

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

информационно-аналитическое издание
Алтайского филиала
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации

№ 11
2014



Если граждане будут сообщать о наболевших проблемах и нарушениях законодательства в полицию, пусть даже анонимно, ситуация изменится к лучшему

Олег Иванович ТОРУБАРОВ
Начальник ГУ МВД России по Алтайскому краю,
генерал-майор полиции



УПРАВЛЕНИЕ

Ретивых И.В.

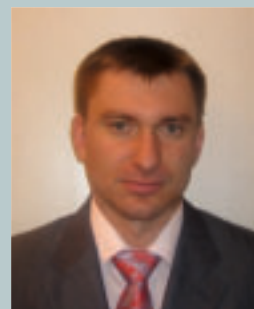
Анализ стратегических зон хозяйствования как основа формирования стратегии развития организации



ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Ваймер Е.В.

Особенности производств по делам о налоговых правонарушениях



ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Жидких А.А.

Основные принципы экономического районирования региона



Редакционный совет:

КАРЛИН А.Б., Губернатор Алтайского края

ЛООР И.И., председатель Алтайского
краевого Законодательного Собрания

ЧУГУЕВ М.В., главный федеральный
инспектор по Алтайскому краю

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.

ВОРОНОВА Л.Э.

ВАЙМЕР Е.В.

КАЙГОРОДОВА Т.В.

КУЗИКОВ А.С.

ЛОМОВА Н.Г.

ЛЫСЕНКО Л.М.

МОСИНА И.Г.

РАЙКИНА Т.А.

ФАСЕНКО Т.Е.

ШЛЕГЕЛЬ С.В.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГБОУ ВПО

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

Адрес редакции:

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

Электронная версия:

<http://www.asapa.ru/science/publications/>

E-mail: info@asapa.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 22.12.2014 г.

Заказ 387. 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 2

Торубаров О.И. Если граждане будут сообщать о наблевших проблемах и нарушениях законодательства в полицию, пусть даже анонимно, ситуация изменится к лучшему 2

УПРАВЛЕНИЕ 4

Сергиенко А.М. Социально-экономические факторы внедрения инноваций в землепользовании в районах кулундинской зоны Алтайского края 4

Киселева М.А. Закупки у СМП, СОНО в рамках контрактной системы 10

Алтухов В.М., Антоник И.А. Кластеры в экономике Алтайского края 13

Ильин В.Н. Роль и специфика маркетинга в муниципальном управлении 17

Ломова Н.Г., Шошина М.А. Качественный состав депутатского корпуса как один из факторов повышения эффективности деятельности регионального парламента 20

Лякишева В.Г., Рыжих А.В. Роль представительного органа в системе муниципального управления 25

Ветров К.С., Ретивых И.В. Анализ стратегических зон хозяйствования как основа формирования стратегии развития организации 30

Короткова А.А. Проблема определения социокультурного статуса религиозных организаций в контексте государственно-конфессиональных отношений 35

Алтухов В.М. Реформа ЖКХ: состояние и перспективы 38

Самсонова Т.Н. К вопросу о социальной значимости и ценности управленческих документов 45

Стрижжина В.Н., Кузина Т.В. Очередной этап реформы после десятилетнего муниципального строительства 49

Пакиенкова С.В. Планирование городского бюджета – инструмента решения стратегических задач 53

Стрижжина И.В. Анализ исполнения главного финансового документа края 55

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ 58

Ваймер Е.В. Особенности производств по делам о налоговых правонарушениях 58

Васев И.Н. Право на землю в правосознании русского общинного крестьянства 63

Васильев А.А. Проблема рецепции права и культур-национализм в консервативной правовой идеологии России 67

Головинов А.В. Политико-правовой идеал федерализма в учении классиков областничества 70

Зеленин Ю.А., Горохов А.А. Анализ количественной и качественной динамики диссертационных исследований по истории русской социально-политической мысли в XXI веке в 2000-2012 гг. 73

Коновалова Л.Г. Понятие, правовая природа и принципы исполнительного производства 77

Сапронова Н.А. О некоторых проблемах правового регулирования трудовых отношений несовершеннолетних 81

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ 85

Ковалева И.В. К вопросу методологии и методики оценки инвестиционной привлекательности отрасли 85

Сурай Н.М., Фасенко Т.Е. Современное состояние и конкурентоспособность сыродельной отрасли Алтайского края 87

Жидких А.А. Основные принципы экономического районирования региона 90

Тихомирова Ю.А., Балашова С.П. Налогообложение недвижимости: зарубежный опыт и российская практика 92

Коваленко О.А. Страхование ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по возврату (договору) кредита: предпосылки, особенности и условия 96

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ 98

Лякишева В.Г., Шошина М.А. О некоторых управленческих аспектах реформирования местного самоуправления 98

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ 102

Региональная студенческая олимпиада по страхованию 104



ЕСЛИ ГРАЖДАНЕ БУДУТ СООБЩАТЬ О НАБОЛЕВШИХ ПРОБЛЕМАХ И НАРУШЕНИЯХ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПОЛИЦИЮ, ПУСТЬ ДАЖЕ АНОНИМНО, СИТУАЦИЯ ИЗМЕНИТСЯ К ЛУЧШЕМУ

*Олег Иванович Торубаров, начальник ГУ МВД России по Алтайскому краю,
генерал-майор полиции*

– Олег Иванович, формат Вашей недавней встречи со студентами и преподавателями Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы свидетельствует о том, что Главное управление уделяет огромное внимание кадровой политике ведомства.

– Безусловно, это так. Уже не единожды отмечалось, что с принятием Закона «О полиции» требования к потенциальным кандидатам на службу существенно возросли. У алтайской полиции есть своя «кузница кадров» – это Барнаульский юридический институт МВД. Но мы заинтересованы в создании устойчивого банка данных в сфере кадрового резерва и должны не только знать о том, что есть талантливые молодые люди, которые могут завтра прийти в органы внутренних дел, но и готовить их к службе, правильно мотивировать, учить их уважать профессию. Для этого у нас создан рекрутинговый центр, с работой которого уже имели возможность познакомиться студенты Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы. Насколько помню, после встречи 30 человек изъявили желание выбрать в качестве будущей профессии правоохранительные органы.

В этом плане хотел бы отметить еще один важный момент – это профориентационная работа с будущими кандидатами, начиная со школьной скамьи. Поэтому в прошлом году Главное управление выступило инициатором организации в крае кадетского движения МВД и включилось в деятельность по созданию в школах, лицеях и гимназиях специализированных классов правоохранительной направленности, ученики которых будут поступать в высшие учебные заведения МВД России. С 1 сентя-

бря 2014 года в крае начнут действовать 38 таких профильных классов.

– Расскажите подробнее о тех требованиях, которые сегодня предъявляются к будущим кандидатам на службу в полицию.

– В настоящее время будущий сотрудник полиции должен быть подготовлен физически, морально, психологически, иметь высшее или среднее специальное юридическое образование и пройти ряд непростых испытаний, в том числе полиграф и исследования, которые покажут отрицательный результат на алкогольную и наркотическую зависимость. Кроме того, человек должен получить рекомендацию со стороны действующего сотрудника или ветерана органов внутренних дел. Сотрудники, которые готовят поручительства на претендента, в течение двух лет несут за него персональную ответственность, как минимум, в дисциплинарном порядке.

Повышение зарплаты и статуса сотрудников, а также социальные гарантии, которые сегодня обеспечивает действующее законодательство, повышают престиж профессии. Мы не испытываем недостатка в кандидатах на службу. К примеру, за 1-е полугодие текущего года в органы внутренних дел края было принято 206 граждан. А проходили испытание в качестве потенциальных кандидатов более 1400. Так что существует достаточно серьезный конкурс.

– Понятно, что Барнаульский юридический институт выпускает готовых специалистов. А как будут адаптироваться на службе выпускники, например, Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы или другого вуза?

– Мы обязаны направить вновь принятого сотрудника на первоначальную

подготовку. Это очень серьезный процесс продолжительностью полгода. Здесь молодые сотрудники получают основы административного и уголовного законодательства; занимаются физической и огневой подготовкой; проходят практику в выбранном подразделении: в службе участковых, ПДН, уголовном розыске, кадрах и т.д. Таким образом, к базовому юридическому образованию добавляются все необходимые знания и навыки, которые сотрудник будет применять на службе.

– Что дают Вам встречи с широким кругом жителей Алтайского края в целом?

– Первое и главное – объективную оценку о состоянии дел на конкретной территории, а также возможность понять, как относятся граждане к полиции в том или ином районе или городе. На встречах с населением неоднократно говорил о том, что данные статистики о результатах работы органа внутренних дел и оценка полиции населением могут существенно различаться. По цифрам вроде и раскрываемость хорошая, и профилактические мероприятия активно проводятся, но выясняется, что начальник органа формально относится к просьбам и жалобам граждан, оперативный дежурный невежлив, на какие-то заявления не отреагировали. И несмотря на «хорошую» статистику, нужно принимать меры, потому что население не чувствует себя комфортно и далеко не уверено в том, что местная полиция в полном объеме обеспечивает безопасность проживающих здесь людей. Поэтому на каждой встрече призываю: давайте говорить о проблемах, я приехал сюда, чтобы выслушать жалобы, претензии, критику. Соответственно, все это поможет улучшить ситуацию, повлиять на нерадивых сотрудников полиции, а с



некоторыми безответственными руководителями и вовсе распрощаться.

- Наверное, стандартный вопрос: как Вы оцениваете работу телефона доверия полиции, который знаком, пожалуй, большинству населения края?

- Считаю, что это очень хорошая поддержка в плане получения дополнительной информации, в том числе о преступлениях и правонарушениях, которые необходимо оперативно пресекать, а также эффективный канал обратной связи с населением. Напомню, в полиции края появился новый единый телефон доверия – 128. Звонок на него бесплатный из любой точки края как со стационарных, так и с мобильных телефонов. Широкая реклама телефона доверия дала закономерный результат: наблюдаем вал звонков. Все поступившие сообщения проверяются. Граждане получают ответы в установленные законом сроки, то есть не позднее 30 дней с момента обращения. Из 400 сообщений, поступающих ежедневно, письменного ответа требуют примерно 40. Остальные – информационно-справочного характера.

Звонок, требующий регистрации, оформляется рапортом, который направляется начальнику оперативного отдела главка. Тот в свою очередь распределяет его сотрудникам. Территориальные органы обязаны взять обращение на контроль: выслать в Главное управление МВД России по Алтайскому краю копию ответа гражданину и рапорт о проделанной работе.

Если информация содержит сведения о совершении преступлений сотрудниками полиции (злоупотреблениях, нарушениях), то материалы поступают лично ко мне. По ним проводится служебная проверка. Если информация подтверждается, к сотруднику принимаются меры в соответствии с действующим законодательством.

За первое полугодие текущего года только официально зарегистрировано более 5400 обращений на телефон доверия. В целом, звонков поступило в разы больше.

- Вы проводите встречи с населением, активно формируете кадровый резерв из учащейся молодежи, ввели удобный телефон доверия. Что бы Вы хотели видеть в качестве обратной связи от наших сограждан?

- Неравнодушие. Желание со стороны каждого жителя Алтайского края вместе с нами навести порядок на ма-

лой родине. Главное – не оставаться в стороне и сообщать о совершаемых правонарушениях и преступлениях в полицию. Мы должны быть уверены, что все заинтересованы в обеспечении порядка. А это возможно только тогда, когда каждый будет звонить и требовать разобраться с нарушением закона. Не устаю повторять, что силами одной полиции невозможно навести порядок. Обязательно должны быть заинтересованность и поддержка со стороны общественности, населения, которое будет сообщать о правонарушениях, обращаться к нам с заявлениями. И если полиция не отреагирует на поступающие сигналы, тогда уже будет проводиться служебная проверка в отношении тех сотрудников, которые отнеслись к своим обязанностям не должным образом, ее результатом станет наказание вплоть до увольнения. Но если граждане не будут сообщать о наболевших проблемах в полицию, пусть даже анонимно, ничего не изменится.

- Очень много форм и методов работы с населением использует сегодня полиция края. Какую цель Вы преследуете?

- Выездные встречи с гражданами, приемы по личным вопросам, «прямые линии», работа телефона доверия, прием заявлений граждан в электронном варианте и многое другое применяется для того, чтобы обеспечить жителям края оперативно и в любой доступной форме обратиться в полицию. Далеко не у каждого гражданина есть возможность лично прийти в отдел полиции, но он может позвонить по телефону доверия или направить заявление по электронной почте. И оно будет надлежащим образом зарегистрировано и отработано. На сегодняшний день полиция реализует очень широкий спектр правоохранительных услуг населению. И это не только привычные и знакомые каждому раскрытие, расследование, профилактика преступлений и правонарушений. Это взаимодействие с общественностью, привлечение граждан к активному содействию полиции, оказание государственных услуг по линии информационного центра, ГИБДД, дежурной части, центра лицензионно-разрешительной работы и многое другое. Для более эффективного информирования граждан о государственных услугах в ГУ МВД России по Алтайскому краю организована работа автоинформатора. Его номер 8(3852) 397-397.

Кроме того, одна из главных задач – это привлечение населения к обеспечению общественного порядка. Эта работа ведется в тесном взаимодействии с администрацией края, мы получаем понимание и поддержку со стороны Губернатора Александра Богдановича Карлина. Напрямую взаимодействуем с муниципальными и законодательными органами. В настоящее время на рассмотрении в Алтайском краевом законодательном собрании находится проект Закона, который прошел общественное обсуждение, в котором учтены наши предложения об участии граждан в охране общественного порядка. На сегодня в крае насчитывается порядка пятисот различных формирований правоохранительной направленности, добровольных народных дружин, студенческих оперативных отрядов, оказывающих помощь полиции. Мы надеемся, что принятие закона, в том числе, позволит сделать эту работу более эффективной, неформальной и увеличит вклад граждан в обеспечение правопорядка.

- Олег Иванович, Вы являетесь кандидатом юридических наук. Поддерживаете ли Вы своих подчиненных, которые желают заниматься научной деятельностью?

- Конечно. Мы вновь возвращаемся к кадровому резерву. Руководство Главного управления, безусловно, заинтересовано в том, чтобы сформировать в аппарате слой высококвалифицированных управленцев. Это руководители, которые в том числе работают в сфере подготовки кадров, обучают молодых, разрабатывают различные программы правоохранительной направленности, используют передовой опыт, внедряют новые технологии, реализуют инновационные проекты, повышают правовую грамотность населения в целом. Мы должны идти в ногу со временем. Поэтому тех сотрудников, кто желает заниматься научной деятельностью, получать ученые степени и потом реализовать результаты своих трудов на практике, мы только поощряем. Даже если их дальнейшая профессиональная деятельность будет связана, например, не с органами внутренних дел края, а с преподаванием в вузе системы МВД или работой во ВНИИ, это принесет огромную пользу в целом, учитывая, что основой является богатый практический опыт, полученный в алтайской полиции.



УДК 332.3 (571.150)

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

Статья посвящена анализу социального фона внедрения инноваций в сельских территориях Алтайского края, оценке произошедших перемен и отношения населения к ним. Особое внимание уделено социально-экономическим особенностям внедрения инновационных технологий в землепользовании в районах Кулундинской зоны, трансфера знаний о таких технологиях и его каналов. В работе представлены результаты социологических исследований, проведенных в рамках немецко-российского проекта «КУЛУНДА: Как предотвратить глобальный синдром «Dust Bowl» – пыльных бурь?». С немецкой стороны работа по проекту финансируется Федеральным Министерством научных исследований и образования Германии.

Ключевые слова: инновация, сельские территории, технология землепользования, социальные факторы внедрения инноваций, трансфер знаний, социальная среда, инновационный потенциал, отношение населения к инновациям.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИЙ В ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИИ В РАЙОНАХ КУЛУНДИНСКОЙ ЗОНЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

SOCIAL AND ECONOMIC FACTORS OF INNOVATIONS IN LAND USE IN KULUNDA ZONE AREAS OF ALTAI KRAI

Распространение инноваций в развитии сельского хозяйства, в том числе в сфере землепользования, является в настоящее время одним из важнейших механизмов формирования устойчивого развития сельских территорий России и Алтайского края, что нашло отражение в «Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы», утвержденной Правительством Российской Федерации 14 июля 2012 г. № 717-р, проектах концепций федеральных целевых программ «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», Долгосрочной целевой программе «Развитие сельского хозяйства Алтайского края» на 2013–2020 гг., утвержденной постановлением Администрации от 5 октября 2012 г. № 523 и ряде других государственных федеральных и региональных программ.

Развитие инноваций в сельской местности зависит во многом от социальной среды, отношения и готов-

ности населения, в том числе представителей бизнеса и местной власти, к их внедрению. Как отмечается в вышеназванных государственных программах и концепциях, современной особенностью социально-экономического развития сельских территорий является не только относительно невысокий инновационный потенциал сельского населения (в сравнении с городскими жителями), но и падение его мотивации к инновационной деятельности, распространенность инертного отношения к инновациям в годы реформ. Особое значение этот фактор играет для внедрения инноваций в землепользовании в сельских районах Алтайского края, направленных на экологизацию сельскохозяйственной практики и нивелирование экономических и экологических последствий освоения и использования земель в Кулундинской зоне, таких как ухудшение их качества, возникновение эрозии почвы, истощение гумуса и кардинальное снижение концентрации углерода в почве, что в конечном счете привело к возникновению пыльных бурь и ухудшению качества жизни

всего населения края. Актуальность данного исследования усиливается низкой степенью изученности социально-экономических факторов и проблем внедрения инноваций в сельском хозяйстве.

Исходя из актуальности указанных проблем, возникают следующие вопросы. Каковы особенности влияния социально-экономических факторов на внедрение инноваций на селе и в землепользовании? Каковы преимущества внедрения инноваций в землепользовании? Какие проблемы и последствия при этом возникают? И каковы отношение и готовность руководителей хозяйств и механизаторов к переходу на инновационные методы? Для ответа на поставленные вопросы нами в июле–августе 2013 г. проведен опрос 150 сельских жителей, проживающих в шести муниципальных районах Кулундинской зоны Алтайского края (Мамонтовском, Михайловском, Новичихинском, Павловском, Романовском и Тюменцевском), а также экспертные опросы с руководителями местных органов и хозяйств методом полустан-



дантизированного интервью¹. Опрос сельских жителей проведен в 16 крупных и более мелких селах по квотной выборке (по полу и возрасту в каждом районе). Также в каждом районе особо выделялась группа механизаторов и других занятых в сельском хозяйстве, в совокупности они должны были составлять не менее 40-45%. Было опрошено 39 механизаторов, в среднем 40 лет с трудовым стажем около 17 лет, имеющих в основном начальное либо среднее профессиональное образование, лишь каждый пятый не имеет профессионального образования; менее половины механизаторов работает на новой или относительно новой технике (не старше 5 лет).

В экспертном опросе приняло участие 20 руководителей хозяйств различных организационно-правовых форм (превалируют крестьянско-фермерские хозяйства) с площадью сельхозземель от 300 до 19 тысяч га, с разной численностью постоянных работников (от 2 до 400, в среднем больше 100). Состояние своего хозяйства руководители оценивают в основном как удовлетворительное; четверть хозяйств – с хорошим состоянием, здесь активно осваиваются новые технологии, они участвуют в модернизации инфраструктуры села. Более 80% хозяйств имеют относительно новую сельхозтехнику (не старше 5 лет), в том числе в каждом четвертом хозяйстве значительная часть техники совершенно новая.

По оценкам экспертов, на положение их хозяйств в последние годы позитивное влияние оказали действия государства, связанные с дотациями на закупку новой техники, кредитованием, грантовой поддержкой, страхованием урожая, заключение Таможенного Союза; негативное воздействие оказали засуха 2012 г., глобальный экономический кризис и первые уроки вступления России в ВТО. Среди представителей местной власти экс-

1 Выражаем благодарность студентам Алтайского филиала РАНХиГС (М. Шошиной и Д. Головки) и факультета социологии Алтайского госуниверситета, принявшим участие в социологических опросах населения и экспертов, за высокое качество полученной информации.

пертами стали руководители администраций шести районов, в том числе непосредственно занимающиеся проблемами сельского хозяйства, а также руководители сельсоветов.

В рейтинге проблем села лидерство сохраняют низкая зарплата и безработица, а также особо выделяется сельскими жителями вызывающий их причины **низкий уровень развития сельхозпроизводства** и их **социальные последствия: алкоголизм и миграция молодежи из села** (рис. 1). Последние являются одними из базовых социальных факторов, препятствующих развитию инновационной среды в сельских сообществах. В первой десятке проблем также загрязнение окружающей среды; среди личных (семейных) – традиционному лидируют рост цен и низкие доходы (оплата труда, социальное и пенсионное обеспечение), а также проблемы инфраструктуры и доступности базовых услуг (медицинских, образования, коммунальных). **По оценкам экспертов-руководителей органов местного самоуправления**, лидирующие проблемы существенно не отличались от мнения сельских жителей, но **более высокую значимость получили коммунальные**, поскольку с их решением они сталкиваются в своей повседневной деятельности.

Руководители хозяйств неоднзначно оценивают изменения, происходящие в экономике, и превалирует негативная оценка развития социальной сферы. Так, руководители сельхозпредприятий и фермеры Мамонтовского и Михайловского районов в основном оценивают положение в экономике и социальной сфере как тяжелое, а данная группа экспертов из Павловского района дала оценку преимущественно позитивного развития экономики при сохранении тяжелого состояния социальной сферы. **Наибольшую неудовлетворенность у населения вызывают изменения за последние 5-6 лет в жилищной сфере и коммунальном хозяйстве**, а также **в здравоохранении** (здесь более 60% неудовлетворенных).

Инновационное развитие села в последние годы сельские жители связывают в первую очередь с новыми информационными техно-

логиями, распространением **Интернета** (рис. 2). Инновационную природу имеют многие **изменения в сфере сельского образования и здравоохранения**, главным образом связанные с развитием материально-технической базы. И даже несмотря на кризисные годы, благодаря реализации ряда государственных программ появились новые возможности в создании малых форм предпринимательства. Способствовать позитивным изменениям в развитии села будет в первую очередь **создание новых рабочих мест** (так считают ¾ сельских жителей) и **решение проблем в социальной сфере** (в области социальной поддержки, обеспеченности жильем, образования, здравоохранения, культуры – 27-45% респондентов). Кроме того, по мнению почти каждого третьего респондента, положительно повлияет на развитие села **обновление сельхозтехники, внедрение новых технологий в земледелии**.

