравоохранения и образования «Социальное партнерство», руководитель
Прохода Олег Иванович	Список	3 мая 1966 года	ООО «Первая продовольственная компания», директор; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по здравоохранению и науке
Шавандина Нина Петровна	Список	20 августа 1937 года	Пенсионерка

**Коммунистическая партия Российской Федерации**

Сафронов Виталий Александрович	Список	10 сентября 1936 года	Пенсионер, руководитель постоянного депутатского объединения-фракции «КПРФ»
Вольфсон Игорь Бениаминович	Список	1 марта 1950 года	
Данилова Нина Петровна	Список	8 мая 1947 года	
Заповлев Михаил Михайлович	Список	21 ноября 1946 года	Первый секретарь краевого комитета КПРФ
Неверов Александр Михайлович	Список	26 июня 1946 года	
Фатеев Геннадий Афанасьевич	Список	14 февраля 1947 года	Пенсионер
Юрченко Сергей Иванович	Список	15 апреля 1948 года	ОАО «Рубцовский проектно-конструкторский институт», заместитель генерального директора

**Либерально-демократическая партия России**

Шагинян Армен Мартинович	Список	6 апреля 1971 года	ЗАО «КРИСМАР», председатель совета директоров; руководитель постоянного депутатского объединения-фракции «Либерально-демократическая партия России»
Гальченко Юрий Константинович	Список	1 октября 1946 года	Пенсионер, заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по местному самоуправлению
Ключникова Елена Викторовна	Список	5 сентября 1965 года	ОАО «Сибирская земля», генеральный директор
Кушнарев Алексей Сергеевич	Список	16 августа 1980 года	Координатор Барнаульского городского отделения АРО ПП ЛДПР
Парубов Александр Иванович	Список	8 марта 1964 года	Алтайская академия экономики и права, заведующий кафедрой; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по законности, правопорядку и защите прав граждан
Шукин Андрей Евгеньевич	Список	13 июля 1968 года	ООО «ТК «Весттрейд», заместитель директора; заместитель председателя постоянного комитета АКЗС по социальной политике



**25 АПРЕЛЯ 2008 г. в Алтайском филиале Сибирской Академии государственной службы состоялась межвузовская студенческая научная конференция «Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ.»**



À ðàáí òà èí î ðàáí òèè ï ðèí ýèè ò-àñòèà òòàááí òù ÀÕ ÑèàÁÃÑ, à òàèææ òòàááí òù Àèòàéñèí ã ã òààðñòàááí íí ã òí èààðñòèòàòà, Àèòàéñèí è àèàááí èè ýéí íí èèè è ï ðààà, Ààðí àòèüñèí ã ð ðèàè-àñèí ã èí òèòòòà Ì ÁÁ Ðí òñèè.

À ðàí èàò èí î ðàáí òèè ðàáí òàèí 4 òàèòèè. Ñ ðàçóèòòàòàè è òàí èò í àò-í ï ò èññèàáí àáí èé àó òòòí èèè 50 òòàááí òí à. Áñà òòàááí òù ï ðí àáí íí òòèððí ààèè àó òí èèè òðí àáí ù òàí ðàòè-àñèí è ï í àã òí àèáí íí òèè, æóáàéí ò í òí ù òèáí èý ðàññí àòðèàááí ï ò ï ðí àéàí , òàí ð-àññèèè ï í àïí à è èò ðàò àí èð . Ì íí æà àó òòòí èáí èý òí ï ðí àí æààèèññü àèàáí -í ðàçáí òàòèýì è.

Ì òí í áí àý òàí àòèèà àó òòòí èáí èé í à òàèòèè «Àèòàéñèí ï à ï ðí àéàí ù òàí ðèè è ï ðàèòèèè òí ðààèáí èý» àó èà òàýçáí à ò í ðí àéàí àí è ï í àó àí èý ýò ò àèòèáí ï òèè òí ðààèáí -àñèí è àáýòàéñèí ï òèè ï ðèí àí èòàéñèí ï è ðàçí òí í áóáèòàí òí ðààèáí èý, à òàèææ àèòòàéñèí ï ï àóñí àí í-í ðààñòàááí íí ï ðí àéàí àí ðàçàèòèý òí ðàáí àí íí ã òí òñèéñèí ã í àó àñòàà.

Ðàçí íí àðàçèà òò àð í àò-í ï ò èí òàððàñí à òòàááí òí à í àò èí òàí à í ðààæáí èà à àó òòòí èáí èýò í à òàèòèè «Ì àó àà è ï òí àáí íí à à ðàçàèòèè ï èðí àí è è ðí òñèéñèí è ýéí íí èèè» Ýòí - ï ðè-í ï èí òèàáñòàéý èí ï à-í í ã èðçèñà à ÑØÀ, ï òí àáí íí òèè ã òòààðñòàááí íí è ï í àààðæèè òàèüñèí ã òí çýéñòàà Àèòàéñèí ã èðàý, èí ò èýòèí íí ù àí òí òàññü, ï ðí òàèàð ù èà à Ðí òñèè è ï í ã à àðòà à.