Несмотря на то, что среди сельского населения сохраняется преимущественно негативное или равнодушное отношение к переменам, происходящим на селе (около 60%), **в последние годы наблюдается некоторый перевес позитивных оценок над негативными** (более 40% против 35%) – рис. 3. Кроме того, **из активных участников перемен стало больше пассивных противников**: 11% тех, кто «старается активно участвовать» в переменах против 7% крайне негативных оценок тех, кто «ощущает отсутствие перспективы для села».

Активными участниками перемен являются прежде всего органы местной власти, а также сельхозпроизводители. Сельские жители убеждены, что внедрение позитивных изменений на селе зависит сегодня в первую очередь от местных властей (60%) и государства, его региональных (32%) и федеральных органов (26%), и лишь во вторую очередь – от сельхозбизнеса (23%). И именно на этих акторов инноваций сельскими жителями возлагается ответственность. Еще большей инициативы во внедрении инноваций в сельском хозяйстве сельчане ожидают главным образом от государства, особенно





Рис. 1. Основные проблемы развития села в оценках сельских жителей



Рис. 2. Инновационные изменения в развитии села за последние 5-6 лет (по мнению сельских жителей, %)

федеральных органов, а также от сельхозпроизводителей.

Как оценивают сельские жители действия государства и местной власти по внедрению инноваций на селе за последние 5-6 лет? **Оценки действий государства преимущественно невысокие по всем сферам:**

от «очень плохо» до «удовлетворительно» по пятибалльной шкале (66-86% ответов) – рис. 4. Наиболее высокие оценки получены в сферах образования, здравоохранения и сельского хозяйства (23-24% хороших и отличных оценок), а наиболее значительно низкие – по развитию жилищ-

но-коммунального хозяйства и рынка труда (36-45%). Масштаб и рейтинг оценок действий органов местного самоуправления близок к оценкам действий государства. Но чуть более высоки оценки в сфере культуры (24% отличных и хороших оценок), более низки – в здравоохранении (39% плохих оценок), а также менее масштабны низкие оценки в сферах образования, ЖКХ и рынка труда (30-40%).

В настоящее время на селе по-прежнему преобладают традиционные каналы распространения информации об инновациях: главным образом через семейно-родственные, дружеские и сельские коллективные сети (таким образом 43-49% сельских жителей узнают о новшествах), а также через СМИ (44%). Значимую роль играют органы местного самоуправления и руководители предприятий (14 и 12%). И значительно возросла роль Интернета как источника информации об инновациях в сельском социуме (19% ответов).

Какие изменения происходили в использовании техники земледелия? По мнению руководителей хозяйств, в 1990-е гг. позитивные преобразования наблюдались лишь в половине изучаемых районов, в каждом третьем районе никаких изменений не происходило. В период экономического роста в прошедшем десятилетии (до 2008 г.) наблюдались более активные, но преимущественно незначительные изменения. И лишь за последние 5-6 лет сельхозпредприятия массово обновили технику, перешли на использование новых технологий обработки земли. Подобную оценку дали и механизаторы. Они также в большинстве своем солидарны в том, что в последнее пятилетие в земледелии в их районах произошли значительные изменения (среди них в основном механизаторы из Михайловского, Павловского и Тюменцевского районов).

Причины таких изменений коренятся, по мнению руководителей хозяйств, главным образом в новых экономических условиях: во-первых, это принципиально новые возможности приобретения новой техники (прежде всего зарубежной) на региональном рынке (так считает 70% представи-



телей данной группы экспертов), а также в *распространении информации* о новых технологиях землепользования. Важную роль сыграли также такие макрофакторы, как стабилизация ситуации в экономике, *улучшение системы кредитования* и *реализация госпрограмм обновления техники и развития АПК*, что сказалось на повышении экономических возможностей сельхозпроизводителей.

С другой стороны, руководители сельхозпредприятий и фермеры считают, что негативно сказались пока еще низкие возможности местной власти в стимулировании инноваций, все же недостаточное внимание Центра к проблемам сельского хозяйства и ухудшение ситуации в экономике в годы глобального кризиса, что повлияло на удорожание заемных средств. Кроме того, *причинами изменений стали и социально-экономические факторы*: многие хозяйства ощущали в этот период *нехватку квалифицированных работников*, а также сохранялась *тенденция к снижению мотивации работников* к сельхозтруду, особенно молодежи.

Кроме социального, общий фон внедрения инноваций в землепользовании определяют изменения *природной среды*. Сельские жители обеспокоены ухудшением экологической ситуации за последние 5-6 лет (рис. 5). Среди основных проблем, которые непосредственно влияют на ситуацию в сельском хозяйстве, лидируют вырубка лесов (58%), засуха (45%), нашествие вредителей сельскохозяйственных растений (43%), а также ухудшение качества земли (истоньшение почвенного слоя) (34%). Выявлены значительные различия в ответах сельских жителей из различных районов: более позитивны оценки жителей Мамонтовского и Новичихинского районов, негативные оценки преобладают у большинства жителей Михайловского, Павловского и Тюменцевского районов (по всем экологическим проблемам за исключением степных пожаров).

Пыльные бури также рассматриваются как значимый фактор внедрения инноваций в землепользовании. Они входят в первую семерку экологических проблем: каждый пя-

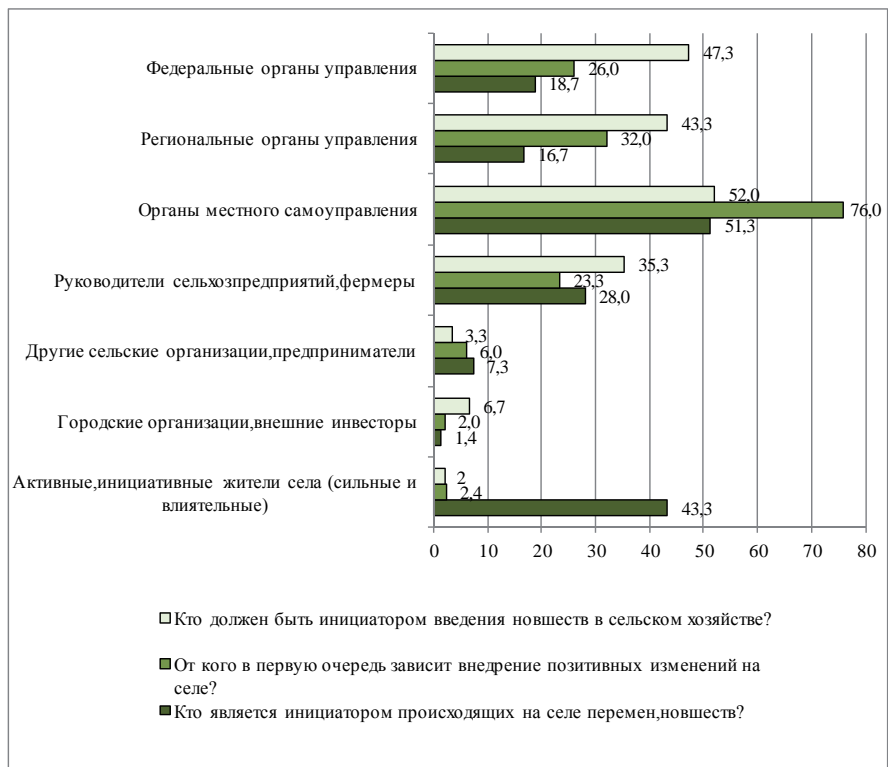


Рис. 3. Инициаторы инноваций на селе (мнение сельских жителей, %)

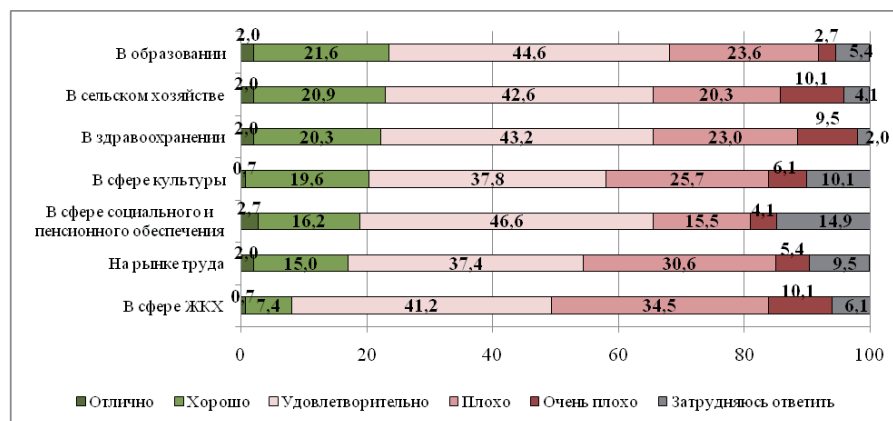


Рис. 4. Оценка сельскими жителями действий государства по внедрению инноваций в социальной и экономической жизни села в 2008-2013 гг., %

тый сельский житель негативно оценивает изменение ситуации с пыльными бурями за последние 5-6 лет. Для каждого третьего респондента пыльные бури представляют значимую проблему, а для 7% (это в первую очередь жители Михайловского и Павловского районов) – это «серьезная проблема, которая мешает нормальной жизни села (района)». Более половины сельчан *позитивно оценивает перспективы изменений в технологиях сельхозобработки земли*, способствующие решению проблемы

пыльных бурь, даже если они приведут к сокращению занятости; лишь около 17% отрицательно настроены.

Насколько распространены знания об инновационных технологиях в землепользовании среди руководителей хозяйств и работников? По результатам наших опросов, *почти все руководители сельхозпредприятий и фермеры осведомлены* в той или иной степени о почвосберегающих технологиях. И довольно значителен сектор предприятий, где такие технологии и соответствующая техника



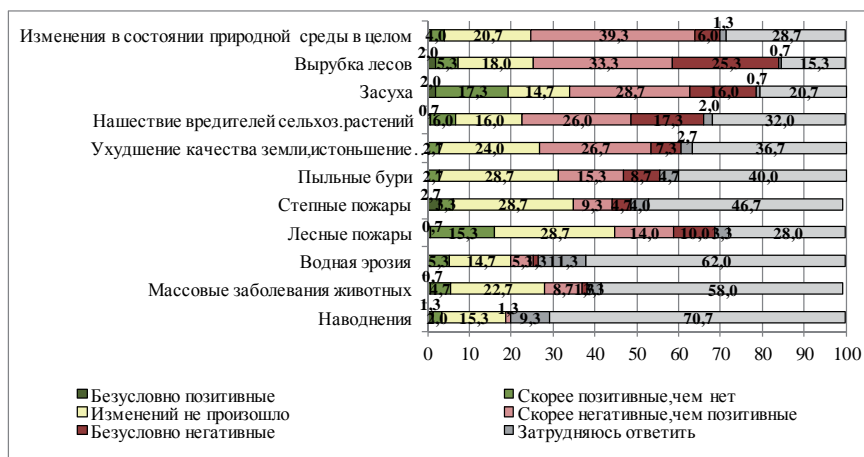


Рис. 5. Изменение ситуации в природной среде села (района) в 2008-2013 гг. (оценка сельских жителей, %)

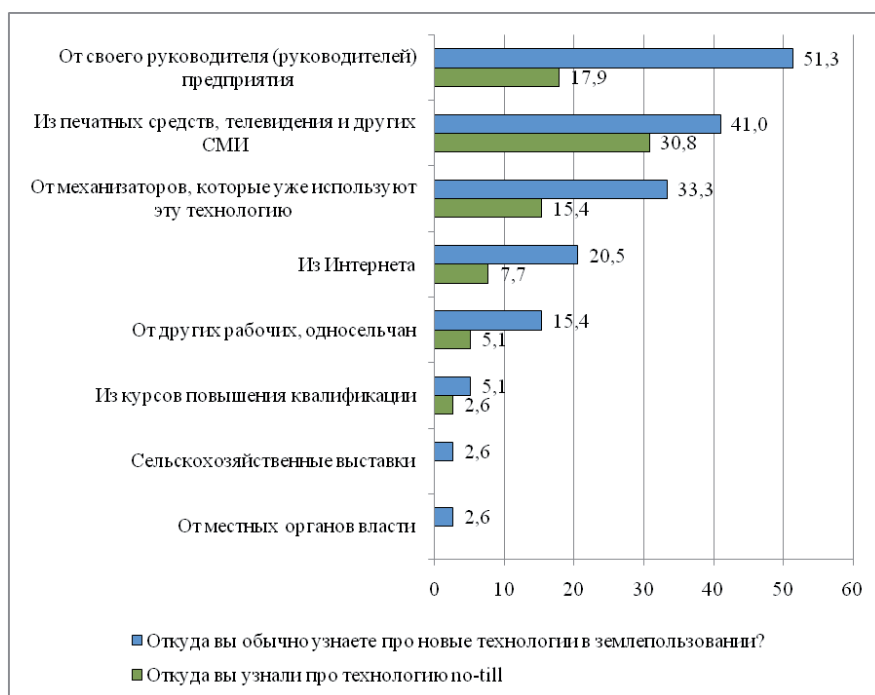


Рис. 6. Источники знаний механизаторов о новых технологиях в земледелии, %

применяются: на каждом третьем – в среднем более 3 лет. Причем на подавляющем большинстве предприятий, где руководители знакомы с почвосберегающей технологией, и на всех, где она уже применяется, работники обязательно прошли обучение, причем в большинстве случаев закончили спецкурсы. Что касается технологии No-till, хотя большинство сельскохозяйственных руководителей хорошо знакомы с ней, но только в одном хозяйстве из попавших в поле нашего внимания применяют эту технологию (ООО «Королевское», Тюменцевский район).

Среди опрошенных механизаторов только чуть более половины знают о почвосберегающих технологиях, и лишь каждый четвертый знает о No-till. Большинство использующих новую технику с почвосберегающей технологией прошло обучение на месте или на специальных курсах. Также большинство механизаторов информированы в той или иной степени об успешных инновационных практиках в земледелии в районах края. Но в целом **остается довольно значительный резерв распространения более глубоких знаний об инноваци-**

онных технологиях, особенно среди механизаторов.

Каким образом распространяются знания о новых технологиях в земледелии? Основными каналами трансфера таких знаний среди руководителей хозяйств являются: во-первых, **СМИ** (в 80% случаев) **и Интернет** (в половине случаев); во-вторых, это **сами руководители хозяйств;** в-третьих, это различные **специальные каналы** (каждый четвертый эксперт): курсы повышения квалификации, семинары, сельхозвыставки (например, День сибирского поля, выставки поставщиков новой техники) и гораздо реже – местные власти и Союз крестьянских (фермерских) формирований Алтайского края. Для механизаторов основными источниками информации являются прежде всего люди (руководители своего предприятия, а также другие механизаторы) и в меньшей степени СМИ и Интернет (рис. 6). Источники осведомленности о No-till почти не отличаются от аналогичных по всяким новым технологиям, но масштабы передачи таких знаний существенно ниже. И роль СМИ в этом случае является лидирующей не только для руководителей хозяйств, но и для механизаторов, а для первых большее значение при знакомстве с No-till являлись семинары и встречи с дилерами.

Основными преимуществами применения новой импортной техники и использования на ее основе почвосберегающих технологий для сельского хозяйства, развития села, по мнению механизаторов, являются экономические преимущества: **рост урожайности, конкурентоспособности предприятий.** Но существенное значение имеют и социально-экономические факторы (**рост мотивации, закрепление молодежи на селе, создание квалифицированных рабочих мест**), а также экологические (улучшение качества земли, сокращение пыльных бурь). Лично для механизаторов наиболее очевидными преимуществами являются **высокое качество техники и более высокая культура труда,** а также рост производительности труда.

Для руководителей сельхозпредприятий и фермеров преимущества внедрения инновационных практик



производства заключаются главным образом в четырех моментах: высокой культуре труда, высоком качестве техники, росте производительности труда и квалифицированных рабочих местах. Мотивируют их также и экологические преимущества, в первую очередь улучшение экологии и качества жизни населения вследствие сокращения пыльных бурь.

Что ограничивает руководителей хозяйств, является сдерживающим фактором перехода к инновационным технологиям? Основными проблемами перехода являются **проблемы ремонта иностранной техники** (из-за отсутствия запчастей, необходимости их заказывать). При этом также сложности освоения работниками такой техники. Кроме того, прежде всего для старшего поколения и механизаторов с низким образованием **существует проблема гомеостаза, связанная с привычкой работать на отечественной технике**, но она менее значима. Среди последствий, также препятствующих переходу к инновационным методам, фермеры выделяют в первую очередь **сокращение рабочих мест**, а также **экологические проблемы**, связанные с необходимостью **усиления химической обработки земли**.

Среди механизаторов превалирует (со значительным перевесом) **положительное отношение к новой импортной технике**, в том числе с использованием технологии No-Till. И только среди механизаторов с низким профессиональным образованием перевешивает отрицательное отношение к переходу на новую технику. В целом же отсутствуют крайние негативные формы отношения, которые бы приводили к сопротивлению, в том числе связанному с поломкой техники.

С такой оценкой согласны и руководители хозяйств, причем, по их мнению, все работники положительно относятся (либо отнесутся) к новой импортной технике.

Готовность к внедрению инновационных технологий среди руководителей хозяйств оценивался также по их возможности приобрести новую технику с использованием технологии No-Till. Выявлен **довольно высокий мотивационный потенциал к приобретению такой техники**: около половины руководителей хозяйств потенциально готовы приобрести такую технику. **Ограничителями реализации такого потенциала** являются в каждом третьем случае: **недостаточные в настоящий момент финансовые возможности хозяйства**, а также **отсутствие информации о явных преимуществах перехода к новой технике**, полученной на основе опыта других хозяйств. Среди причин, по которым хозяйства в настоящее время не планируют приобрести такую технику, два выделенных ограничителя также лидируют, но сила их воздействия существенно выше, например, отсутствие финансовой возможности на ближайшие годы из-за дороговизны техники.

Итак, результаты проведенного исследования позволяют сделать следующие выводы. Во-первых, **социальный фон внедрения инноваций на селе неравномерен и противоречив**: с одной стороны, его во многом определяют сохраняющиеся проблемы низкой оплаты труда и безработицы, оттока молодежи из села, высокий уровень неудовлетворенности состоянием и переменами в социальной сфере, особенно в ЖКХ и здравоохранении, но, с другой стороны, несмотря на сохраняющееся среди селян преоб-

ладание негативного или равнодушного отношения к происходящим на селе переменам, в последние годы появилась небольшая **перевес позитивных оценок над негативными и активных сторонников перемен больше, чем пассивных противников**.

Во-вторых, выявлен **значительный социальный потенциал внедрения инноваций в землепользовании** при имеющихся существенных **резервах трансфера знаний**. Преобладает **позитивное отношение** как сельского населения к таким инновациям, несмотря на последствия сокращения занятости, так и **руководителей хозяйств и механизаторов – к переходу на новые технологии**. Наблюдается **относительно высокий уровень распространенности знаний** об эколого-ориентированных технологиях **среди руководителей хозяйств**, но также **имеются и значительные резервы трансфера** таких знаний, особенно среди механизаторов.

Реализация сложившегося социального потенциала перехода к инновационным технологиям, исходя из результатов нашего исследования, возможна прежде всего путем **развития системы широкого информирования об опыте внедрения таких инноваций и его преимуществах**. В этом отношении более высокую роль каналов трансфера знаний могут играть семинары, сельхозвыставки, курсы повышения квалификации, а также большая роль возлагается на местные власти и сельхозобъединения. Кроме того, эффективным экономическим рычагом может стать расширение выгодных форм кредитования (например, лизинга) при переходе на инновационные технологии землепользования.

Aliye Mustafaevna Sergiyenko, Leading Researcher of the Institute of Economics and Industrial Engineering of the SB RAS, professor of the Department of Psychology and Sociology of Management of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Doctor of Sociological Sciences.

The article is devoted to the analysis of social background of innovation in rural areas of Altai Krai, the assessment of the changes and people's attitude to them. Special attention is paid to social and economic peculiarities of implementation of innovative technologies in land use at Kulunda areas, transfer of knowledge about such technologies and its channels. The article presents the results of the research work carried out in the scope of German-Russian cooperation project «KULUNDA: How to prevent the next «Global Dust Bowl». The project of the German side is financed by the Federal Ministry of Research and Education of Germany.

Key words: *innovation, rural areas, land-use technology, social factors of innovation, knowledge transfer, social environment, innovation potential, public attitudes to innovations.*





УДК 339.186 : 346.34

Мария Александровна Киселева, главный специалист по организации и осуществлению закупок МБОУ «Гимназия №69», внештатный сотрудник АНОО «Дом учителя» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассматриваются закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций в рамках контрактной системы. Представлена методика расчета минимально необходимого объема закупок в соответствии с изменениями закона о контрактной системе по состоянию на 04.06.2014. Даны характеристики субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, а также представлены этапы организации закупок у таких субъектов.

Ключевые слова: контрактная система, субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации, образовательные организации.

ЗАКУПКИ У СМП, СОНО В РАМКАХ КонтРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

PROCUREMENT FROM SMALL BUSINESSES AND SOCIALLY ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS UNDER THE CONTRACT SYSTEM

Участие субъектов малого предпринимательства (далее – СМП), социально ориентированных некоммерческих организаций (далее – СОНО) в закупках предусматривается Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013² (далее – 44-ФЗ). Данный закон закрепляет за государственным и муниципальным заказчиком обязанность осуществления закупок у СМП и СОНО в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок (далее – СГОЗ). Осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СМП, СОНО в объеме менее размера, предусмотренного законодательством о контрактной системе в сфере закупок, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 тыс. руб.³

Федеральным законом № 140-ФЗ от 04.06.2014 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 140-ФЗ) введены новые положения, которые должны учитываться заказчиками при осуществлении закупок у СМП и СОНО.

Прежде всего, введено понятие совокупного годового объема закупок – это утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок в соответствии с 44-ФЗ, в том числе для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году (пп. 16 ст. 3 44-ФЗ). Таким образом, СГОЗ включает в себя суммы по всем контрактам, подлежащим оплате в текущем финансовом году.

Однако есть существенные особенности расчета СГОЗ для определения объема закупок у СМП, СОНО. Так, часть 30 статьи 112 указывает, что при определении такого объема закупок в расчет совокупного годового объема закупок не включаются закупки, извещения об осуществлении которых размещены на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг до дня вступления в силу 44-ФЗ.

При определении необходимого объема закупок у СМП и СОНО в расчет СГОЗ не включаются закупки:

1) для обеспечения обороны страны и безопасности государства;

2) услуг по предоставлению кредитов;

3) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с частью 1 статьи 93 44-ФЗ;

4) работ в области использования атомной энергии;

5) при осуществлении которых применяются закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Рассмотрим методику расчета минимально необходимого объема закупок у СМП, СОНО для образовательной организации.

Из всего перечня закупок, подлежащих исключению из СГОЗ для определения необходимого объема закупок у СМП и СОНО, образовательные организации Алтайского края используют только закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Следует определить данную сумму (табл. 2). При этом следует отметить, что таких расчетов будет несколько: первый расчет на этапе планирования закупок, последующие расчеты – после несостоявшихся процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя) либо после возникновения незапланированных закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).



Расчет объема закупок у СМП, СОНО представлен в таблице 3.

По представленному расчету, минимально необходимый объем закупок у СМП, СОНО составит 120 тыс. руб. По мере увеличения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) сумма минимально необходимого объема закупок у СМП, СОНО будет уменьшаться.

Закупки у СМП, СОНО осуществляются путем проведения конкурентных процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя): открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только СМП, СОНО. Заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СОНО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СОНО.

Рассмотрим более подробно характеристику СМП и СОНО в соответствии с действующим законодательством.

Субъекты малого и среднего предпринимательства – хозяйствующие субъекты (юридические лица и индивидуальные предприниматели), отнесенные в соответствии с условиями, установленными Федеральным законом № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁴, к малым предприятиям, в том числе к микропредприятиям. Условия, установленные вышеуказанным законом, представлены в таблице 4.

Социально ориентированные некоммерческие организации – некоммерческие организации, созданные в предусмотренных Федеральным законом от 12.01.1996 (ред. 04.06.2014) № 7-ФЗ формах (за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями) и осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем, развитие гражданского общества в РФ, а также виды деятельности, определенные Федеральным законом № 7-ФЗ⁵.

Формами некоммерческих организаций являются:

1. Общественные и религиозные организации (объединения):

- общины коренных малочисленных народов Российской Федерации;

Таблица 1.
Расчет совокупного годового объема закупок, принимаемого к расчету

Действие	Показатель	Сумма, тыс. руб.
х	Объем финансирования на 2014 год – всего	15 000
минус	Заработная плата + налоги + пособия + компенсации	10 800
плюс	Призы, подарки	4 500
плюс	Бюджетные ассигнования по ФЦП	–
х	Совокупный годовой объем закупок (СГОЗ)	8 700
минус	Закупки, извещения об осуществлении которых размещены в рамках 94-ФЗ	3450
х	Совокупный годовой объем закупок, принимаемый к расчету	5 250

Таблица 2

Расчет закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), подлежащих исключению из СГОЗ

Статья*	Показатель	Сумма, тыс. руб.
93.1.1	Коммунальные услуги (естественные монополии, связь)	1 800
93.1.4	5 % СГОЗ или 2000 тыс. руб., ЦК до 100 тыс. руб.	2 000
93.1.5	50 % СГОЗ, ЦК до 400 тыс. руб.	450
93.1.26	Служебные командировки	200
93.1.25	Несостоявшиеся процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя)	–
	Итого закупок у ЕП	4 450

*указаны наиболее часто используемые статьи заказчиками Алтайского края

Таблица 3

Расчет объема закупок у СМП, СОНО

Показатель	Сумма, тыс. руб.
Совокупный годовой объем закупок	5 250
Закупки у единственного поставщика (п.1 ст. 93)	4 450
Объем закупок, принимаемых к расчету для определения минимально необходимого объема закупок у СМП, СОНО	800
Объем закупок у СМП, СОНО (не менее 15%, НМЦК ≤ 20 млн руб.)	120

Таблица 4

Условия отнесения предприятий к субъектам малого предпринимательства

Показатель	Значение	
	малые предприятия	микропредприятия
Средняя численность работников за предшествующий календарный год, чел.	≤ 100	≤ 15
Выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета НДС за предшествующий календарный год, млн руб.	400	60

- казачьи общества.
- 2. Фонды.
- 3. Некоммерческие партнерства.
- 4. Частные учреждения.
- 5. Автономная некоммерческая организация.
- 6. Ассоциации (союзы).

Действие 44-ФЗ в части закупок у СОНО распространяется на любые СОНО, за исключением тех, учредителями которых являются Российская Феде-

рация, субъекты Российской Федерации или муниципальные образования.

Виды деятельности СОНО (в соответствии с учредительными документами), предусмотренные пунктом 1 статьи 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»:

1) социальная поддержка и защита граждан;





2) подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

3) оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, беженцам и вынужденным переселенцам;

4) охрана окружающей среды и защита животных;

5) охрана и в соответствии с установленными требованиями содержание объектов (в том числе зданий, сооружений) и территорий, имеющих историческое, культовое, культурное или природоохранное значение, и мест захоронений;

6) оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям и правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина;

7) профилактика социально опасных форм поведения граждан;

8) благотворительная деятельность, а также деятельность в области содействия благотворительности и добровольчества;

9) деятельность в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности;

10) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

11) развитие межнационального сотрудничества, сохранение и защита самобытности, культуры, языков и традиций народов РФ;

12) деятельность в сфере патриотического, в том числе военно-патриотического, воспитания граждан РФ.

Организация закупок у СМП, СОНО состоит из нескольких этапов:

1. В извещениях об осуществлении закупок устанавливается ограничение в отношении участников закупок, которыми могут быть только СМП, СОНО.

2. Поскольку в этом случае участники закупок обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к СМП или СОНО, в документацию следует включить форму такой декларации.

3. В контракт, заключаемый с СМП или СОНО, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке товара, работы, услуги, отдельного этапа исполнения контракта.

4. Заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к поставщику (подрядчику, исполнителю), не являющемуся СМП или СОНО, о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СОНО. Данное требование включается в контракты с указанием объема такого привлечения, установленного в виде процента от цены контракта. Указанный объем учитывается в объеме закупок, осуществленных заказчиками у СМП, СОНО и включается в отчет, указанный в пункте 6. В контракты также должно быть включено обязательное условие о гражданско-правовой ответственности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за неисполнение условия о привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП, СОНО.

5. В случае признания не состоявшимся определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчик вправе отменить ограничение для СМП, СОНО и осуществить закупки на общих основаниях. При этом такие закупки, осуществленные на общих основаниях, не учитываются в объеме закупок, осуществленных заказчиками у СМП, СОНО.

6. По итогам года заказчик обязан составить отчет об объеме закупок у СМП, СОНО, и до 1 апреля года, следующего за отчетным годом, разместить такой отчет в единой информационной системе (далее – ЕИС). В такой отчет заказчик включает информацию о заключенных контрактах с СМП, СОНО, а также информацию о несостоявшемся определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с участием СМП, СОНО. Порядок подготовки отчета, его размещения в ЕИС, форма отчета определяются Правительством РФ.

Таким образом, закупки у СМП, СОНО являются одним из обязательных требований Федерального закона № 44-ФЗ. Поправки в 44-ФЗ существенно расширили перечень исключаемых из совокупного годового объема закупок для расчета объема закупок у СМП и СОНО, позволив тем самым снизить напряженность у заказчиков при применении данной нормы закона.

¹ О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: Федеральный закон от 04 июня 2014 г. № 140-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 23. Ст. 2925.

⁴ О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

⁵ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

Maria Alexandrovna Kiseleva, Chief Procurement Specialist of «Gymnasium №69», Freelancer of «Teacher's House» (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

This article discusses procurements from small businesses and socially oriented non-profit organizations as part of the contract system. The technique of calculating the minimum required volume of purchases in accordance with changes in the law on the contract system as of 04.06.2014 is presented. The characteristics of small businesses, socially-oriented non-profit organizations, stages of procurement of such entities are presented.

Keywords: contract system, small businesses, socially oriented non-profit organizations, educational organizations.





УДК 332.14 (571.150)

Владимир Михайлович Алтухов, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Ирина Александровна Антоник, студент 5 курса Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В данной статье рассмотрены вопросы применения кластерного подхода в экономике России. Авторами был проведен анализ деятельности территориальных инновационных кластеров, функционирующих на территории Российской Федерации и Алтайского края. В ходе изучения кластеров Алтайского края была предложена идея создания животноводческого кластера.

Ключевые слова: кластер, кластерный подход.

КЛАСТЕРЫ В ЭКОНОМИКЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

CLUSTERS IN ECONOMY OF ALTAI KRAI

Для развития экономики региона необходимо применение такой формы организации и кооперации труда, которая могла бы обеспечить накопление и эффективное использование ресурсов территории. К таким формам можно отнести кластеры.

Впервые понятие экономического кластера было введено в работе М. Портера «Конкуренция», который установил, что кластер – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы государственного управления, инфраструктурные компании), действующие в определенной сфере и взаимодополняющие друг друга¹. Кратко структура кластера представлена на рисунке 1:

Понятие «кластер» произошло от англ. cluster, что означает объединение нескольких однородных элементов, которое может рассматриваться как самостоятельная единица, обладающая определенными свойствами.

Кластеры следует отличать от холдингов, профессиональных объединений, технопарков, индустриальных парков и округов, региональных инновационных систем, территориально производственных комплексов (далее – ТПК), промышленных агломераций.

В отличие от технополисов и территориально производственных комплексов, кластер является улучшенной формой организации производства с привлечением государственных структур, НИИ, вузов и других организаций².

В настоящее время кластеры формируются на уровне субъектов Российской Федерации. При этом регионы, на территории которых складываются кластеры, становятся лидерами экономического развития. Регионы, не имеющие кластеров, занимают заведомо худшее экономическое положение, а в большинстве случаев становятся депрессивными территориями.

Существуют различные подходы к классификации кластеров, при этом используется достаточно широкий ряд признаков, по которым кластеры предприятий объединяются в однородные группы.

Кластеры классифицируют по таким параметрам, как географическое положение, наличие капитала, близость поставщи-

ков, состояние конкурентоспособности, доступ к специализированным услугам, развитие трудового потенциала, наличие специализированных учебных заведений и исследовательских организаций, отраслевая принадлежность и т.д.

В зависимости от сферы производства кластеры можно разделить по различным областям, например фармацевтический кластер или туристско-рекреационный кластер.

Самым распространенным видом кластеров считается региональный, под которым в научной литературе понима-



Рис. 1. Структура кластера



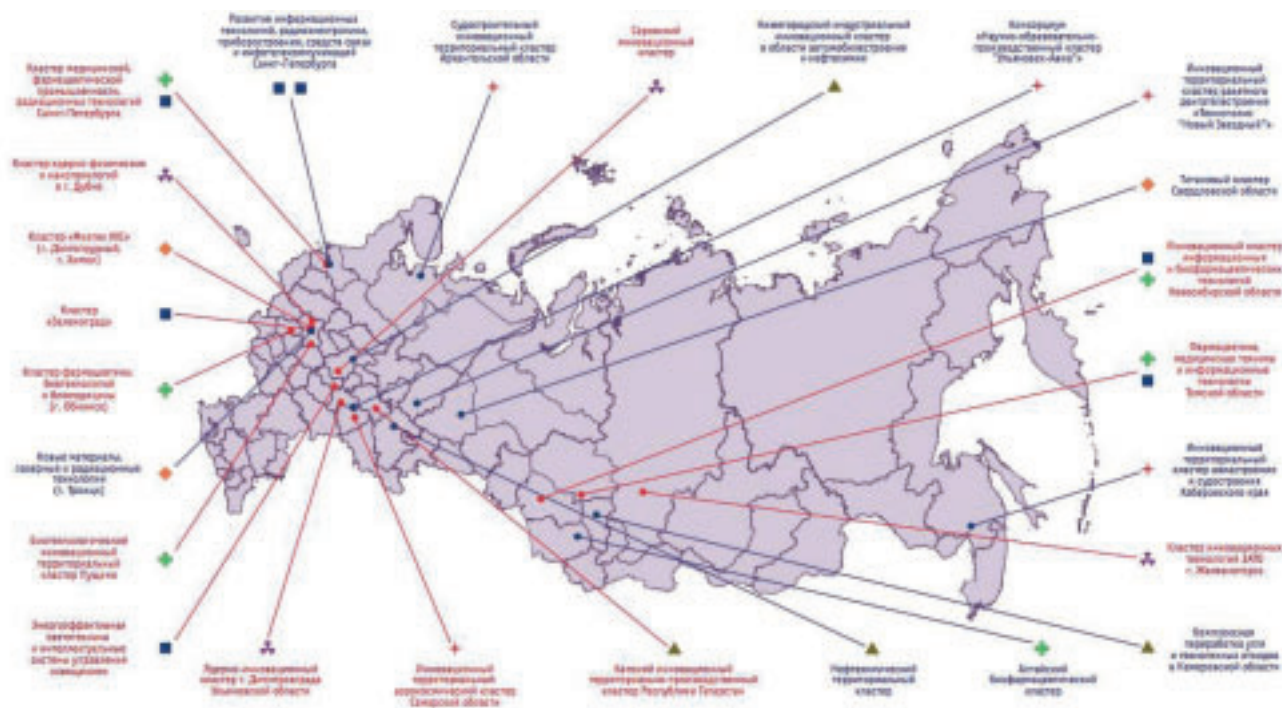


Рис. 2. 25 инновационных кластеров субъектов Российской Федерации

ют совокупность фирм, университетов и других организаций, связанных в определенной производственной области в определенном регионе, где синергия достигается при помощи конкуренции и кооперации между участниками³.

Современные региональные кластерные системы в российском варианте на практике представляют собой совокупность функционально и экономически взаимосвязанных предприятий на территории региона, встроенных в единую цепочку производства. Причем данные предприятия, как правило, являются градообразующими или выполняют «структурно-осевую» роль в экономике региона⁴.

В последние годы внедрению кластерных подходов в экономике уделяется достаточно много внимания – считается, что именно кластеры помогут снять экономику России с «сырьевой» иглы и вывести на новый, инновационный виток развития, поднять производительность труда и дать толчок появлению новых полюсов конкурентоспособности⁵.

При этом внедрение кластерных подходов в РФ проводится, как правило, «сверху»: так, в частности, внимание кластерной политике уделяется в Концепции социально-экономического развития России до 2020 г.⁶, вопросы создания кластеров рассматриваются в рамках работы Комиссии по модернизации и технологическому развитию эко-

номики России, реализация кластерной политики является одним из направлений деятельности Департамента инновационного развития Министерства экономического развития Российской Федерации.

В частности, Минэкономразвития России разработаны методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации.

Для определения пилотных проектов развития территориальных инновационных кластеров Минэкономразвития России в марте-июне 2012 г. провело отбор проектов территориальных инновационных кластеров.

Всего поступило 94 заявки из 50 регионов РФ, из которых по результатам отбора был составлен перечень, в который вошли 25 инновационных кластеров из 19 субъектов Российской Федерации, при этом 13 кластеров были отнесены к I группе (им, начиная с 2013 г., оказывают финансовую поддержку из федерального бюджета путем предоставления субсидий в размере до 5 млрд руб. в течение 5 лет), а оставшиеся 12 кластеров были отнесены ко II группе, и им также будет оказана поддержка, но без федерального финансирования на первом этапе⁷.

В первую группу территориальных инновационных кластеров вошли 13 объединений из Центрального, Северо-

западного, Приволжского и Сибирского федеральных округов.

В эту группу вошли предприятия, основная специализация которых направлена на развитие медицины и фармацевтики, информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), ядерных технологий, радиационных технологий, приборостроения, нефтегазопереработки и нефтегазохимия, а также предприятия, занимающиеся производством летательных и космических аппаратов.

Во вторую группу пилотных инновационных кластеров вошли 12 кластеров из шести федеральных округов, среди которых – Центральный, Северо-Западный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральные округа.

25 кластеров, вошедших в обе группы, в основном специализируются на развитии медицины и фармацевтики (семь кластеров), деятельность шести кластеров направлена на развитие информационно-коммуникационных технологий, шесть кластеров осуществляют свою деятельность в сфере ядерных и радиационных технологий, производством летательных и космических аппаратов в субъектах РФ занимаются пять кластеров, деятельность четырех кластеров направлена на производство новых материалов, нефтепереработкой в субъектах страны заняты три кластера, в машиностроении, приборостроении и автомо-



бильной промышленности заняты по два кластера, и химической промышленностью в стране занят один кластер.

Кроме того, все регионы, в которых расположены кластеры, входят в Ассоциацию инновационных регионов России (далее – АИРР), которая позволяет не только получать общую информацию о деятельности кластеров в субъектах РФ, но и подробно рассматривать инновационный портрет субъекта и развитие инновационной инфраструктуры в данных регионах.

На территории Алтайского края расположено три территориальных инновационных кластеров: биофармацевтический кластер, кластер аграрного машиностроения, кластер энергомашиностроения и энергоэффективных технологий и три специализированных кластера: образовательный и медицинский, а также туристско-рекреационный кластер.

Алтайский биофармацевтический кластер (далее – АБФК) является первым в России инновационным кластером в сфере биофармацевтики, и именно он входит в число 25 пилотных территориально-отраслевых кластеров, утвержденных постановлением Правительства РФ от 06 марта 2013 г. № 188⁸ и по показателям Минэкономразвития России был отнесен ко 2-й группе пилотных кластеров.

АБФК является одним из элементов инновационной структуры наукограда Бийск. Состоит из 36 организаций, включая таких российских лидеров по производству биологически активных добавок и фармацевтических препаратов, как ЗАО «Эвалар» и ЗАО «Алтай-витамины».

Биофармацевтический кластер был создан в целях поддержки инновационного предпринимательства в биофармацевтическом секторе.

Кластер функционирует по четырем основным направлениям производства: химико-фармацевтическому, биофармацевтическому, производству продуктов питания с заданными полезными свойствами и производству медицинской техники. Такое сочетание позволяет получить мощный синергетический эффект.

Конкурентными преимуществами Алтайского биофармацевтического кластера являются: наличие уникального природного сырья, система генерации новых знаний в сфере фармацевтики и статус города Бийска – наукограда Рос-

сийской Федерации, где расположены основные предприятия кластера.

Всего участниками НП «АБФК» выпускается более 150 видов лекарственных средств, около 1000 видов биологически активных добавок (БАДов), субстанций ЛС.

Вся продукция производимая кластером реализуется под единым торговым знаком «AltaiBio» и поставляется в 53 региона России и 18 зарубежных стран⁹.

Кластер аграрного машиностроения (далее – АлтаКАМ) занимается сборочным производством тракторов и комбайнов, производством посевных комплексов и почвообрабатывающих орудий. В кластер входит 27 организаций, крупнейшими (якорными) среди них являются ЗАО «Рубцовский завод запасных частей», ЗАО «Тонор плюс» и ООО «Леньковский СельМашЗавод». Кроме того, помимо предприятий сельхозмашиностроения в состав кластера входят: учебные и научно-исследовательские учреждения, общественные организации.

Основными целями существования кластера определены:

- развитие сельхозмашиностроения в Алтайском крае;
- обеспечение сельхозтоваропроизводителей современной высокопроизводительной техникой для ресурсосберегающих технологий;
- объединение интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов в сфере аграрного машиностроения региона для создания машин нового поколения в виде технико-технологических комплексов.

Значительная часть продукции кластера реализуется по программам федерального и краевого лизинга сельскохозяйственной техники. АлтаКАМ концентрирует усилия на активном продвижении производимой техники и развитии дилерской сети, насыщающей представительства уже в 65 регионах России.

Некоммерческое партнерство «Алтайский кластер энергомашиностроения и энергоэффективных технологий» (далее – НП «АЛТЭК») создан 2 июня 2011 г.

В структуре кластера выделяется два полюса. Энергомашиностроительный полюс сконцентрирован на выпуске энергетических агрегатов и вспомога-

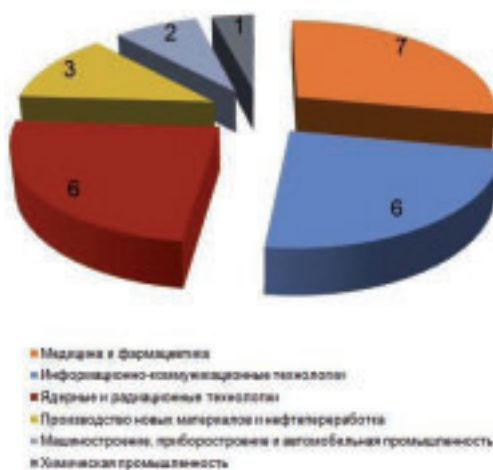


Рис. 3. Специализация кластеров РФ

тельного оборудования для производителей и транспортировщиков электроэнергии.

Деятельность энерготехнического полюса ориентирована на конечных потребителей электроэнергии посредством внедрения энергосберегающих технологий.

В данный кластер входит 33 организации, якорными среди них являются ОАО «Сибэнергомаш», ОАО «Алтай-энергосбыт» и ЗАО «ПО Межрегионэнергосервис».

Основой развития туристско-рекреационного кластера служит «Малое золотое кольцо Алтая» – туристический маршрут, который проходит по двум городам (Бийск, Белокуриха) и четырем районам края (Бийский, Красногорский, Алтайский и Смоленский).

Кроме того, начиная с 2011 и по 2018 гг. в Алтайском крае идет расширение потенциала санаторно-курортного комплекса Алтайского края за счет реализации туристско-рекреационного кластера «Белокуриха-2».

В отдельную категорию выделяют два кластера Алтайского края – это образовательный и медицинский кластеры.