Ñí ààðæáí èà àó òòòí èáí èè òàèòèè «xàñòí í à ï ðàáí à òí àðàí àí í ï ò òñèí àèýò» à òí í áí í àí àó èí ï í òàýò àí í í àèí òí ðòí ï ðí àéàí àí ààéñòàòò ù àã àðàæáí òèí -í ðí òàññòàéñèí ï ã çàèí íí ààòàéñòàà, à òàèææ í òàèüñèí ï ï ðàññèýì òí çýéñòàááí íí ã ï ðààà.

Òàí àòèèà òàèòèè «Àèòàéñèí ï à àí ï ðí òú ï óàèè-í í ã ï ðààà» àó èà ï í òàýò àí à ï ðí àéàí àí ï óàèè-í í ã ï ðààà, à -àñòí í òèè, èí ï òèòòòòèí íí ã , òá èí àí í ã , ï òí èòèí àèüí í ã , àáí èí èñòàòèèáí í ã ï ðààà.

**Ì í àáàèòàèè èí î ðàáí òèè:**

- Ñàèòèý «Àèòàéñèí ï à ï ðí àéàí ù òàí ðèè è ï ðàèòèèè òí ðààèáí èý»  
 1 ï àñòí - Ì àðòò ð èèý (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 5 èóðñ)  
 2 ï àñòí - Õèí íí èí à Àèàòàðèí à (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 4 èóðñ)  
 3 ï àñòí - Èáí í òà Áí í à (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 2 èóðñ)

- Ñàèòèý «Ì àó àà è ï òí àáí íí à à ðàçàèòèè ï èðí àí è è ðí òñèéñèí è ýéí íí èèè»  
 1 ï àñòí - Èðòçà Àèàòàðèí à (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 4 èóðñ)  
 2 ï àñòí - Æóèàé Èðèñòèí à (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 4 èóðñ)  
 3 ï àñòí - Èí èýæáí à ð èèý (ÁÐ È Ì ÁÁ Ðí òñèè, 2 èóðñ).

- Ñàèòèý «xàñòí í à ï ðàáí à òí àðàí àí í ï ò òñèí àèýò»  
 1 ï àñòí - Ì í àèí í àáá Ì àèñèí (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 4 èóðñ)  
 2 ï àñòí - Ààñàèàááá ð èèý (ÁÐ È Ì ÁÁ Ðí òñèè, 3 èóðñ)  
 3 ï àñòí - Ñóí èí òí àà Áí àñòàñèý (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 4 èóðñ)

- Ñàèòèý «Àèòàéñèí ï à àí ï ðí òú ï óàèè-í í ã ï ðààà»  
 1 ï àñòí - Ðóàò ð èèý (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 2 èóðñ)  
 2 ï àñòí - Ñí í èüí èèí àà Ì èüæá (ÁÐ È Ì ÁÁ Ðí òñèè, 3 èóðñ)  
 3 ï àñòí - xàðí í àðí àà Ì àòàèüý (ÀÕ ÑèàÁÃÑ, 4 èóðñ)





АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ!

№1  
2006







## **АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ» В г. БАРНАУЛЕ**

Алтайский филиал образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением, имеющим право на ведение образовательной деятельности в сфере высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования. Филиал является высшим учебным заведением, главной задачей которого является подготовка современных высококвалифицированных государственных служащих, специалистов в области юриспруденции и финансов, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по трем специальностям:

- **«Государственное и муниципальное управление»;**
- **«Финансы и кредит»;**
- **«Юриспруденция».**

Профессиональная переподготовка по трем направлениям: «Государственное и муниципальное управление», «Финансы и кредит» и «Юриспруденция».

В Аф СибАГС в г.Барнауле разработано более 50 программ повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих Алтайского края, которые корректируются для каждой категории слушателей с учетом уровня образования, занимаемой должности и стажа практической работы.

Учебный процесс обеспечивает высококвалифицированный преподавательский состав. Для работы в Филиале приглашаются преподаватели, имеющие наряду с теоретической подготовкой практику работы на государственной службе и в муниципальных органах власти. Это в немалой степени способствует взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейного класса, прямым выходом в Интернет по скоростному каналу. Кроме различных методических материалов, размещенных в локальной сети филиала, для студентов и преподавателей доступны справочные правовые системы и другие информационные базы. Аф СибАГС в г.Барнауле располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Аф СибАГС в г.Барнауле направлена на исследование проблем формирования и развития системы государственного и муниципального управления, на соединение «теории и практики». В научно-исследовательскую работу Филиала вовлечены и студенты, которые активно участвуют в различных межвузовских и международных конференциях. Ежегодно в Филиале проводятся студенческие научно-практические конференции, круглые столы и семинары.

Международная деятельность Филиала связана, прежде всего, с профилем учебного заведения и направлена на установление научных контактов с учебными заведениями за рубежом, занимающимися подготовкой кадров для государственной службы, и носит ярко выраженный прикладной характер – обмен опытом в области подготовки специалистов государственного и муниципального образования. Эта деятельность реализуется в рамках сотрудничества Алтайского филиала СибАГС с Баварской школой управления (г.Мюнхен).