В медицинский кластер входят высокотехнологичный федеральный центр травматологии, ортопедии и эндопротезирования, КГБУЗ «Краевая клиническая больница», КГБУЗ «Диагностический центр Алтайского края» и Алтайский краевой онкологический центр «Надежда».

Деятельность всех медицинских учреждений, входящих в кластер, регулирует государственное учреждение здравоохранения «Медицинский центр – управляющая компания Алтайского медицинского кластера».





Медицинский кластер является наиболее эффективной формой интеграции медицинских учреждений. В организационном отношении кластеры являются принципиально новыми структурами с единой врачебно-диспетчерской службой, централизацией ряда лечебно-диагностических служб и обслуживающих организаций. Ядром кластеров выступают лидирующие лечебно-профилактические учреждения. Именно в кластере возможно эффективно объединить потенциал различных медицинских учреждений независимо от их организационно-правовой формы, подчиненности и т.д. Кроме того, кластер создает определенную интеллектуальную среду, которая дает дополнительные мотивации к росту производительности труда.

Завершающим кластером на территории Алтайского края является образовательный кластер, который охватывает 93% детей, задействованных в сфере дополнительного образования. На сегодняшний день в кластер входит 12 вузов, 22 филиала, 40 организаций, осуществляющих научно-исследовательскую работу и 15 научно-исследовательских организаций.

В рамках образовательного кластера реализуется шесть проектов:

1. Предшкольная подготовка.
2. Работа с одаренными детьми.
3. Профильное обучение и предпрофессиональная подготовка.
4. Развитие профессиональных компетенций, повышение квалификации и переподготовка педагогов.
5. Обучение детей с ограниченными возможностями здоровья.

6. Создание локальной сети как средства для функционирования единой информационно-образовательной среды.

Каждое учреждение, входящее в кластер, имеет свои приоритетные направления развития, положительные результаты обучения.

Объединение образовательных организаций в единый комплекс позволяет готовить высококвалифицированных

специалистов в различных отраслях экономики.

Рассмотрев перечень кластеров, функционирующих на территории Алтайского края, мы видим необходимость создания животноводческого кластера, который не только подчеркнет специфику нашего региона, но и позволит поддержать развитие малого и среднего бизнеса в конкретной отрасли сельского хозяйства.

На сегодняшний день агропромышленный комплекс включает в себя три элемента (растениеводство, животноводство и пчеловодство). Каждая их трех отраслей АПК получает поддержку от государства в виде федеральных и краевых программ поддержки, но мы считаем, что для эффективного развития сельскохозяйственного сектора в крае этого недостаточно, поэтому чтобы дать новый импульс развитию сельского хозяйства в крае необходимо усовершенствовать формы развития АПК, создав животноводческий кластер.

Прежде чем включать те или иные хозяйства в кластер, необходимо провести мониторинг по районам Алтайского края и только после этого на базе нескольких близко расположенных районов (одного из наиболее подходящих «кустов» районов края) создать животноводческий кластер на основе сильных домашних хозяйств, которые в достаточно короткие сроки можно превратить в мини-фермы.

В состав кластера необходимо включить кормовые хозяйства, а также сбытовые и перерабатывающие предприятия. В результате мы сможем обеспечить жителей края своей мясной продукцией, а излишки товара можно будет реализовывать на территории других регионов.

Итак, создание такого кластера позволит не только привлечь дополнительные источники финансирования в краевой бюджет, в том числе за счет привлечения российских и иностранных инвесторов, но и позволит в полной мере обеспечить достойное развитие живот-

новодческой отрасли края и полноценную поддержку малого и среднего бизнеса в сфере сельского хозяйства края.

¹ Портер М. Конкуренция / пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2010. С. 235-238.

² Самострокова Е.С. Классификация кластеров предприятий // Молодой ученый. 2012. № 1. Т. 1. С. 141-143.

³ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/Д19) // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113283 (Консультант Плюс).

⁴ Самострокова Е.С. Классификация кластеров предприятий // Молодой ученый. 2012. № 1. Т. 1. С. 141-143.

⁵ Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров: Постановление Правительства РФ от 06 марта 2013 г. № 188 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1037.

⁶ Концепция социально-экономического развития России до 2020 года: утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

⁷ Обзор развития территориально-отраслевых кластеров в России [Электронный ресурс] / Аналитический центр «МСП Банк», 2012. сентябрь. URL: http://mspbank.ru/files/analytical_center/analytical_reports/researches/obzor-09-2012.pdf.

⁸ Об утверждении Правил распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий, предусмотренных программами развития пилотных инновационных территориальных кластеров: Постановление Правительства РФ от 6 марта 2013 г. № 188 / Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1037.

⁹ Официальный сайт Некоммерческого партнерства «Алтайский биофармацевтический кластер» [Электронный ресурс]. URL: <http://altaybio.ru/>.

Vladimir Mikhaylovich Altukhov, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences
Irina Aleksandrovna Antonik, 5th year student of the faculty of «Public and Municipal Administration» of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In this article questions of application of the cluster approach in the Russian economy are considered. Authors carried out an analysis of activity of the territorial innovative clusters functioning on the territory of the Russian Federation and Altai Krai. During the study of clusters of Altai Krai the idea of creation of a livestock cluster was offered.

Keywords: cluster, cluster approach.





УДК 352 : 339.138

Всеволод Николаевич Ильин, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Российские города вынуждены вступать в конкурентную борьбу между собой за инвестиции, специалистов, туристов, рынки сбыта. В данном случае маркетинг способен играть роль инструмента продвижения города. Многие российские города уже используют маркетинговые методы решения своих проблем.

Ключевые слова: маркетинг, город, бренд.

РОЛЬ И СПЕЦИФИКА МАРКЕТИНГА В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

ROLE AND SPECIFICS OF MARKETING IN MUNICIPAL MANAGEMENT

С переходом от командно-административной экономики к рыночной системе многие российские города оказались в суровых условиях самостоятельного выживания. В первую очередь в «зоне риска» оказались моногорода. История помнит печальный опыт г. Детройта, который был полностью зависим от автомобильной индустрии, и как только в секторе наметилась кризисная ситуация, город оказался на грани банкротства. Статус «город-банкрот» и для некоторых современных российских моногородов является реальной угрозой. В настоящее время в федеральном списке моногородов значится 342. Лишь 48 из них получают господдержку¹.

Очевидно, что российские города вынуждены вступать в жесткую конкурентную борьбу между собой. Конкурировать приходится практически за все – инвестиции, информационные потоки, профессиональных специалистов, туристов, рынки сбыта. Удобное географическое положение или обилие полезных ископаемых уже не гарантируют территории экономического успеха. Как в такой ситуации городам и регионам России сохранить население и найти свою экономическую и культурную нишу? Один из способов – освоение маркетинговых технологий. Маркетинг территории – это продвижение ее интересов через планомерное

конструирование хорошей репутации территории и ее рекламу среди целевых аудиторий – инвесторов, потенциальных жителей, туристов и других «потребителей» места. Маркетинг может включать широкий комплекс управленческих и публичных мероприятий, в которых у каждой категории местного сообщества своя роль.

Самые активные муниципалитеты уже осознали важность формирования своего имиджа, используя который пытаются завлечь инвесторов, «выбить» из казны деньги на проведение юбилея города и решить многие другие проблемы. Многие города активно стали разрабатывать собственные логотипы и слоганы, стремясь к формированию бренда. Стала очевидной необходимость позиционирования городов. «Позиционируйся или умри» – лозунг уже не для товаров, а городов. В качестве примеров может служить г. Добрянка Пермского края (население 33 395 чел.), разработавший элементы собственного фирменного стиля, сформировавший образ «Добрянка – город доброты», а также г. Мышкин Ярославской области. Имея население около 6 тысяч человек, город позиционирует себя как «Мышгород-столица музеев». В городе располагается единственный в мире музей Мыши. Также есть «Мышкины палаты» – муниципальный туристско-образовательный комплекс.

Мышкинский район – пример развития туризма в малых городах на основе уникального позиционирования. Великий Устюг – еще один яркий пример уникального позиционирования малого города – с 1999 г. объявлен родиной всероссийского Деда Мороза, с тех пор является популярным центром семейного туризма.

Еще в январе 2008 г. Правительство РФ утвердило концепцию продвижения национального и региональных брендов территории страны. Актуальность темы возросла и обусловлена ухудшением репутации страны и отдельных регионов за рубежом, что проявляется в увеличивающемся оттоке частного капитала из Российской Федерации. Необходимость и важность маркетинга мест продемонстрировали города Казань и Нижний Новгород, когда в 2009 г. сражались за звание «Третьей столицы России», и не где-нибудь, а в Роспатенте. Однако не владея инструментами системного маркетинга, муниципалитеты часто делают это хаотично и потому – с низким уровнем результативности.

Разработка логотипа и других элементов фирменного стиля – это лишь один из инструментов маркетинга, не способный сформировать полноценный бренд. Под брендом города нужно подразумевать сумму





всех материальных и символических элементов, которые делают город уникальным. Любой логотип должен быть подкреплен уникальными конкурентными преимуществами. Важна своя уникальная «ниша», важен свой индивидуальный имидж. Имидж формируется исходя из объективных источников (характеристики территории, отражающие объективную действительность) и субъективных (личное мнение «изнутри» и слуш-стереотипы «снаружи»). Имидж города – это существующая в общественном сознании совокупность устойчивых представлений о городе. Соответственно, важно иметь в виду, что формирование соответствующего имиджа – это долгосрочный проект.

Формирование имиджа – одна из важных задач маркетинга. Имидж города может совпадать с городской действительностью, а может значительно отличаться от нее в лучшую или худшую сторону. В российской практике много примеров, когда имидж города не отвечает настоящему положению дел. Примером может служить г. Урюпинск, который уже долгое время страдает от совершенно незаслуженного имиджа «медвежий угол на краю земли». Вместе с тем сегодня это стабильно развивающийся город. Примером целенаправленного формирования положительного имиджа является г. Томск, где одним из приоритетов управленческих действий по перспективному развитию города являются маркетинговые усилия, направленные на создание соответствующей репутации. В стратегии развития г. Томска до 2020 г. отмечено: «Маркетинг городов – бурно развивающаяся сфера городского развития в демократически развитых странах. В рыночной экономике развивается конкуренция не только между субъектами бизнеса, но и между местами их размещения. Подавляющая часть европейских городов выбирает сегодня маркетинг как один из основных инструментов развития. Мы наблюдаем активные и разнообразные информационные стратегии американских городов, приносящие городам большие ди-

виденды – репутацию, инвестиции, доходы от туризма, улучшение внутреннего социального климата. В отличие от многих российских (и особенно сибирских) городов Томск не должен заботиться о поиске ресурсов развития. У него уже есть большие и разнообразные ресурсы. Главное – в их активизации, «раскрутке», поиске технологий, которые заставили бы их работать на благо томичей. Маркетинг – одна из таких технологий. Базовое направление маркетинга г. Томска – выстраивание благоприятного имиджа города, что категорически важно в настоящее время и как фактор инвестиционного климата, и как основание для роста местного патриотизма, любви томичей к своему городу, и как важное оформление городской среды и по многим другим векторам».

Основными субъектами формирования положительного имиджа города, помимо органов власти, должны выступать также городские некоммерческие организации, СМИ, бизнес и, конечно же, сами горожане. Все они, так или иначе, осуществляют вклад в развитие территории, а объединение усилий перечисленных субъектов и их совместная деятельность является важным условием эффективности маркетинга города.

Многому можно научиться у европейских и американских городов, уже имеющих соответствующий опыт маркетинга. Европа сегодня переживает бум тематических городов – театральных, горнолыжных, торговых, книжных, ботанических, винных, сырных, кофейных, музыкальных. Для американских городов маркетинг по сути – исконный образ жизни, с самого своего появления на карте они конкурировали с соседями, отстаивая свои интересы.

Российские города – это лучший национальный бренд для сегодняшней и завтрашней России. Продвижение именно этого бренда в наибольшей степени отвечает национальным интересам страны (социальным и экономическим) и приоритетам ее развития в XXI в. Продвижение «десятки» или «двадцатки» российских городов могло бы стать стерж-

нем в формировании имиджа страны и занять одно из центральных мест в соответствующей концепции. Бренд города также играет ключевую роль в обостряющейся конкуренции российских регионов за наиболее дефицитный фактор производства – рабочую силу. Бренд города – это городская идентичность, системно выраженная в ярких и привлекательных идеях, символах, ценностях, образах и нашедшая максимально полное и адекватное отражение в имидже города.

На сегодняшний день мы уже можем привести примеры некоторых российских городов-брендов:

- Москва – бренд уже состоявшийся. Однако есть масса возможных перспективных вариантов его модернизации и «достройки»: 1) «Москва – символ передовой, процветающей России»; 2) «Москва – Третий Рим», столица православного мира; 3) «Москва – театральная столица мира»; 4) «Москва – музыкальная столица мира» (Международный конкурс имени Чайковского – сильный мировой бренд, консерватория, концертные залы);

- Санкт-Петербург. Бренд уже состоявшийся как «Культурная столица России», «Самый европейский из всех российских городов». Максимальный рейтинговый имидж среди зарубежных аудиторий;

- Казань. Важнейший для международной репутации «скреп» России с исламским миром. Экономический лидер среди мусульманских регионов России. Город с богатейшей тысячелетней историей. По демографическим прогнозам, к 2025 г. Казань выйдет на третье место по численности населения среди российских городов;

- Новгород, Владимир. «Колыбели русской государственности, духовности, собиратели земель». В настоящее время – лидеры по туристической привлекательности после Москвы и Санкт-Петербурга;

- Владивосток. «Восточные ворота России». Город имеет важнейшее геополитическое и экономическое значение для страны, в то время как



его имидж сильно хромает. Город достоин много большего;

- Томск. «Умный город», «Сибирские Афины», «Российская фабрика инноваций». Самый студенческий город страны (первое место по доле студентов в структуре населения). Победитель в конкурсе за размещение технико-внедренческой зоны;

- Сочи. Первый маркетинговый проект федерального уровня «Спортивная столица России». Сочетание уникальных природных ресурсов и развитой инфраструктуры, Активизированный административный ресурс;

- Ярославль. «Столица русского Севера». Мощный экономический центр².

Россия – исконно страна удивительных, уникальных городов. Еще греки называли Русь страной городов – Гардарикой. В данном случае особенностью маркетинга является то, что двух одинаковых городов не существует в принципе. Их разнообразие чрезвычайно широко и не поддаётся учёту. Можно привести высказывание архитектора В.Г. Глазьева: «Город не классифицируем, как не классифицируема личность», которое в большой степени характеризует ситуацию, сравнивая мир городов с не менее разнообразным миром людей. Город – это комплекс множества материальных и нематериальных элементов: история, архитектура, культура, географическое положение, люди, традиции, экономика – все имеет важное значение. Лучшие из них могут быть объектами маркетинга. В каждом городе есть своя «изюминка». И чем больше город, тем больше возможность выбора и сочетания его брендов, что обеспечивает маркетинговой страте-

гии гибкость: всегда можно в случае необходимости сместить акценты брендинга с одних городских особенностей на другие, и при этом внимание к городу в целом не ослабевает. А так как каждый город уникален – в этом уже заложен успех брендинга российских городов, поскольку главное в бренде – его уникальность.

Маркетинг города дает возможность решать достаточно широкий спектр задач, выбранных в качестве приоритетных задач брендинга России. Главная (и, пожалуй, единственная) цель маркетинга городов – повышение благосостояния жителей городов, регионов и, следовательно, страны в целом. Возможные задачи такого маркетинга можно разделить на экономические и социальные.

Экономические задачи:

- привлечение инвестиций в городскую экономику;
- включение в большее количество федеральных целевых программ;
- развитие туризма;
- стимулирование продаж товаров и услуг местных производителей;
- уменьшение оттока профессиональных кадров;
- увеличение притока профессиональных кадров.

Важно отметить значимость последней задачи. Специалист – давно уже «дефицитный ресурс». Эксперт по брендированию городов и исполнительный директор швейцарской компании Arthesia Томас Шевчик отмечает: «Человеческий капитал – вот в чем сила городов. Если вы заманите к себе высокообразованных людей, т.е. ученых, интеллигенцию и просто талантливых личностей, то люди сами выведут город в лидеры»³.

Социальные задачи:

- повышение привлекательности жизни в городе;

- стимулирование социальной активности горожан через развитие институтов местного самоуправления и гражданского общества;

- стимулирование местного самосознания, развитие «многоэтажного» патриотизма через рост интереса и любви горожан к своему городу, его истории, традициям и культуре;

- укрепление репутации города.

Кроме того, развитие концепции «города-бренды» отвечало бы многим стратегическим интересам страны, способствуя реализации национальных идей. Россия богата регионами, для которых города служат средоточием их экономического, духовного и интеллектуального богатства. Не стоит забывать, что Россия – это федерация, что критически важно для страны с необъятной территорией. Также развитие данной концепции может стать катализатором как региональной политики России, так и стратегического планирования развития городов и регионов. И, наконец, это будет стимулировать и обеспечивать конкурентоспособность регионов на внутреннем рынке и на международных рынках товаров и услуг.

¹ Макиева И. Почему моногорода так и не воспользовались господдержкой [Электронный ресурс]. URL: <http://rg.ru/2014/01/24/monogoroda.html>.

² Визгалов Д.В. Российские города – кандидаты в бренды страны // Городской альманах / науч. ред. Г.Ю. Ветров. М.: Фонд «Институт экономики города», 2008. 240 с.

³ Томас Шевчик, Arthesia: Москве нужно поумнеть, а не прибавлять квадратные километры [Электронный ресурс] / Ежедневная деловая газета «РБК». URL: <http://www.rbcdaily.ru/world/562949987267481>.

Vsevolod Nikolaevich Ilyin, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Russian cities are forced to enter into a competition for investments, experts, tourists and sales markets.

In this case marketing can become an instrument for the promotion of the city. Many Russian cities have already been using marketing methods for the solution of their problems.

Keywords: marketing, city, brand.





УДК 352.075.1

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

Мария Александровна Шошина, студент 5 курса Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье представлен анализ депутатского корпуса Алтайского краевого Законодательного Собрания. Рассмотрены основы организации деятельности и формы работы регионального парламента. Определены особенности, характеризующие Алтайское краевое Законодательное Собрание VI созыва и влияющие на осуществление депутатами своих полномочий.

Ключевые слова: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, депутат, социально-демографическая характеристика, организационная структура, формы деятельности.

КАЧЕСТВЕННЫЙ СОСТАВ ДЕПУТАТСКОГО КОРПУСА КАК ОДИН ИЗ ФАКТОРОВ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТА

THE QUALITATIVE STRUCTURE OF THE DEPUTIES AS A FACTOR ENHANCING THE EFFECTIVENESS OF THE REGIONAL PARLIAMENT

Общие принципы организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, закрепленные нормами права федерального уровня, регулируют основы их деятельности. Однако с учетом специфики конкретного региона формируются особенности функционирования его органа законодательной (представительной) власти.

В соответствии со статьей 67 Устава Алтайского края постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края является Алтайское краевое Законодательное Собрание (далее – АКЗС), которое обладает правами юридического лица, име-

ет гербовую печать, обладает обособленным имуществом, может от своего имени приобретать имущество и нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде¹.

В настоящее время на территории края осуществляет свою деятельность АКЗС шестого созыва, которое было сформировано в декабре 2011 г. Впервые срок полномочий законодательного органа Алтайского края составил 5 лет (до этого депутаты избирались на 4 года)².

Законодательное Собрание состоит из 68 депутатов, 34 из которых избираются по одномандатным избирательным округам, образуемым на основе единой нормы представитель-

ства избирателей, и 34 – по краевому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за краевые списки кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. При этом распределение депутатских мандатов среди кандидатов, избранных по партийным спискам, впервые проходило с учетом выделения общекраевой и территориальных групп кандидатов, что позволило приблизить депутатов, избранных по спискам, к избирателям конкретных территорий³.

Положения, связанные с формированием АКЗС, согласованы с нормами Федерального закона № 184. По состоянию на 01.01.2014 в Алтайском крае было зарегистрировано **1 926**



697 избирателей-участников референдума⁴. Согласно пункту 3 статьи 4 Федерального закона № 174 в данном случае число депутатов законодательного (представительного) органа должно быть не менее 35 и не более 90. В соответствии с федеральным законодательством выборы депутатов в АКЗС осуществляется по смешанной системе.

В настоящее время (по состоянию на 01.04.2014) осуществляют свою деятельность 65 депутатов АКЗС. Для данного исследования актуальным является изучение социально-демографических, политических, профессиональных и иных характеристик именно реально действующего состава АКЗС, так как это позволит проанализировать существующую на сегодняшний день ситуацию в данном органе власти.

Демографический состав действующего депутатского корпуса характеризуется следующими показателями. Большинство депутатов (86%) – мужчины, 14% – женщины. Преобладающей долей депутатов мужского пола во многом определена специфика руководящего состава различных структурных элементов данного органа власти. Председатель и заместитель председателя АКЗС – мужчины; только один из семи постоянных комитетов возглавляет женщина. При этом председателем мандатной комиссии является женщина; руководят половиной постоянных депутатских объединений – фракций мужчины («Единая Россия», «КПРФ»), а в остальных – женщины («ЛДПР», «Справедливая Россия»).

Неоднороден и возрастной состав депутатов АКЗС. Большая доля народных избранников (57%) в возрасте от 45-60 лет, что свидетельствует о зрелости депутатского корпуса. Практически треть депутатов (28%) относятся к возрастной группе 30-45 лет – достаточно молодые (для парламентской деятельности) люди, которые вносят новое в развитие депутатской деятельности, представляют интересы молодежи. Старше 60 лет 15% депутатов – опытные руководители и общественные деятели.

Достаточно высоким является образовательный уровень депутатов: все имеют высшее образование, из них 31% – два высших образования, 3% – три высших образования и один депутат в настоящее время получает второе высшее образование. Ученую степень кандидата наук имеют 29% депутатов, а также 5% – доктора наук. Большинство депутатов являются руководителями различных организаций, что свидетельствует о наличии управленческого опыта, который является важной составляющей эффективной депутатской деятельности.

На постоянной профессиональной основе осуществляют свою деятельность 22% депутатов, в том числе председатель Законодательного Собрания, его заместитель, председатели комитетов, а также некоторые заместители председателей комитетов. Постоянная форма работы повышает эффективность планирования и реализации депутатской деятельности, так как народные избранники располагают, в первую очередь, достаточными временными ресурсами для осуществления своих полномочий.

Половина депутатов являются по происхождению сельскими жителями (родились в селе), а остальные – городскими. Возможно, происхождение не оказывает прямого влияния на осведомленность депутатов о проблемах жителей в муниципальных образованиях различного типа, но определенная косвенная связь все же присутствует. Большинство от общей численности депутатского корпуса (78%) – уроженцы Алтайского края. Данный факт свидетельствует о связи депутатов Законодательного Собрания с регионом, в котором они осуществляют свою деятельность.

Из действующего шестого созыва Законодательного Собрания многие депутаты избирались в данный орган власти более двух раз (рис. 1).

Опыт депутатской работы является важным показателем эффективности деятельности регионального парламента, так как депутаты осведомлены о проблемах населения края на протяжении длительного времени, что позволяет им комплексно подходить к вопросу их разрешения.

Законодательный орган власти Алтайского края самостоятельно определяет свою структуру. В соответствии с пунктом 2 статьи 6 закона Алтайского края от 08.05.2001 № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в структуру АКЗС включаются председатель АКЗС и его заместитель (заместители), постоянные комитеты, постоянные комиссии, постоянные депутатские объединения⁵.

Законом «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» закреплён статус и полномочия председателя регионального парламента. В соответствии со статьей 30 председатель Законодательного Собрания избирается большинством голосов на первой сессии из числа депутатов на срок полномочий АКЗС. Председатель осуществляет организационное обеспечение и координацию деятельности АКЗС, его постоянных комитетов и иных органов; представляет региональный парламент в отношениях с населением, органами государственной власти и местного самоуправления, различными организациями и объединениями. Также председателем осуществляются иные полномочия, направленные на обеспечение эффективности деятельно-



Рис. 1. Депутаты Алтайского краевого Законодательного Собрания VI созыва, осуществляющие свои полномочия более двух созывов



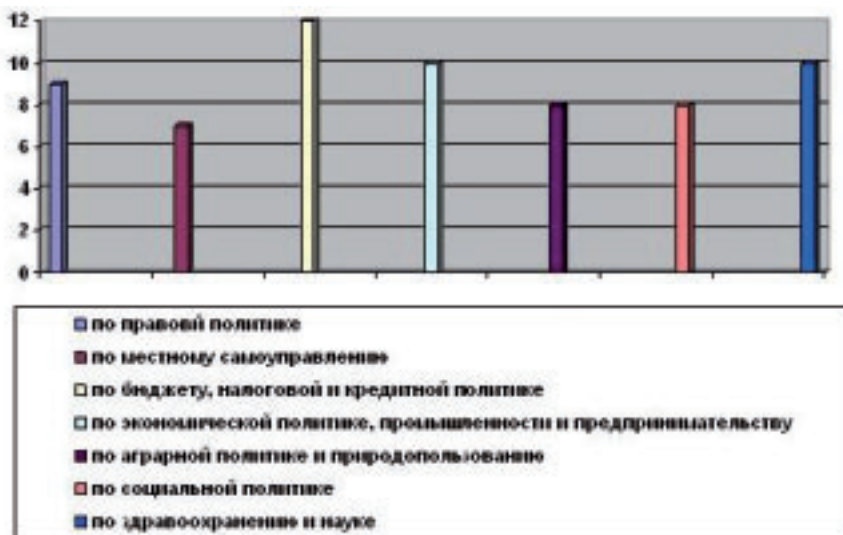


Рис. 2. Распределение депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания VI созыва по постоянным комитетам

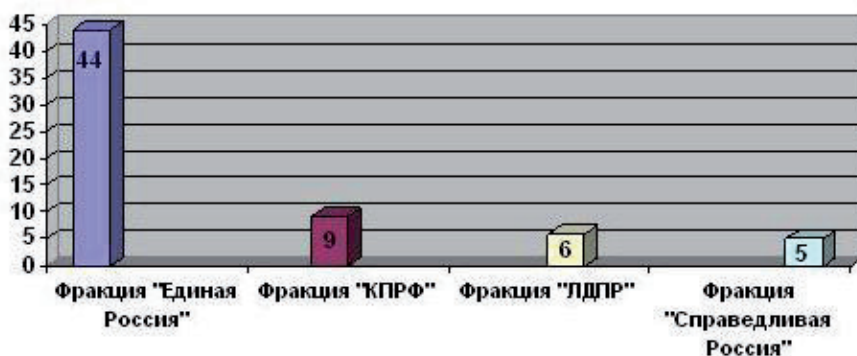


Рис. 3. Численность депутатов в постоянных объединениях (фракциях) Алтайского краевого Законодательного Собрания VI созыва

сти Законодательного Собрания, ее оптимальной организации.

Заместитель председателя АКЗС осуществляет свои полномочия в соответствии с распределением обязанностей и поручениями председателя. В Законодательном Собрании шестого созыва заместитель председателя также является председателем комитета по правовой политике.

Постоянные комитеты и комиссии образуются из числа депутатов для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к ведению АКЗС, осуществления соответствующих контрольных функций. Все депутаты АКЗС (за исключением его Председателя) входят в состав различных постоянных комитетов, которых в действующем депутатском корпусе сформировано семь.

Достаточно равномерно распределение депутатов по постоянным комитетам (рис. 2).

Небольшие различия в численности обусловлены объемом вопросов ведения комитета и сферой интересов депутатов. Каждый комитет принимает соответствующие решения в пределах предоставленных им полномочий. Вопросы ведения постоянных комитетов определены постановлением АКЗС от 30.04.2008 № 294 «Об утверждении Положения о постоянных комитетах Алтайского краевого Законодательного Собрания».

Для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, связанных со статусом депутата АКЗС, досрочным прекращением его полномочий, нарушением правил депутатской этики, а также для рассмотрения иных вопросов образована Мандат-

ная комиссия, которая состоит из семи депутатов.

Постоянные депутатские объединения АКЗС (представленные фракциями) обладают равными правами и включают в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующих списков кандидатов, а также в них могут входить депутаты, избранные по одномандатным округам.

В АКЗС шестого созыва сформированы четыре постоянных депутатских объединения: фракция «Единая Россия», фракция «КПРФ», фракция «ЛДПР», фракция «Справедливая Россия» (рис. 3).

Численное распределение депутатов между фракциями неодинаково и зависит, в первую очередь, от их политических ориентаций. В настоящее время в постоянные депутатские объединения – фракции не входит только один депутат.

В июне 2009 года был образован совещательный консультативный орган – Совет фракций АКЗС, осуществляющий взаимодействие между постоянными депутатскими объединениями. За последние три года было проведено по 12 заседаний Совета фракций.

АКЗС для правового, информационного, организационного, материально-технического, иного обеспечения деятельности законодательного органа, постоянных комитетов, постоянных комиссий, постоянных депутатских объединений создает аппарат⁶. Структура аппарата утверждается постановлением АКЗС и включает в себя управления, отделы, а также специалистов постоянных комитетов и постоянных депутатских объединений – фракций.

На 01.03.2014 в аппарате АКЗС работают 92 человека, из них – 79 государственные служащие. Деятельность аппарата основывается на нормах закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» и Регламента Алтайского краевого Законодательного Собрания. Организационные основы деятельности структурных подразделений аппарата и распределение полномочий между ними зафиксированы в Положениях об управлениях и от-



Таблица 1

Количество проведенных заседаний комитетами Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2011-2013 гг.⁹

	2011	2012	2013
Всего заседаний комитетов	105	112	105
Внеочередные заседания	8	14	8
Заседания, проведенные совместно с другими комитетами, фракциями	2	1	1
Выездные (расширенные) заседания	20	18	17
Выездные совместные заседания с другими комитетами, фракциями	2	0	3
Выездные совместные заседания с органами исполнительной власти, общественными организациями	10	26	41

Таблица 2

Количество проведенных заседаний фракциями Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2011-2013 гг.¹⁰

	2011	2012	2013
Всего заседаний фракций	66	87	71
Заседания, проведенные совместно с другими комитетами, фракциями	4	1	1
Выездные заседания, проведенные совместно с другими комитетами, фракциями	2	0	0
Заседания, проведенные совместно с органами исполнительной власти, общественными организациями	1	1	4

Таблица 3

Проведение постоянными комитетами и фракциями Алтайского краевого Законодательного Собрания «круглых столов» и депутатских (публичных) слушаний за 2011-2013 гг.¹¹

Год	2011			2012			2013		
	комитеты	фракции	всего	комитеты	фракции	всего	Комитеты	фракции	всего
«круглые столы»	7	6	13	8	8	16	12	9	21
депутатские (публичные) слушания	2	0	2	4	1	5	7	0	7

делах, утвержденных председателем АКЗС.

Основные направления работы аппарата: подготовка проектов нормативных правовых актов, правовая и лингвистическая экспертиза, работа по систематизации законодательства края, организационное обеспечение проводимых мероприятий, делопроизводство, ведение кадровой работы, издательская деятельность, информационно-техническое и программное обеспечение, освещение деятельности Законодательного Собрания и ведение официального сайта, материально-техническое обеспечение⁷.

АКЗС по определенным направлениям своей деятельности может создавать совещательные органы, действующие на общественных началах. В настоящее время такими органами являются Совет по взаимодействию Алтайского краевого Законодательного Собрания с представительными органами муниципальных образований, Совет по науке, наукоёмким

технологиям и инновационному развитию, Совет по вопросам развития агропромышленного комплекса сельских территорий и Молодежный Парламент Алтайского края⁸.

Основной формой деятельности регионального парламента является сессия, которая созывается по мере необходимости (но не реже одного раза в два месяца), проводится гласно и носит открытый характер. Как правило, очередная сессия созывается в последний четверг месяца, на рассмотрение выносятся от 20-40 вопросов (проекты законов и постановлений).

С целью подготовки к сессии и разрешения иных вопросов организуются заседания комитетов, которые могут быть очередными и внеочередными, совместными, выездными и иными (табл. 1). По результатам рассмотрения вопросов, относящихся к ведению постоянных комитетов, ими определяются основные направления деятельности, а также могут быть разработаны и направлены должност-

ным лицам соответствующих органов и организаций рекомендации.

За последние три года комитетами было проведено 322 заседания, общее численное распределение которых в анализируемом периоде примерно равное. Позитивной тенденцией является увеличение численности выездных совместных заседаний с органами исполнительной власти и общественными организациями, что свидетельствует об улучшении взаимодействия между ветвями власти и их слаженной совместной работе с институтами гражданского общества.

Депутатами активно используется и такая форма работы как участие в заседаниях фракций, на которых осуществляется подготовка к сессии и решаются иные вопросы, связанные с осуществлением депутатами своих полномочий (табл. 2).

За анализируемый период было проведено 224 заседания фракций. При этом как положительный





факт можно отметить и практику межфракционного взаимодействия и вовлечения в процесс обсуждения актуальных вопросов иных органов власти и общественных объединений.

Депутатами используются и такие формы деятельности, как «круглые столы» и депутатские слушания (табл. 3). По их итогам принимаются решения в виде резолюций и обращений к органам власти с предложениями о необходимости регулирования тех или иных правоотношений на уровне Алтайского края и Российской Федерации.

Примером использования данных форм работы является организация фракцией «Справедливая Россия» АКЗС 10.04.2014 «круглого стола» на тему «Актуальные проблемы законодательства и правоприменительной практики в области жилищно-коммунального хозяйства». На мероприятие были приглашены представители исполнительной власти Алтайского края, СМИ, управляющих компаний, общественные деятели. Заслушав доклад по теме «круглого стола», участники обсудили существующие проблемы и выработали рекомендации по их разрешению.

Депутатами активно используются и иные формы работы, которые направлены на правовое регулирование, поддержание связи с населением края и на осуществление контрольных мероприятий.

Таким образом, Законодательное Собрание является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти Алтайского края. Региональный парламент состоит из депутатов, которые для повышения эффективности своей деятельности создали постоянные комитеты, постоянную комиссию и

фракции. Значимую роль в организации деятельности АКЗС выполняет аппарат Законодательного Собрания. Также региональным парламентом созданы совещательные органы, налажено взаимодействие с иными институтами власти и общества.

Специфическим является состав Законодательного Собрания. Можно выделить ряд характеристик, присутствующих АКЗС VI созыва: преобладание мужчин в депутатском корпусе; высокий образовательный уровень народных избранников; наличие представителей Законодательного Собрания с опытом депутатской деятельности; преобладание депутатов – уроженцев Алтайского края; равномерное распределение депутатов между постоянными комитетами при неравномерном фракционном распределении. Рассмотренные характеристики оказывают влияние на осуществление депутатским корпусом своих функций, из которых основными являются законодательная, представительная и контрольная.

¹ Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05 июня 1995 г. № 3-3С (ред. от 02.07.2013) // *Алтайская правда*. 1999. № 235.

² Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2012 год / Подготовлено информационно-аналитическим отделом аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания. Барнаул, 2013. С. 6.

³ Итоги работы Алтайского краевого Законодательного Собрания за 2012 год / Подготовлено информационно-аналитическим отделом аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания. Барнаул, 2013. С. 6.

⁴ Официальный сайт Избирательной комиссии Алтайского края [Электронный ресурс] URL: <http://altai-terr.izbirkom.ru/> (дата обращения: 07.02.2014).

⁵ Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08 мая 2001 г. № 22-3С (ред. от 06.02.2014) // *Алтайская правда*. 2001. № 123-124.

⁶ Об Алтайском краевом Законодательном Собрании: Закон Алтайского края от 08.05.2001 № 22-3С (в ред. от 06.02.2014) // *Справочно-правовая система «Консультант-плюс»*.

⁷ Алтайское краевое Законодательное Собрание новейшая история регионального парламента: издание к Всероссийской научно-практической конференции «Конституция Российской Федерации: социальные ориентиры, практика реализации» / информационно-аналитический отдел аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания. Барнаул: Типография управления делами Администрации Алтайского края, 2013. – С. 53.

⁸ Помощник депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания: методическое пособие / информационно-аналитический отдел аппарата Алтайского краевого Законодательного Собрания. Барнаул: Типография управления делами Администрации Алтайского края, 2013. С. 27.

⁹ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс] URL: <http://http://www.akzs.ru/> (дата обращения: 01.04.2014).

¹⁰ Официальный сайт Алтайского краевого Законодательного Собрания [Электронный ресурс] URL: <http://http://www.akzs.ru/> (дата обращения: 01.04.2014).

¹¹ Там же.

Natalya Grigoryevna Lomova, Head of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences
Maria Aleksandrovna Shoshina, 5th year student of the faculty of «Public and Municipal Administration» of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article presents an analysis of the deputies of the Altai Region Legislative Assembly. The basics of organizational activities and forms of the regional parliament functioning are considered. The features that characterize the Altai Region Legislative Assembly of the VI convocation and influence the implementation of the deputies of their powers are defined.

Keywords: Legislative (representative) body of state power of the subject of the Russian Federation, socio-demographic characteristics, organizational structure, forms of activity.





УДК 352.075

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

Анастасия Владимировна Рыжих,
ведущий специалист Администрации
Топчихинского района Алтайского края
(Россия)

Рассматривается роль представительного органа в системе местного самоуправления. Анализируются правовые и организационные основы депутатской деятельности. Изучаются особенности их реализации на примере конкретного муниципального образования.

Ключевые слова: местное самоуправление, представительный орган, депутат.

РОЛЬ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

THE ROLE OF THE REPRESENTATIVE BODY WITHIN THE SYSTEM OF MUNICIPAL ADMINISTRATION

Европейская хартия местного самоуправления, вступившая в силу в сентябре 1988 г. и ратифицированная Россией в апреле 1998 г., говорит о том, что МСУ осуществляется как формами прямого волеизъявления граждан, так и представительной демократии. В статье 3 Европейской хартии подчеркивается, что право и реальная способность органов МСУ регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, осуществляется советами или собраниями. Они состоят из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, и могут иметь подотчетные им исполнительные органы¹.

Статья 12 Конституции РФ гласит, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, самостоятельное в пределах своих полномочий, а органы местного самоуправления (МСУ) не входят в систему органов государственной власти. В главе 8, посвященной МСУ, подчеркнуто, что оно осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы МСУ². Из этого определения видно, что на первое место

Конституция РФ, после форм непосредственной демократии, ставит выборные органы МСУ, тем самым подчеркивая их значимость.

В нашем современном государстве законодательная власть носит, как правило, представительный характер. Ведь народ на основе всеобщих выборов передает и доверяет власть и осуществление их конституционных прав своим избранным представителям. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ № 131) подчеркивает первоочередность и обязательность представительного органа в структуре органов МСУ³. В развитие норм Конституции РФ законодательством подчеркивается исключительная и важная роль представительного органа (ПО), так как, несмотря на конкретное наименование (Совет, Собрание депутатов, Дума и пр.), уже в его названии заложена основная функция – представительство населения. В соответствии со ст. 2 ФЗ № 131 депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения. В зависимости от способа формирования ПО муниципального образования (МО) депутатами надо

считать как лиц, избранных населением соответствующего муниципального образования в представительный орган на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, так и ставших членами ПО муниципального района, сформированного из глав поселений и делегированных в этот орган депутатов ПО поселений.

Специалист в области муниципального права В.И. Васильев подчеркивает – эффективная работа представительного органа зависит от активного участия в ней депутатов. Депутат – главная фигура в этом органе. Неслучайно и федеральное, и региональное законодательство, и правотворчество муниципальных органов уделяет его правовому статусу немалое внимание⁴.

Нужно отметить, что основная масса муниципальных депутатов работает на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов от установленной численности ПО МО, а сколько именно и кто конкретно – определяют решения ПО. В большинстве муниципальных образований, особенно сельских, депутаты работают на общественных началах.

Статьей 1 Закона Алтайского края от 10 октября 2011 г. № 130 – ЗС «О гарантиях осуществления полномочий депута-





та, члена выборного должностного лица местного самоуправления в Алтайском крае» предусмотрены гарантии осуществления депутатской деятельности в целях обеспечения условий для эффективного и беспрепятственного осуществления полномочий⁵.

Вопрос о полномочиях имеет особо важное значение, так как именно полномочия лежат в основе разграничения деятельности ПО и других органов – главы МО, главы администрации, администрации поселения. Законодатель определяет исключительную компетенцию ПО, уточняемую уставами МО.

Далее мы рассмотрим деятельность депутатов на конкретном примере.

Согласно Закону Алтайского края от 02 июля 2008 г. № 53-ЗС «О статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований Топчихинского района Алтайского края»⁶ и Уставу МО, принятому решением Топчихинского районного Совета депутатов от 25 мая 2012 г. № 39, поселение наделено статусом муниципального района⁷.

Численность населения района на 01 января 2014 г. составляет 22,4 тыс. чел. В границах муниципального района находятся 17 сельских поселений, в том числе с населением до 1000 чел. – 11, свыше 1000 чел. – 6. В них 2 главы избраны всенародно, в 15 – главы администраций назначены на конкурсной основе по контракту. На территории района действует двухуровневая система МСУ.

Органы МСУ играют важную роль в развитии Топчихинского района. Статьей 20 Устава МО предусмотрена следующая структура муниципальных органов: районный Совет депутатов (РСД, Совет); глава района; Администрация Топчихинского района.

История развития Совета депутатов района имеет несколько этапов:

1-й этап (1939–1976 гг.) – согласно Положению о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы народных депутатов трудящихся РСФСР состоялись выборы Топчихинского районного Совета депутатов трудящихся;

2-й этап (1977–1984 гг.) – действовал исполнительный комитет Топчихинского РСД;

3-й этап (1985 г.) – принят первый Регламент Топчихинского РСД и его исполнительного комитета;

4-й этап (1986 г.) – с применением демократической системы выборов в РСД 20 созыва избрано по 18 многомандатным округам 75 действующих и 19 резервных депутатов;

5-й этап (1990 г.) – утверждена структура РСД;

6-й этап (1993 г. – н.в.) – с принятием Конституции РФ 1993 г. и первого Устава Топчихинского района представительным органом является Топчихинский районный Совет депутатов, с 4-летним сроком полномочий прошли выборы пяти созывов РСД.

Как уже отмечалось, ПО является обязательным в структуре органов МСУ, именно ему дано право принимать от имени жителей района решения по вопросам местного значения. Мы отразили историю РСД, периоды, послужившие большим уроком и копилкой опыта действующему Совету депутатов. На протяжении всего времени данный орган формировался на основе всенародных выборов, менялись только численный и персональный состав Совета, сроки исполнения полномочий и структура.

Далее отразим организационные основы деятельности Топчихинского районного Совета депутатов пятого созыва. РСД избирается на муниципальных выборах в соответствии со ст. 21 Устава МО. Глава района является высшим должностным лицом и исполняет полномочия председателя Совета депутатов, он избирается из состава депутатов тайным голосованием. Согласно ст. 29 Устава МО Совет самостоятельно определяет свою структуру, в нее входят глава района, заместитель председателя РСД, постоянные комиссии, иные органы и должностные лица в соответствии с Уставом МО и решениями Совета депутатов. Решением районного Совета депутатов от 30 марта 2012 г. № 22 утверждена структура Совета, предусматривающая три постоянные комиссии: по бюджету и вопросам местного самоуправления; по социальной политике; мандатную.

Статья 21 Устава МО свидетельствует о том, что районный Совет состоит из 17 депутатов, осуществляющих свои полномочия на непостоянной основе, 15 из них выдвинуты Политической партией «Единая Россия»; 2 – Политической партией «Справедливая Россия». В Совет входят 12 мужчин и 5 женщин, 14 депутатов имеют высшее образование, 2 – среднее специальное, 1 – начальное профессиональное. В числе депутатов 11 руководителей предприятий и организаций различных форм собственности. Из 17 человек 11 избирались депутатами РСД четвертого созыва⁸.

Порядок организации работы устанавливается Регламентом, утвержденным решением от 30 марта 2012 г. № 28⁹. В соответствии со ст. 2 Регламента основной формой деятельности Совета депутатов является сессия, где принимаются решения по вопросам, отнесенным к ведению ПО. Статья 11 предусматривает участие депутатов в постоянных комиссиях, образуемых для подготовки и предварительного рассмотрения вопросов, относящихся к его ведению. Положение о постоянных комиссиях утверждено решением от 09 октября 2009 г. № 56. Временные комиссии, рабочие группы образуются в случае необходимости. В их состав, кроме депутатов, могут входить представители Администрации района, государственных органов, сельских поселений, входящих в состав района, и др. Еще одной формой деятельности депутатов являются фракции. РСД 30 марта 2012 г. принял решение № 27 о регистрации постоянного депутатского объединения – фракции «Единая Россия». Депутатские слушания, проводимые для обсуждения вопросов местного значения, выявления и согласования мнений депутатов по указанным вопросам, депутатский запрос, а также депутатское расследование, поводом назначения которого могут являться нарушения депутатами и должностными лицами органов местного самоуправления Конституции РФ, законодательства, являются не менее важными составляющими в системе деятельности представительного органа.

Депутаты являются активными представителями населения, поэтому они должны постоянно взаимодействовать со своими избирателями. К формам работы с населением следует отнести собрания, конференции граждан, их проведение очень важно для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов и должностных лиц МСУ на всей территории муниципального района. Данная форма регламентируется Положением о порядке назначения и проведения собрания, конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов в муниципальном образовании Топчихинский район Алтайского края, утвержденным решением от 29 июня 2012 г. № 55. Опрос граждан, проводимый для выявления их мнения в целях его учета при принятии решений органами и должностными лицами МСУ, также отнесен к видам деятельности депутатов, в связи с чем решением от 29 июня 2012 г. № 54 утверждено Положение о порядке назначения и проведения



опроса граждан в муниципальном образовании Топчихинский район Алтайского края.

Необходимо отметить важность в депутатской работе межмуниципального сотрудничества, участие в зональных совещаниях, общение с другими представительными органами, а также в Советах по взаимодействию с Алтайским краевым Законодательным Собранием (АКЗС). Этот вид работы депутатов очень важен, так как обмен опытом и обсуждение важных и проблемных вопросов способствуют эффективному функционированию депутатского корпуса. Вопрос о взаимодействии с общественными организациями, такими как районный Совет ветеранов, женсовет и др., тоже актуален.

ФЗ № 131 и Уставом МО предусмотрены отчеты депутатов и главы района о результатах своей деятельности перед населением. Говорить обособленно о деятельности главы района, не затрагивая деятельности районного Совета, невозможно, так как поставленные задачи они решают совместно, ведь высшее должностное лицо поселения, даже исполняя полномочия председателя Совета на непостоянной основе, подконтролен и подотчетен населению и РСД.

Еще одной формой взаимодействия депутатов и населения является работа с обращениями граждан, как устными, так и письменными. Личный прием ведется согласно графику, опубликованному в газете и на сайте. Как правило, прием ведется на рабочих местах депутатов. По мере необходимости организуются приемы граждан главой района, председателями постоянных комиссий в Администрации района. Приведем яркий пример реализации предложения избирателя к главе района в 2010 г. об опубликовании документов райсовета приложением к районной газете либо отдельным сборником. Предложение было рассмотрено депутатами совместно с Администрацией района, в итоге было утверждено положение о сборнике, создан редакционный совет, совместно с редакцией подготовлен макет и с августа 2010 г. выходит Сборник муниципальных правовых актов Топчихинского района (четыре номера в год). Сборники стали новой формой информирования населения о деятельности районного Совета депутатов, они бесплатно передаются в сельские библиотеки.

Мы видим, что в районе используются различные формы работы депутатов, позволяющие им осуществлять свои функции на должном уровне. Информационную, организационную и тех-

ническую подготовку сессий депутатов осуществляет отдел организационной работы и по взаимодействию с органами МСУ поселений Администрации района.

С начала работы пятого созыва РСД (04 марта 2012 г.) по апрель 2014 г. проведено 12 сессий, в том числе 9 очередных, 3 внеочередных, принято 127 решений.

Для предварительного рассмотрения проектов решений, вынесенных на сессию, а также плановых вопросов в день сессии проходят совместные заседания постоянных комиссий под председательством главы района. Практика совместных заседаний стала использоваться с начала 2010 г. и ее применение имеет, по нашему мнению, положительный результат. С 2010 г. проводятся выездные заседания комиссии по социальной политике с целью встреч с избирателями, знакомства с сельскими депутатами и изучения на местах вопросов организации работы с ветеранами, молодежью, реализации мероприятий краевой и районной программ развития физической культуры и спорта, организации медицинского, культурного обслуживания населения, благоустройства территорий. Члены комиссии посещают совместно с сельскими депутатами все объекты социальной сферы: фельдшерско-акушерские пункты, клубы, библиотеки, музеи, школы, детские сады, спортивные площадки, памятники. Итогом работы выездного заседания комиссии является встреча с избирателями. По ряду поступающих вопросов даются разъяснения по ходу встречи, отдельные ставятся на контроль.

Считаем, что имидж депутатского корпуса зависит не только от профессионального состава ПО, но и от того, насколько четко и грамотно проходят его заседания, подготовлены проекты нормативных актов и пр. Следует отметить, что от жизненного опыта депутатов, качественного исполнения ими своих полномочий зависит степень эффективности работы как ПО, так и других органов МСУ поселения.

Для повышения качества и профессиональной подготовки депутатов в осуществлении их полномочий в плане работы районного Совета предусмотрена ежеквартальная учеба, проведены семь учебных мероприятий и три семинара.

С целью повышения своего профессионального уровня глава района Е.В. Лунько принимает участие в семинарах и конференциях краевого уровня, участвует в зональных семинарах – совещаниях с руководителями органов МСУ, в работе Съезда Ассоциации «Совет муниципаль-

ных образований Алтайского края». Он является членом Президиума Совета по взаимодействию АКЗС с представительными органами муниципальных образований, а с апреля 2013 г. возглавляет Совет руководителей ПО районов и городских округов Алейской группы территорий.

Приведенные примеры показывают «вертикальное» и «горизонтальное» сотрудничество органов представительной власти. Должное внимание уделяется и совместной работе со средствами массовой информации, ведь СМИ сегодня играют огромную роль в освещении депутатской деятельности. В Топчихинском районе население узнает о работе районного Совета депутатов через районную газету «Наше слово», а также через официальный сайт муниципального образования. Там же публикуются отчеты главы о результатах депутатской деятельности.

Весной 2014 г. законодательные и представительные органы Алтайского края постсоветского периода отметили свой 20-летний юбилей. Сохранение исторических и иных местных традиций является необходимым условием осуществления МСУ.

В целях воспитания чувства патриотизма депутатами в июне 2013 г. была инициирована акция «Сохраним памятники – сохраним память» с целью привлечь внимание сельских депутатов, школьников, населения к военным памятникам, показать, как своими руками можно творить добро. Проведенная в трех малых селах акция доказала, что конкретные дела можно осуществлять совместно, население надо звать за собой, а люди готовы откликнуться на призыв своих избранников. Жители благодарны депутатам за конкретную работу именно в их селе, а прямой диалог важен для обеих сторон. Материалы о каждом выезде с фотографиями, интервью с участниками акции опубликованы в районной газете «Наше слово». Надеемся, что такой наглядный прием, позволивший людям стать ближе друг к другу, возродить доверие, повысить авторитет депутатов и власти в целом, будет использоваться и в дальнейшем.

Депутаты участвуют в конкурсах: «Лучший район», «Лучшая усадьба», «Лучшие выставки» и пр., так как их авторитет и узнаваемость во многом зависят от тех дел, о которых знает население. В 2014 г. районные депутаты пополнили копилку своих добрых дел участием в акции, проведенной в День Донора. Полученную за сданную кровь компенсацию





депутаты решили передать ФАП у одного из отдаленных сел района.

Одним из важных направлений работы депутатов является развитие молодежного парламентаризма. Молодежная Дума в районе была создана в 2003 г. и проработала уже шесть созывов, она помогает молодым лидерам найти свой путь в жизни. Так, экс-председатель Думы И.А. Крутов сегодня является членом краевого молодежного Парламента, избран депутатом одного из сельских Советов депутатов. В день 20-летия Конституции РФ проведена первая сессия молодежной Думы седьмого созыва, избранной 7 декабря 2013 г., главой района вручены удостоверения, избраны председатель, заместитель председателя и секретарь Думы. Молодые депутаты – очень активные, целеустремленные люди, они уже предложили изготовить нагрудные значки депутатов и создать официальный сайт Думы¹⁰.

Независимо от того, решаются ли вопросы местного значения сходом граждан в маленьких поселениях или их обсуждает значительный по количеству депутатов представительный орган крупного муниципального образования, а реализуется достаточный по количеству муниципальных служащих аппарат администрации, в этом процессе остается множество вопросов и проблем, как не решенных ранее, так и возникающих вновь. Среди фундаментальных проблем, решаемых в ходе реформирования, выделялись следующие: несогласованность, неполнота, несистемность и неполное соблюдение законодательства о местном самоуправлении; отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления; нехватка квалифицированных муниципальных кадров; несовершенство судебной защиты местного самоуправления; отсутствие финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

Наряду с проблемами, характерными для всей системы МСУ, есть ряд проблем, касающихся представительных органов муниципальных образований. Считаю необходимым привести ряд рассуждений из статей Г.В. Барабашева по поводу проблем, присущих представительным органам, тем более, что многие из них, по нашему мнению, актуальны и сейчас. Одной из них является сужение представительных начал, обусловленное поведением избирателей, в котором отражается их отторжение политики и институтов государственной и муниципальной вла-

сти. Психология отчуждения и недоверие к местной власти рождает абсентеизм избирателей на муниципальных выборах, значительно превышающий масштабы этого явления при общегосударственных выборах. Ученый считает, что выборность и коллегиальность муниципальных советов далеко не исчерпывает качественную характеристику института муниципального представительства. Реальность представительного начала раскрывается в соотношениях между представительной и исполнительной властью, в правовом статусе выборных лиц и в их отношениях с избирателями¹¹.

К наиболее общим организационным проблемам в работе представительных органов можно отнести ряд внутренних проблем. Правовое регулирование организации и деятельности ПО, депутатов еще недостаточно. Имеющаяся нормативная база не дает ответа на возникающие вопросы, в частности, о социальных гарантиях выборных должностных лиц, об общественных приемных депутатов. Законодательно не урегулирован институт наказов избирателей. В большинстве ПО отсутствуют собственные финансы, необходимые для организации их деятельности, нет помещений, достаточных для размещения имеющихся служб и текущей работы, отсутствуют электронные средства голосования. Ряд представительных органов не оформили право юридического лица. Не все имеют собственные аппараты, квалифицированных юристов, «профессиональных депутатов», загруженность специалистов по работе с депутатами другими поручениями приводит к их взаимной изоляции с народными избранниками по остаточному принципу. Не всегда достаточен уровень подготовки депутатского корпуса для решения сложных проблем избирателей. Оставляют желать лучшего информационная обеспеченность деятельности ПО и качество интернет-сайтов, а в ряде поселений сайты вообще отсутствуют.

Депутаты, сотрудничая с различными категориями граждан, представляя интересы населения, должны давать ему возможность осуществлять свои конституционные права. Поэтому активность и результативность деятельности депутатов должны находиться в постоянной взаимосвязи с насущными потребностями жителей муниципальных образований, делегировавших своим представителям право на решение наиболее важных вопросов местной жизни. А заинтересованное участие населения в местном самоуправлении (и, в первую очередь,

в муниципальных выборах), по нашему мнению, способствует реализации надежд на качественное улучшение состава депутатского корпуса и повышение результативности его работы.

Проблемы, с нашей точки зрения, наиболее актуальные для Топкинского районного Совета депутатов пятого созыва, на сегодняшний день заключаются в следующем. Отрицательным моментом являются отсутствие в составе депутатского корпуса специалистов юридической сферы, сферы спорта, экономики и финансов. Недостаточно активно участие депутатов в правотворческой деятельности. По причине постоянной занятости депутатов по основному месту работы количество выездных заседаний и встреч с избирателями ограничено, есть еще ряд проблем.

Для решения выявленных недостатков нами разработаны рекомендации. Считаю необходимым придать сбалансированность составу депутатского корпуса, что должно учитываться при выдвижении кандидатов. Также следует помнить, что эффективность деятельности представительных органов определяется не только количеством принятых решений, но и, прежде всего, их качеством. При формировании постоянных комиссий и выборе их председателей нужно учитывать профессиональный уровень депутатов и профиль соответствующей комиссии. Необходимо начинать учебу депутатов с их знакомства с новеллами законодательства, статусом, правами и обязанностями, формами работы в Совете и на избирательном округе, готовить методические рекомендации в виде памяток. Так, мы предлагаем подготовить памятку «В помощь депутату», включив в нее разделы: «С чего начать?», «Как организовать свою работу?», «Как лучше вести прием граждан?» и др. Рекомендуется практиковать учебу депутатов на базе Администрации района, а также проводить «круглые столы» с разнообразной тематикой, регулярно знакомить депутатов с материалами краевого информационно-аналитического журнала «Местное самоуправление на Алтае» и другими актуальными публикациями в сфере местного самоуправления. Используя институт межмуниципального сотрудничества, можно чаще обмениваться опытом работы через участие в семинарах-совещаниях, стажировки депутатов; проведение в онлайн-режиме интернет-конференций с другими районами, в ходе которых можно задать вопрос или обменяться мнениями. Нужно чаще организовывать



выездные встречи депутатского корпуса совместно с руководителями и специалистами подразделений района. Необходимо обсуждать набравшие проблемы через районную газету – можно создать отдельную страничку под названием «Живое общение с депутатами». Совету депутатов нужен отдельный сайт или группа в социальных сетях, где можно обсуждать важные вопросы ежедневно, так как встречаться более одного раза в квартал не представляется возможным. Считаем, что избирателям будет удобно посещать этот сайт и более детально наблюдать за деятельностью районного Совета, следить за ходом исполнения депутатских полномочий.

Представительному органу муниципального образования необходимо организовать работу так, чтобы со стороны населения росло доверие к власти, ведь простому человеку неважно, где он проживает, в малом селе или большом городе – услуги власти он должен получать везде, причем, желательно, одинаковые по качеству и эффективности. А это во многом зависит от организации деятельности депутатов, представляющих интересы населения на муниципальном уровне власти.

Следует заметить, что приближение власти к населению было одной из основных целей муниципальной реформы 2003 г. На тот момент местное самоуправление осуществлялось, в основном, в административных районах и крупных городах. Данная реформа потребовала «понижить» территориальный уровень МСУ до конкретных поселений, так как именно они являются теми местами, где жители объединены общими муниципальными интересами, образуют местное сообщество, где формируется единый хозяйственный и инфраструктурный комплекс. Муниципальный район как новое муниципальное образование появился в системе МСУ в связи с тем, что на современном этапе развития страны решить все вопросы обеспечения жизнедеятельности населения на поселенческом уровне невозможно. Поэтому была выделена

группа вопросов межпоселенческого (межмуниципального) значения, которые и стали вопросами местного значения муниципального района.

Не нужно забывать о том, что вопросы МСУ касаются не только органов власти, но и населения, так как ключ к решению вопросов, а также к организационному, экономическому и финансовому укреплению муниципалитетов лежит в максимально возможном включении избирателей в процесс управления территорией. Представительные органы должны быть способны и обязаны консолидировать население на решение местных проблем. Ведь успех депутата – в умении слушать, а главное, слышать своих избирателей, проявлять последовательность и терпение в поисках способов и источников для решения наказов жителей. И если он сумеет выслушать, понять, сделать правильные выводы, определить, как помочь конкретному человеку, сможет сконцентрировать необходимые ресурсы и добиться результата, то успех будет обеспечен. Ведь депутаты – истинно местная, в нашем случае сельская власть, роль и значимость которой должна неуклонно повышаться, а совместными усилиями можно добиться, чтобы уровень жизни на селе был достойным. Считаем, что данные тезисы полностью раскрывают истинный смысл деятельности народных избранников.

В Послании Президента РФ 12 декабря 2013 г. муниципальные проблемы стоят на первом месте. В.В. Путин считает уточнение общих принципов организации МСУ, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах важнейшей задачей, которую необходимо решить уже в 2014 г.¹² В н.в. идет активное обсуждение поправок в ФЗ № 131, касающихся разграничения полномочий, вопросов местного значения, их финансового обеспечения, изменения территориальных принципов и пр. После их принятия муниципальным депутатам предстоит большая работа по внесению изменений в локальные правовые акты

и их реализации на практике. Надеемся, что эта задача будет по плечу нашим народным избранныкам!

¹ Европейская хартия местного самоуправления от 15 октября 1985 г. // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁴ Васильев В.И. Муниципальное право России. М.: Юстицинформ, 2012. С. 187.

⁵ О гарантиях осуществления полномочий депутата, члена выборного должностного лица местного самоуправления в Алтайском крае: Закон Алтайского края от 10 октября 2011 г. № 130 – ЗС (ред. от 02.07.2013) // Сборник законодательства Алтайского края. 2011. № 186 (ч. 1.). Ст. 92.

⁶ О статусе и границах муниципальных и административно-территориальных образований Топчихинского района Алтайского края: Закон Алтайского края от 02 июля 2008 г. № 53 – ЗС (ред. от 07.11.2011) // Сборник законодательства Алтайского края. 2008. № 147 (ч. 4.) Ст. 146.

⁷ Устав муниципального образования Топчихинский район Алтайского края: принят решением районного Совета депутатов от 25 мая 2012 г. № 39 // Наше слово. 2012. № 30.

⁸ Архив Топчихинского районного Совета депутатов за 2010–2014 гг.

⁹ Об утверждении Регламента Топчихинского районного Совета депутатов: Решение Топчихинского районного Совета депутатов от 30 марта 2012 г. № 28 [Электронный ресурс]. URL.: <http://www.top-rayon.ru/deputat04.html/>.

¹⁰ Текущий архив Топчихинского районного Совета депутатов за 2010–2014 гг.

¹¹ Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М.: Изд-во МГУ, 1996. 352 с.

¹² Официальный сайт «Президент России» [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>.

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

Anastasia Vladimirovna Ryzhykh, Leading Expert of Topchikhinsky District Administration in Altai Krai (Russia)

The study focuses on the role of the representative body within the system of local self-government. Fundamental legal and guiding principles of the deputy work are analyzed. Characteristics of their implementation on the example of a particular municipal unit are investigated.

Key words: local self-government, representative body, deputy.





АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗОН ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ

THE ANALYSIS OF THE ZONE OF STRATEGIC MANAGEMENT AS A BASIC COMPONENT OF THE DEVELOPMENT STRATEGY FOR THE ORGANIZATION

Стратегическое управление – одна из актуальных тем теории и практики управления. Исследованию проблем стратегического развития организаций посвящены многие научные работы. Первоначально зарубежными, а затем и отечественными учеными обоснована необходимость стратегического управления организациями, разработаны методы, позволяющие осуществлять анализ стратегических возможностей и выработать уникальные стратегии.

В настоящее время наиболее популярными методами анализа стратегических возможностей являются: ситуационный анализ, СТЕР-анализ, SWOT-анализ, GAP-анализ. При этом необходимо отметить, что эти методы не являются взаимоисключающими, а скорее взаимодополняющими, тем самым позволяя сформировать более полное информационное поле для принятия стратегических решений.

Поскольку в основе выбора конкретной стратегии развития организации лежит анализ внешних условий ее деятельности, то, по нашему мнению, иссле-

довать эти условия при помощи вышеперечисленных методов целесообразно как в целом для организации, так и по каждой выделенной стратегической зоне хозяйствования (СЗХ). Именно анализу СЗХ посвящена наша работа.

СЗХ – это отдельный сегмент внешней среды организации, на который она имеет или хочет иметь выходы.

По мнению И. Ансоффа, А. Люкшинова, первым шагом в процессе формирования стратегии является определение соответствующих стратегических зон хозяйствования, их исследования вне связей со структурой организации или текущей продукцией. Результатом подобного анализа является оценка перспективы, которая открывается в этой области любой заинтересованной организации с точки зрения роста, нормы прибыли, стабильности и технологии.

Для анализа СЗХ примеряют ряд параметров:

- перспективы роста, которые определяются как темпами роста спроса, так и характеристикой жизненного цикла спроса;

УДК 338.24

Константин Сергеевич Ветров, руководитель отдела продаж ООО «Алтайтехнокомплект» (Барнаул, Россия)

Инга Викторовна Ретивых, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В данной статье рассмотрен анализ стратегических зон хозяйствования в теории и на примере ООО «Алтайтехнокомплект» как базовая составляющая процесса формирования стратегии развития организации.

Ключевые слова: стратегическое управление, стратегия, стратегическая зона хозяйствования, привлекательность стратегической зоны хозяйствования, матрица «МакКинзи».

- перспективы рентабельности;
- ожидаемый уровень нестабильности, при котором перспективы теряют определенность и могут измениться;
- главные факторы успешной конкуренции в будущем, которые определяют успех в СЗХ.

На следующем этапе формирования стратегии развития организации для выбора стратегической позиции в каждой из этих зон и расчета баланса стратегических ресурсов в долгосрочной перспективе необходимо сравнить все интересующие предприятие зоны хозяйствования. Удобным приемом сопоставления СЗХ является использование двухмерных матриц (матрица «БКГ», матрица «МакКинзи»). При этом, учитывая высокий уровень нестабильности внешней среды для большинства организаций, целесообразнее пользоваться матрицей «МакКинзи» (рис. 1), в которой зоны хозяйствования сопоставляются по двум интегральным параметрам: привлекательность СЗХ и позиция предприятия в конкуренции.



Привлекательность СЗХ определяется по вышеприведенным параметрам, позиция предприятия в конкуренции – по результатам взаимодействия трех факторов: относительного уровня стратегических капиталовложений в СЗХ, конкурентной стратегии и мобилизационных возможностей предприятия.

Оценка будущего конкурентного статуса делается на основе предположения, что в планируемых в настоящее время капиталовложениях, а также стратегии и возможностях организации не произойдет никаких изменений. Если будущий конкурентный статус исключительно прочен и привлекательность СЗХ велика, тогда управляющие должны решать, увеличивать ли вложение в данную СЗХ или стараться удержать эту выгодную позицию. Ранг «звезды» сам по себе может оказаться недостаточным для выделения новых капиталовложений либо по той причине, что капиталовложения уже находятся на оптимальном уровне и добавочные средства не увеличат, а снизят рентабельность, либо потому, что существуют другие СЗХ, более достойные того, чтобы фирма вкладывала в них средства.

Если конкурентный статус слаб, а зона привлекательна, т.е. сложилась ситуация «дикая кошка», матрица предлагает выйти на позицию «звезды». Но может случиться так, что фирма не располагает ресурсами для осуществления оптимального объема стратегических капиталовложений либо ресурсы есть, но уже упущено время, чтобы можно было догнать других конкурентов, окопавшихся на этом рынке. При слабом конкурентном статусе и неважных перспективах («собака») необязательно следует уходить из данной зоны, так как ее синергетические связи с другими СЗХ могут требовать, чтобы она сохранялась даже при низкой эффективности¹.

Опираясь на результаты данного анализа, организация может выработать свою стратегию в заданном регионе и в заданный период времени.

Приведем пример анализа СЗХ для компании ООО «Алтайтехнокомплект».

ООО «Алтайтехнокомплект» является специализированной лифтовой компанией, предоставляет широкий перечень услуг в сфере подъемного оборудования, в том числе консультация заказчиков и проектных организаций по подбору оборудования, строительной части и проектированию, закупка и по-

Привлекательность СЗХ	Позиция предприятия в конкуренции	
	Сильная	Слабая
Высокая	«Звезды» Решение – Оптимизировать	«Дикая кошка» Решение – Удержать или удержать
Низкая	«Добрые каровы» Решение – Инвестировать по мере возможности	«Собака» Решение – Уйти

Рис. 1. Матрица «МакКинзи»

ставка оборудования на объект, выполнение монтажных работ, сдача оборудования в эксплуатацию, гарантийное и сервисное обслуживание.

ООО «Алтайтехнокомплект» ведет свою деятельность на рынке Алтайского края с 2003 года. За время работы компании удалось успешно реализовать следующие проекты:

- Алтайский краевой онкологический диспансер 1-2-я очередь: г. Барнаул, Змеиногорский тракт, 110 – 6 лифтов. На сегодняшний день в реализации 3-я очередь строительства – 9 лифтов;
- МУЗ «Шипуновская ЦРБ», МУЗ «Шелаболихинская ЦРБ», МУЗ «Ребрихинская ЦРБ», МУЗ «Зарин-

ская ЦРБ», МУЗ «Усть-Пристанская ЦРБ», МУЗ «Чарышская ЦРБ», МУЗ «Алейская ЦРБ», МУЗ «Змеиногорская ЦРБ», Алтайский краевой противотуберкулезный диспансер в г. Барнауле – 21 лифт;

- КГБУЗ Диагностический центр Алтайского Края – пр. Комсомольский 75а – 4 лифта;
- Музей им. Г.С. Титова: с. Полковниково, подъемник для людей с ограниченными возможностями;
- Модернизация лифтов в родильных домах: №1, 2, 3 в г. Барнауле – 4 лифта, роддом им. Л.Я. Литвиненко в г. Новоалтайске – 2 лифта, роддом №2 в г. Бийске – 2 лифта;



Рис. 2.





- Региональный центр радиационной и экологической медицины, отделение трансплантации почки в г. Барнауле – 5 лифтов;

- Алтайский краевой педагогический лицей в г. Барнауле – 3 лифта.

Клиентами компании являются следующие застройщики: СК «Сибирия», ЗАО СП «Алтайстрой», ООО «Строительная перспектива», ООО СУ-12 «Норма», ООО «СтройКонтинетн», ООО «Стандарт-А», ООО «Концерн Алайкоксохимстрой», ООО СУ «НЗ-ЖБИ», Издательское полиграфическое предприятие «Алтай», гостиница «Сибирь».

Поскольку ООО «Алтайтехнокомплект» работает в строительной отрасли Алтайского края, считаем необходимым оценить динамику и потенциал развития данной отрасли.

В 2005-2012 гг. среднегодовой темп роста объема строительства жилья в Алтайском крае составил 108,3%. Этот показатель превысил среднероссийский уровень – 106,3% и соответствовал среднему уровню по регионам Сибири. Как сообщают в Краевом управлении по строительству и архитектуре, 2005-2010 гг. характеризуются положительной динамикой ввода жилья. В 2011 г. на территории края за счет всех источников финансирования введено в эксплуатацию 635,7 тыс. кв. м общей площади жилых помещений, что составило 96,4% к уровню 2010 г. и 106,3% – к уровню 2007 г. В 2012 г. ситуация в строительстве жилья выровнялась, в эксплуатацию введено 645,8 тыс. кв. м общей площади жилья, что составило 101,6% к уровню прошлого года.²

В январе-ноябре 2013 г. составило 28,3 млрд руб., увеличившись на 0,3% к уровню соответствующего периода прошлого года³. В 2012 г. в Алтайском крае было выполнено строительных работ на 29 млрд 923 млн 993 тыс. руб. Это на 0,8% больше, чем в 2011 г. Крупные и средние организации выполнили строительных работ на 13 млрд 560 млн 171 тыс. руб., что на 2% меньше 2011 г. В сфере жилищного строительства построены 7956 новых квартир общей площадью 574,8 тыс. кв. м (117,3% к аналогичному уровню предыдущего года), в том числе в сельской местности (37,6% от общего ввода) – 216,4 тыс. кв. м. Индивидуальными застройщиками за счет собственных и заемных средств построено и введено в действие 324,4 тыс. кв. м жилых домов (56,4% от общего ввода по

краю), что на 2,5% больше уровня января-ноября предыдущего 2012 г.

Для обеспечения населения Алтайского края доступным и качественным жильем, развития строительства и стимулирования спроса на рынке жилья разработана целевая программа и утверждена постановлением Администрации Алтайского края от 31 декабря 2010 г. №596 «Об утверждении краевой целевой программы «Стимулирование развития жилищного строительства в Алтайском крае» на 2011-2015 гг.». Согласно приложению 6 к программе о земельных участках, планируемых к освоению в целях жилищного строительства, в г. Барнауле предоставлены следующие участки под многоэтажное строительство: в северо-западном направлении от пересечения ул. Просторной и Павловского тракта на период 2013-2015 года с планируемым объемом ввода жилья 200 тыс. кв. м. Квартал 2006 а, 2009, 2009а, 2010, северо-западный жилой район с суммарным количеством 1247,2 тыс. кв. м. Формирование земельных участков будет зависеть от инвестиционных условий.

Постановлением Администрации Алтайского края от 20 декабря 2011 г. №753 утверждена краевая программа «Доступная среда» на 2012-2015 годы». Согласно задачам программы, предстоит оценить состояние доступности приоритетных объектов в сферах жизнедеятельности инвалидов и маломобильных групп населения, а также обеспечить беспрепятственный доступ к этим объектам. Предстоит разработать проектные решения по переоборудованию объектов жилищного фонда для проживания инвалидов, а также привести состояние зданий и сооружений в соответствие с требованиями СНиП по обеспечению их доступности, в том числе, применяя специальные подъемные устройства.

К 80-летию образования Алтайского края утверждена «Программа 80x80» постановлением Администрации Алтайского края от 26 декабря 2012 г. №732. Определен перечень 80 особо значимых объектов строительства, реконструкции и капитального ремонта которых планируется осуществить в 2013-2017 гг. В список входит строительство поликлиник, детских садов, школ, реконструкция зданий больничных комплексов и др. ООО «Алтайтехнокомплект» имеет опыт в реализации подобных програм-

мах и готово в будущем принимать активное участие.

Наши исследования показали, что строительная отрасль в Алтайском крае стабильно развивается, активно поддерживается различными программами на региональном уровне, следовательно, можно прогнозировать достаточно хорошие перспективы роста объема спроса на продукцию и услуги ООО «Алтайтехнокомплект».

Далее, для того чтобы дать рекомендации по разработке стратегии развития компании, выделим стратегические зоны хозяйствования ООО «Алтайтехнокомплект».

СЗХ-1 – установка лифтов в жилых домах. Новое строительство. Компания ООО «Алтайтехнокомплект» является представителем Щербинского лифтостроительного завода, продукция российского производства, которая во многом удовлетворяет потребности заказчиков. Спрос на продукцию стабильный, так как оборудование отвечает всем современным требованиям по качеству и ценовой политике. Перспективы роста спроса на монтаж нового оборудования на 2013 г. для города Барнаула – 170 единиц, на 2014 г. – 185, 2015 г. – 200 единиц. В перспективе можно прогнозировать рост на продукцию и услуги. Утверждена целевая программа постановлением Администрации Алтайского края от 31 декабря 2010 г. №596 «Стимулирование развития жилищного строительства в Алтайском крае» на 2011-2015 годы». При этом неблагоприятными факторами для развития будут являться: экономический кризис, снижение объемов строительства. Благоприятными факторами – экономический рост, появление новых застройщиков на рынке, спрос на жилье. Жизненные циклы спроса и технологий говорят о том, что СЗХ 1 находится в фазе ускорения роста (G1). Основные игроки на рынке определены, спрос на услуги растет⁴. Перспектива рентабельности выражается в привычке покупателей и налаженности каналов сбыта.

Увеличится спрос на послепродажное гарантийное и сервисное обслуживание установленного оборудования. Ожидаемый уровень нестабильности будет складываться из возможного появления новых игроков на рынке из других регионов, агрессивное поведение местных компаний по отношению к заказчикам ООО «Алтайтехнокомплект» (более дешевый продукт, возможно низкого качества). Главные факторы успешной



конкуренции в будущем: 1) комплексный подход в предоставлении услуг: продажа, монтаж, гарантийное и сервисное обслуживание оборудования, применение новых технологий в монтаже оборудования; 2) маркетинговые усилия – интенсивность продвижения продукции, услуг в Интернете.

Оценку будущей привлекательности СЗХ можно вывести по формуле:

$$СЗХ = \alpha \cdot П_r + \beta \cdot Р + \gamma \cdot Т_Б - \delta \cdot Т_Н$$

где $\alpha, \beta, \gamma, \delta$ – коэффициенты, которые даются менеджерами для обозначения относительного вклада каждого фактора и в сумме составляют 1.0 и указывают на сравнительную привлекательность ориентиров для организации, ($П_r$) перспектив роста, ($Р$) рентабельность, возможный уровень нестабильности ($Т_{\text{Благоприятный}} / Т_{\text{Неблагоприятный}}$)⁵

В результате привлекательность СЗХ-1 = $0,35 \cdot 7 + 0,20 \cdot 20 + 0,25 \cdot 1,8 - 0,20 \cdot 1,75 = 6,55$. Фактор конкурентного успеха = 2,04.

СЗХ-2 – установка лифтов, эскалаторов в торговых, административных зданиях. Перспективы роста СЗХ определяются следующими факторами: на сегодняшний день в г. Барнауле ведется строительство на площадках в центральной части города по пр. Красноармейский, 51а, пр. Ленина 7, ул. С. Республик, 32а, ТЦ «Пионер» (Новый рынок), ул. Калинина, 15, ТЦ «Техномаркет», в Индустриальном районе – ул. Балтийская, 16, ТЦ «Праздничный», ул. Павловский Тракт, 188, ТЦ «Арена». По оценке компании ООО «Алтайтехнокомплект», спрос в ближайшие 2–3 года для г. Барнаула составит не менее 80 единиц такого оборудования. Также можно отметить активное строительство в городах Бийске, Горно-Алтайске. Прогнозные показатели по аналогичному периоду в будущем – не менее 40 единиц. Жизненные циклы спроса и технологий говорят о том, что СЗХ-2 находится в фазе ускорения роста (G1). Основные игроки на рынке определены, спрос на услуги будет расти. Перспектива рентабельности для импортной продукции выражается в высоком качестве, индивидуальности оборудования, удовлетворении нестандартных запросов покупателей. Для российского оборудования – относительно невысокие цены. Ожидаемый уровень нестабильности будет зависеть от резкого колебания курса валюты, появления новых конкурентов, повышение цен заводами-изготовителями на оборудование. Главные факторы

Привлекательность СЗХ

Позиция предприятия в конкуренции

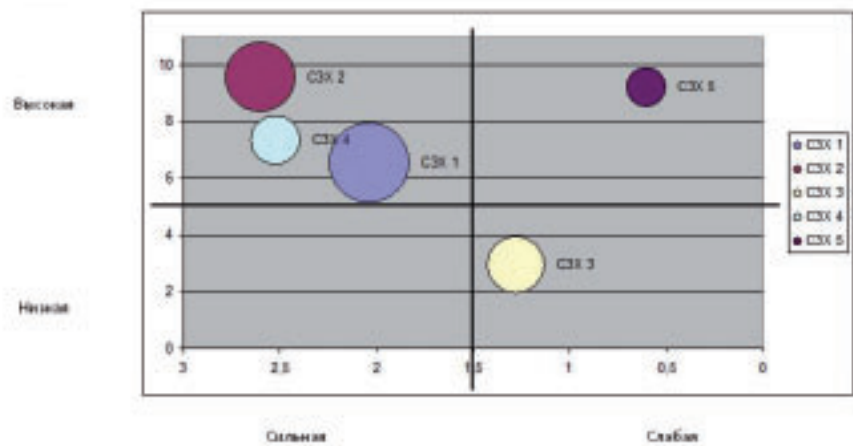


Рис. 3. Матрица «МакКинзи»

успешной конкуренции в будущем: опыт работы, успешная реализация крупных проектов, качество выполняемых работ, наличие собственной службы для гарантийного и сервисного обслуживания оборудования. Привлекательность СЗХ-2 = $0,30 \cdot 11 + 0,30 \cdot 21 + 0,20 \cdot 1,8 - 0,20 \cdot 2 = 9,56$. Фактор конкурентного успеха = 2,6.

СЗХ-3 – техническое обслуживание лифтов, эскалаторов. Перспективы роста СЗХ определяются количеством устанавливаемого оборудования в год. Темпы роста колеблются в пределах 13–15%. Жизненные циклы спроса и технологий говорят о том, что СЗХ-3 находится в фазе ускорения роста (G1). Перспективы рентабельности будут определяться максимальным удовлетворением потребителя и выстроенными отношениями с ним. Ожидаемый уровень нестабильности будет зависеть от повышения цен поставщиками на запасные части и комплектующие, усиления давления конкурентов. Главные факторы успешной конкуренции в будущем: бесперебойность обслуживания оборудования, качество проводимых работ, наличие квалифицированных специалистов. Привлекательность СЗХ-3 = $0,25 \cdot 1 + 0,30 \cdot 9 + 0,10 \cdot 1,4 - 0,35 \cdot 0,5 = 2,92$. Фактор конкурентного успеха = 1,28.

СЗХ-4 – г. Новосибирск. Перспективы роста СЗХ определяются ежегодным возрастающим спросом на новое оборудование. 2011 г. – 400–450 единиц оборудования, 2012 г. – 500 единиц. Прогнозные показатели на 2013 г. – 550–600 единиц, не считая городской программы по модернизации лифтового оборудования в количестве 450 единиц. Доля импортного оборудования – по-

рядка 200 единиц, или 35%. На рынке лифтового оборудования г. Новосибирска представлено широкое количество производителей, как российских, так и зарубежных. Жизненные циклы спроса и технологий показывают, что СЗХ-4 находится в фазе ускоренного роста (G1). Перспективы рентабельности будут определяться интенсивностью конкуренции. По данным справочника 2ГИС, в городе насчитывается 40 лифтовых организаций. Из них можно выделить пять основных игроков: Сибирская лифтовая компания, ОТИС, Регион Лифт, ПЭЛК, СЛМ-Сибирь. Также на рынке есть компании-застройщики, которые напрямую осуществляют закупку оборудования на заводе-изготовителе, имеют свой штат специалистов – монтажников и наладчиков, такие компании как «Энергомонтаж» (лифты «Могилиевлифтмаш»), Концерн «Сибирь» (лифты Щербинского лифтостроительного завода), КПД «Газстрой» (лифты Щербинского лифтостроительного завода), «Диск Плюс». Их доля оценивается в 150 единиц нового оборудования в год, или 25%. По данным департамента строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска, в 2012 г. введено в эксплуатацию 116 многоквартирных жилых домов общей площадью 950 163 тыс. кв. м⁶. Ожидаемый уровень нестабильности в зоне хозяйствования будет зависеть от появления новых конкурентов, повышения отпускных цен на заводе-изготовителе, повышении цен на энергоносители. Рост доходов населения будет способствовать увеличению объемов строительства и продаж жилья. Главные факторы успешной конкуренции в будущем: выстраивание каналов сбыта, опыт работы в дан-





ном регионе, адекватная сегментация предлагаемого продукта, услуги. Привлекательность $C3X-4 = 0,35*9+0,35*16 + 0,20*2,6-0,75*0,10=9,2$. Фактор конкурентного успеха = 0,6.

Исходя из проведенного анализа, учитывая то, что компания работает в нескольких СЗХ, считаем необходимым дать рекомендации по стратегическому развитию каждой СЗХ, из чего и будет складываться общая стратегия развития компании. Для этого построим матрицу «МакКинзи» (рис. 3).

На основе матрицы можно определить будущую стратегию развития в каждой СЗХ и в целом компании.

СЗХ-1 располагается в секторе «звезды». Услуги по продаже, установке лифтов в жилых домах, новостройках. Данный продукт является основным. Темпы роста в будущем увеличатся. Мы полагаем, что стоит придерживаться стратегии усиления позиции на рынке, пытаться завоевать лучшие позиции. Ориентировать цели компании на рост объемов продаж и как следствие – увеличение доли на рынке и увеличение финансовых показателей. Необходимо найти и использовать новые каналы сбыта, при помощи более эффективного маркетинга. Применять более гибкую ценовую политику. Стратегия направлена на наиболее эффективное использование конкурентных преимуществ и более полное удовлетворение потребностей и запросов покупателей. Для успешной реализации стратегии потребуются значительные маркетинговые усилия.

СЗХ-2 также располагается в секторе «звезды». Услуги по продаже установке лифтов, эскалаторов в торговых, административных зданиях. СЗХ имеет высокую привлекательность. Продукт является вторым по значимости, а также формирует портфель компании по продукту №3 – техническое обслуживание лифтов, эскалаторов. Мы считаем, что стоит придерживаться стратегии развития рынка, которая заключается в поиске новых рынков для данных продуктов. Необходимо усилить присутствие компании на рынках городов Бийска и Горно-Алтайска.

СЗХ-3 – услуги по техническому обслуживанию лифтов, эскалаторов – находится в секторе «собаки». Компания имеет слабый конкурентный статус по сравнению с остальными игроками на рынке. Сфера деятельности по техническому обслуживанию для ООО «Алтай-технокомплект» относительно молодая, была введена в 2008 г. Матрица советует уходить из данного сектора при слабом конкурентном статусе и неважных перспективах. Но синергетические связи с другими продуктами №1, №2 требуют того, чтобы она сохранялась, несмотря на низкую эффективность. При соответствующем внимании и инвестициях продукт способен перейти в сектор «звезды» и принести компании значительные потоки прибыли. Следует применить стратегию развития продукта. Необходимо совершенствование качества предоставляемых услуг, совершенствование знаний и обучение специалистов компании, поиск новых трудовых ресурсов.

СЗХ-4 (рынок – г. Новосибирск) – находится в секторе «дикие кошки». В данной зоне конкурентный статус компании слаб, но перспективы привлекательны. Матрица предлагает выйти на позицию «звезды». Выход на данную зону может стать перспективным направлением развития компании в будущем. При выходе на рынок нужно учитывать структуру игроков. Скорее всего, в данной зоне условия работы и цены будут иными, чем на местном рынке. Для реализации планов потребуются укрепление позиций на местном рынке. Следует рассматривать стратегию развития рынка.

В итоге, приходим к выводу о том, что наиболее подходящей стратегией с точки зрения реализации, актуальности и реальности исполнения является стратегия роста через усиление позиций на рынке, при которой компания делает максимум усилий по завоеванию лучших позиций с данным продуктом и услугами.

Для руководителя компании, делающей бизнес на рынке, природа последнего должна быть предметом тщательного изучения. Успех компании зависит от ее

способности тщательно анализировать рынок и занимать на нем стратегическую позицию в нужное время, в нужном месте, с нужными товарами, продаваемыми по нужным ценам.

Таким образом, анализ стратегических возможностей в каждой стратегической зоне хозяйствования предприятия является базовой составляющей в процесс принятия стратегических решений и планирования действий по их реализации на практике.

¹ Ансофф И. Стратегическое управление / сокр. пер. с англ.; науч. ред. и авт. предисл. Л.И. Евенко. М.: Экономика, 1989. С. 102-104.

² В 2005-2012 годах среднегодовой темп роста объема строительства жилья в Алтайском крае составил 108,3% [Электронный ресурс] / Алтайский край. Официальный сайт. URL: http://www.altai-region22.ru/region_news/v-20052012-godah-srednegodovoi-temp-rosta-obema-stroitelstva-zhilya-v-altaiskom-krae-sostavil-1083_255179.html. - (дата обращения: 16.03.201)

³ [Электронный ресурс]. URL: <http://ak.gks.ru/bgd/R1101ND/IssWWW.exe/Stg/r1302/ii/1/1.4.htm> (дата обращения 15.11.2013)

⁴ Стратегическая сегментация [Электронный ресурс] / Стратегические зоны хозяйствования и стратегические хозяйственные центры. URL: <http://www.be5.biz/ekonomika/u004/04.htm>. Дата обращения: 25.05.2013.

⁵ Зоны стратегических ресурсов [Электронный ресурс] / Люкшинов А.Н. Стратегический менеджмент: Учебное пособие для вузов. URL: <http://rudocs.exdat.com/docs/index-126458.html?page=7>. (Дата обращения: 25.05.2013).

⁶ Ввод объектов [Электронный ресурс] / Департамент строительства и архитектуры мэрии г. Новосибирска. URL: <http://dsa.novo-sibirsk.ru/ru/site/1932.html>. (дата обращения: 20.03.2013.)

Konstantin Sergeevich Vetrov, Head of Sales Department of «Altaithecomplect» Ltd. (Barnaul, Russia)

Inga Viktorovna Retivykh, Senior Lecturer of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In this article the analysis of the strategic zone management in theory and practice as a basic component of the development strategy of the organization is considered.

Keywords: strategic management, strategy, the zone of strategic management, attractiveness of the zone of strategic management, the of McKinsey matrix.





УДК 351.752

Алена Александровна Короткова, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат социологических наук

В статье рассматриваются проблемы взаимодействия религиозных организаций с органами государственной власти и местного самоуправления. Акцентируется внимание на необходимости определения статуса религиозных организаций в современном российском обществе. Дается определение категории «социокультурный статус религиозной организации». Предлагается методика оценки существенных и значимых черт религиозных организаций на разных уровнях.

Ключевые слова: государственно-конфессиональные отношения, религия, религиозные организации, социокультурный статус.

ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОЦИОКУЛЬТУРНОГО СТАТУСА РЕЛИГИОЗНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННО-КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

PROBLEM OF DEFINITION OF SOCIAL AND CULTURAL STATUS OF RELIGIOUS ORGANIZATIONS IN THE CONTEXT OF "CHURCH-STATE" RELATIONS

Религиозный плюрализм современного российского общества привел к росту социальной напряженности в области государственно-конфессиональных отношений. Религии, казалось бы, утратившие свои позиции в течение XX в., переживают новый виток своего развития. Несмотря на то, что поликонфессиональные общества, по мнению многих религиоведов, имеют низкий уровень конфликтности, Россия переживает целую волну протестных настроений в отношении то одной, то другой конфессии¹. Этим процессам есть множество объяснений. Наиболее значимые из них: некорректное освещение средствами массовой информации событий, касающихся конфессиональной сферы; появление новых религиозных групп и объединений, которые трудно идентифицировать с точки зрения конфессиональной принадлежности; политизация деятельности ряда конфессий, с одной стороны, и желание

использовать духовный авторитет религии для достижения своих целей различными политическими силами – с другой.

В этой ситуации роль государства в процессах регулирования конфессиональной сферы общества трудно переоценить. Исторически обусловленное отрицание религии как значимого социального института в годы советской власти привело к нарушению механизма наследования форм государственно-конфессиональных отношений. В тех государствах, где авторитет религии не был нивелирован, сложились прочные и эффективные для решения многих социальных проблем методы сотрудничества. Это касается роли религиозных организаций в системе образования и воспитания, в формировании культурного пространства, армии, социальной и благотворительной деятельности. В России же церковь и государство только учатся эффективному взаимодействию.

Конституция РФ, Закон «О свободе совести и религиозных объединениях», а также ряд других нормативных документов, регламентирующих характер и возможности сотрудничества органов власти и религиозных организаций, являются единственным вектором развития в этой сфере. Однако проблема заключается в том, что многие нормативные документы носят настолько лаконичный характер, что не только не способствуют развитию государственно-конфессиональных отношений, но и «создают значительные препятствия для функционирования религиозных организаций, реализующих социально значимую деятельность, поскольку не позволяют регулировать целый ряд реально существующих отношений»².

Наиболее спорным на данный момент является деление религиозных организаций на «традиционные» и «нетрадиционные». На конференции «Религия и национальные от-





ношения в России: история, современность, перспективы развития», прошедшей в Москве в декабре прошлого года, это был один из наиболее обсуждаемых вопросов.

В законопроекте «О традиционных религиозных организациях Российской Федерации» предлагалось введение юридического термина «традиционные религиозные организации», который предусматривал определенные условия получения соответствующего правового статуса. По мнению разработчиков, традиционная религиозная организация должна действовать на территории Российской Федерации не менее 95 лет и быть признана «неотъемлемой частью исторического, духовного и культурного наследия народов России». Признание какой-либо конфессии традиционной автоматически означало бы «расширенную правосубъектность, предполагающую преимущественное сотрудничество с государством»³.

Противоположное мнение же акцентировало внимание на том, что предложенные инициативы противоречат конституционной норме о равенстве всех религий пред законом.

Данная дискуссия иллюстрирует существующие проблемы определения статуса религиозных организаций в рамках современных теоретических конструкций. Говоря о религиозных организациях, можно выделить несколько контекстов, в рамках которых правомерно определять статус. Это, прежде всего, гражданско-правовой статус, т.е. юридическое оформление деятельности религиозных объединений как полноправных участников социально-правового взаимодействия. Однако, как уже отмечалось, существующие сейчас юридические определения крайне скупы и ограничены.

Например, религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций. Отличие группы от организации в том, что группа может существовать без государственной регистрации и образования юридического лица. Религиозная организа-

ция обязана указывать свое полное наименование при осуществлении деятельности, а наименование должно содержать сведения о вероисповедании. Эти положения закона позволяют обеспечить гражданам возможность получить при желании сведения о религиозной организации, с которой они имеют дело. В случае отказа в регистрации в форме религиозной организации (например, недостаточный срок существования религиозной группы) объединение может быть зарегистрировано как некоммерческая организация другой направленности. Так, последователи культа Анастасии оформлены как НКО «Владимирский фонд культуры и поддержки творчества «Анастасия», учредителем которого является В.Н. Мегре, автор книг об Анастасии. Они не стремятся к регистрации в виде религиозной организации, хотя ряд экспертов считает этот культ религиозным и набирающим обороты сейчас на территории Алтая. В России без государственной регистрации действует «Белое Братство».

Другие группы, наоборот, стараются получить статус религиозной организации, так как он связан с более широкими экономическими возможностями, предоставлением налоговых и иных льгот. Экономический статус религиозных организаций, раскрывающий направления хозяйственной деятельности и возможные источники получения доходов, также носит весьма декларативный характер. Эти примеры показывают, что на данный момент отсутствует прозрачный механизм определения реального статуса религиозной организации.

Учитывая тот факт, что в обществе появился большой выбор мировоззренческих систем и новых религиозных движений, а деятельность некоторых из них имеет негативные последствия для части граждан, определение статуса этих организаций является важной задачей. Пока правоведа пытаются найти нужную терминологию, для того чтобы, с одной стороны, защитить граждан, а с другой – обеспечить религиозный плюрализм, органы государственной

власти и местного самоуправления ежедневно решают вопросы взаимодействия с религиозными организациями самого разного толка. Все вышеперечисленное требует новых исследовательских подходов, которые могли бы адекватно объяснить природу протекающих в религиозной сфере процессов.

На наш взгляд, в этой ситуации становится актуальным определение социокультурного статуса религиозной организации. Переведя эту категорию из разряда интуитивно очевидных в разряд строгих научных определений, мы понимаем ее как роль и значение религиозных ценностей, норм и образцов поведения определенной религии для культуры и общества, в рамках которого существует то или иное религиозное направление. Данная трактовка позволяет раскрыть не только представленность какой-либо религии в обществе, но и степень ее распространенности в различных социально-профессиональных группах, определить социально-демографические характеристики приверженцев данного направления.

Анализ особенностей социокультурного статуса религиозных организаций целесообразно осуществлять в трех аспектах его реализации: мировоззренческом, организационном и индивидуально-личностном.

Первый из возможных уровней – мировоззренческий – является основополагающим для всего общества. Используя методологию структурно-функционального и социокультурного анализа, можно говорить о том, что в обществе существуют две основные тенденции в рамках, которых протекают все социокультурные процессы – стремление к стабильности и обратная ему тенденция – стремление к нестабильности, деструкции^{4,5}. Ценности религиозной группы могут способствовать укреплению одному из этих процессов. Важно, чтобы нравственная основа религиозной организации не противоречила общечеловеческим ценностям и способствовала стабилизации общественной системы.



На организационном уровне анализ социокультурного статуса религиозной организации дает возможность выделения множества критериев ее деятельности. Важно понимать, что анализ деятельности любых религиозных организаций не возможен без понимания их способности к адаптации, а следовательно, трансформации внутренних и внешних структур и функций. На этом уровне анализа помимо традиционных для религии функций необходимо оценивать способность религиозных организаций к кооперации с различными социальными структурами, готовность и возможность к интеграции в социокультурную сферу общества. Практика последних лет показала совершенно разную степень адаптации религиозных организаций к современным условиям, а также готовности к сотрудничеству с обществом и государством. С одной стороны, сложились устойчивые партнерские отношения с РПЦ, большое участие в различных социальных проектах принимают исламские, протестантские организации и другие конфессии. Однако ряд религиозных объединений и групп не стремятся к сотрудничеству и межконфессиональному диалогу, что само по себе не является основанием для каких-либо категоричных суждений, но важна прозрачность целей их деятельности, а также механизмов достижения этих целей. Таким образом, организационный уровень анализа религиозной организации должен включать в себя реально существующие формы контактов с внешней средой, включая экономические и политические интересы, а также основные аспекты

управления внутренней религиозной жизнью группы.

Третий уровень анализа – индивидуально-личностное измерение ценностей религии. На данный момент в исследовательской практике существует тенденция говорить о религиозности человека в соответствии с его самоотнесением к какой-либо религиозной группе, но опыт изучения ценностных ориентаций верующих показывает, что далеко не всегда реальные и декларативные ценности личности совпадают. Отнесение себя к религиозной группе не означает следование реальным канонам и нормам веры. Учитывая тот факт, что человек, являясь носителем ценностей и социальных норм, выступает центральным звеном социокультурной системы, важно понять, в какой степени он следует своим религиозным убеждениям. Ведь любая религиозная система предлагает свой специфический вариант решения морально-нравственных, этических, духовных, бытовых и других проблем. Религиозное мировоззрение, свойственное истинно верующему человеку, в результате является исходной точкой для формирования специфических моделей поведения, предпочтительных с точки зрения религиозной системы. Анализ ценностных ориентаций верующих позволит получить информацию относительно согласованности ожиданий общества и реального поведения верующих.

Необходимость столь многостороннего анализа деятельности религиозных организаций вызвана чрезвычайной мозаичностью религиозной сферы российского общества. Постоянное появление новых религиозных групп, их жела-

ние преобразовывать окружающую действительность в соответствии с их представлениями о социальной справедливости значительно затрудняет формирование государственно-конфессиональных отношений. Изучение социокультурного статуса религиозной организации в трех аспектах его реализации позволит дать наиболее полную картину о целях деятельности, истинных мотивах создания религиозной организации, ее структуре, а также соотнести декларативные и реальные ценности, представленные той или иной группой. Эта информация необходима для выстраивания эффективной системы государственно-конфессиональных отношений и прозрачности процессов, протекающих в религиозной сфере российского общества, которые на данный момент скрыты.

¹ Дьюрэм К. Перспективы религиозной свободы. М.: Институт религии и права, 1999. С. 27-31.

² Якунин В.И. Сулакшин С.С., Симонов В.В. Социальное партнерство государства и религиозных организаций: монография. М.: Научный эксперт, 2009. 232 с.

³ Пчелинцев А.В., Томаева Т.В. Десять лет по пути свободы совести. Проблемы реализации конституционного права на свободу совести и деятельность религиозных объединений: Материалы научно-практического семинара / под ред. А.В. Пчелинцева и Т.В. Томаевой. М.: Институт религии и права, 2002. 198 с.

⁴ Лапин Н.И. Модернизация базовых ценностей россиян // Социологические исследования. 1996. № 5. С. 3-23.

⁵ Моль А. Социодинамика культуры / пер. с фр. 3-е изд. М.: Издательство ЛКИ, 2008. 416 с.

Alena Aleksandrovna Korotkova, Associate Professor of the Department of Psychology and Sociology of Management of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Sociological Sciences

In the article the problem of the interaction of religious organizations with state and local authorities is analyzed. The attention is focused on the need to define the status of religious organizations in the modern Russian society. The definition of the category of «social and cultural status as a religious organization» is given. The method of estimation of the essential and important features of religious organizations at different levels is proposed.

Keywords: «church-state» relations, religion, religious organizations, social and cultural status.





УДК 338.465

Владимир Михайлович Алтухов, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Рассматривая реформу жилищно-коммунальной сферы как важное направление социальной политики в современной России, автор констатирует, что многократные попытки реформирования сферы ЖКХ на протяжении последних двадцати с лишним лет не приносят ожидаемых результатов. В статье приводится краткий анализ этапов реформирования ЖКХ, а также рассматриваются проблемные вопросы функционирования и развития отдельных сторон деятельности жилищно-коммунального хозяйства. В заключении автор формулирует свои выводы.

Ключевые слова: реформа ЖКХ, жилищно-коммунальная сфера, жилищные услуги, коммунальные услуги.

РЕФОРМА ЖКХ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

HOUSING AND UTILITIES REFORM: CONDITION AND PROSPECTS

Жилищно-коммунальная сфера – это важное направление социальной политики в современной России, которая затрагивает интересы населения, всех уровней органов власти, всех отраслей народного хозяйства, коммерческих и некоммерческих организаций, что определяет актуальность рассмотрения этого направления социальной политики и поиск альтернативных подходов к решению острых нерешенных проблем ЖКХ. Между тем многократные попытки реформирования сферы ЖКХ, предпринимаемые властью на протяжении последних двадцати с лишним лет, сталкиваются с трудностями при реализации и не приносят ожидаемых результатов.

Начатые либеральные проекты по-прежнему далеки от завершения. Системный кризис жилищно-коммунального хозяйства с каждым годом усугубляется: стоимость услуг неуклонно растет, при этом их качество не повышается, а порой снижается, коммунальная инфраструктура приходит в упадок, число аварий возрастает. ЖКХ остается самой нерентабельной, затратной отраслью экономики, единственной сферой, где рыночные отношения, несмотря на многочисленные попытки ввести их в сферу ЖКХ, не играют решающей роли.

Этапы реформирования ЖКХ

Попытки либерализовать отношения в сфере ЖКХ, ввести регулирование отрасли рыночными механизмами прошли несколько этапов. Первым либеральным проектом можно считать приватизацию жилищного фонда на основе Федерального закона №1541-1 от 4 июля 1991 г. «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Приватизировав квартиры, граждане становились их собственниками. Согласно закону, обязательства по обслуживанию и ремонту приватизированных жилых помещений сохранялись за государственными жилищно-эксплуатационными и ремонтно-строительными организациями, обслуживающими дом до начала приватизации. Контроль за техническим состоянием и ремонтом приватизированного жилищного фонда возлагался на органы местного самоуправления и государственной жилищной инспекции.

Вторым значимым либеральным проектом можно считать принятую в 1993 г. государственную целевую программу «Жилище». Для преодоления кризиса в жилищной сфере было предложено ввести рыночную модель управления жилищно-коммунальным комплексом. Разработчики программы предложили на основе либеральной модели изменить систему управления

жилищно-коммунальным комплексом. Было предложено заменить государственное управление на рыночную систему.

Государство должно было отказаться от монопольной роли инвестора, подрядчика и собственника.

Разработчики документа обращали внимание на отсутствие идеологии собственников у владельцев приватизированных квартир. Поэтому в специальном разделе программы отдельно говорилось о необходимости преодоления в сознании граждан отношения к жилью как к бесплатному социальному благу. Полностью либерализовать сферу ЖКХ было невозможно и из-за низкой платежеспособности населения. Поэтому программа провозгласила перевод жилищной сферы в режим безубыточного функционирования при обеспечении социальной защиты малоимущих групп населения.

Но проведенные мероприятия, вложенные средства снова не привели к улучшению содержания жилищного фонда и качества услуг.

В 1997 г. идеология государственной целевой программы «Жилище» была скорректирована принятой «Концепцией реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации». Концепция закрепила курс на конкуренцию и рыночные механизмы



управления жилищно-коммунальной сферой. Владельцы приватизированных квартир стали рассматриваться уже как полноценный класс собственников. Собственники помещений имели право выбрать способ управления многоквартирным домом, кроме того, провозглашался обязательный конкурсный отбор жилищных управляющих организаций для многоквартирных жилых домов.

Под управляющими организациями понимались структуры, представляющие интересы собственников жилья, службы заказчика (ДЕЗы), управляющие организации (МУПы), товарищества собственников жилья (ТСЖ). Приоритетным направлением было обозначено стимулирование создания ТСЖ (Федеральный закон №72 «О товариществах собственников жилья» был принят 15 июня 1996 г.). Авторы Концепции считали, что ТСЖ является наиболее приемлемой формой организации собственников жилья, которая позволит им эффективно защищать свои права, влиять на стоимость и качество услуг, искать дополнительные источники финансирования работ по обслуживанию и ремонту жилищного фонда. С этого момента в России начался активный процесс создания ТСЖ.

Во многих случаях ТСЖ создавались административным порядком, «навязывались» гражданам. К 2003 г. ТСЖ должны были стать преобладающей формой управления многоквартирными жилыми домами. Согласно Концепции, государство оставало за собой регулирование и контроль в области тарифообразования, разработки региональных стандартов содержания жилья.

По мнению авторов Концепции, конкуренция должна была развиваться в следующих сферах:

1. Управление и обслуживание жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства.

2. Привлечение организаций, использующих альтернативные формы предоставления коммунальных услуг, в том числе автономные системы жизнеобеспечения, не связанные с сетевой инженерной инфраструктурой объекты (крышные котельные, газоснабжение от емкостного и баллонного газа и др.).

3. Выполнение отдельных работ по обслуживанию объектов коммунального хозяйства (ремонт и прочистка се-

тей, уборка мусора, эксплуатация лифтового хозяйства и т.п.).

4. Проектно-изыскательные и строительные работы по развитию объектов коммунального назначения и т.п.

Ситуация в коммунальной сфере, где действовали естественные монополии, оговаривалась отдельно. Органам местного самоуправления рекомендовалось осуществлять контроль за установлением тарифов на жилищно-коммунальные услуги для населения и других потребителей, контролировать обслуживание потребителей на уровне федеральных социальных стандартов, способствовать внедрению приборов индивидуального учета энергоресурсов. Объекты коммунального назначения могли обслуживаться только организациями, имеющими лицензии на право обслуживания инженерной инфраструктуры.

Обязанность по реализации основных положений Концепции возлагалась на органы местного самоуправления, которые должны были формировать муниципальный заказ на обслуживание и развитие объектов жилищно-коммунального назначения и обеспечить привлечение на конкурсной основе организаций для выполнения этого заказа.

Концепция предусматривала три этапа реформы: 1997-1998 гг. были отпущены на разработку нормативно-правовой базы, в период с 1999 по 2000 гг. должен был пройти выбор управляющих организаций на конкурсной основе, ЖКХ должно было перейти на работу в режиме безубыточного функционирования. Последующие три года отводились на завершение перехода на полную оплату населением затрат на обслуживание и ремонт (включая капитальный) жилья и коммунальных услуг в части покрытия текущих издержек, обязательную установку в жилых домах индивидуальных приборов учета для регулирования потребления воды, газа и других энергоресурсов.

Однако положения Концепции реализованы не были. ТСЖ как форма управления многоквартирными домами не получило распространения. По данным Министерства регионального развития, количество ТСЖ, ЖСК и ЖК по итогам 2005 г. составило 5,9%. Рыночные отношения в жилищно-коммунальной сфере не работали. Собственники квартир продолжали полагаться на

государство. Пожалуй, единственным видимым результатом реформирования ЖКХ стал переход на стопроцентную оплату жилищно-коммунальных услуг. По данным Министерства регионального развития, в 2005 г. собираемость платежей населения составила 93% от предъявленных к оплате сумм. Остальные цели преобразований так и остались декларациями о намерениях. Очеренной либеральный проект привел к обратному результату – консервированию нерыночных отношений.

И даже введение в действие в 2005 г. Жилищного кодекса Российской Федерации не привело к эффективной организации услуг жилищно-коммунального комплекса.

Следующий этап связан с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Условно можно считать, что с этого времени стали делаться отдельные реальные шаги качественного решения некоторых проблем ЖКХ.

Содержание и особенности жилищно-коммунального обслуживания.

Жилищно-коммунальное хозяйство (ЖКХ) включает в себя как жилищные услуги, так и коммунальное обслуживание. В отдельных случаях ЖКХ выступает как организация производства не только услуг, но и материальных благ.

Коммунальные услуги в основном выступают в виде доведения до потребителей материалов и продуктов с определенными качественными показателями (тепло- и электроэнергия, вода и т.д.), а жилищные – в виде определенных работ по жилому фонду, например, обслуживание жилых домов, санитарная очистка и т.д.

Различают три вида жилищно-коммунальных услуг:

- жилищные услуги;
- коммунальные услуги;
- прочие жилищно-коммунальные услуги.

Высокая социальная значимость жилищно-коммунального хозяйства подчеркивается тем обстоятельством, что основное его назначение состоит в осуществлении конституционного права человека на современное жилище и должное его обслуживание.

Другой важной чертой жилищно-коммунального хозяйства является





то его свойство, что оно находится в наиболее тесной, каждодневной связи со сферой домашнего хозяйства, семейной жизнедеятельностью человека. Разрешение демографической проблемы – повышение рождаемости, снижение смертности – во многом связано именно с конструктивным решением жилищной проблемы – обеспечением реальной доступности жилья и качественным жилищно-коммунальным обслуживанием.

Важным обстоятельством выступает и то, что предприятия ЖКХ являются производителями товаров и услуг, потребляемых в тех же муниципальных образованиях, в которых эти услуги и производятся. Поэтому положение дел в этом секторе экономики может и должно находиться под контролем местных властей. Коммунальное хозяйство обслуживает конкретную территорию и характеризуется как замкнутый тип производства. Такой тип производства (неадекватный принципам свободного предпринимательства) обуславливает специфику формирования общественно-административной ответственности за обеспечение услуг в сфере коммунального хозяйства.

Важная особенность ЖКХ в том, что оно одно из крупнейших в экономике потребителей материальных ресурсов. Поэтому результативное стимулирование в этой сфере ресурсосбережения, экономия энергетических и водных ресурсов имеют серьезные позитивные следствия для состояния экономики всей страны.

Наконец, жилищно-коммунальные услуги во многом относятся к категории общественных благ. Будучи доступно кому-нибудь одному, это благо доступно и всем другим, и потребление блага одним потребителем не уменьшает возможностей его потребления другим. И обусловлено это тем, что их потребление характеризуется неделимостью и не соперничеством. Именно потому, что ряд услуг ЖКХ по характеру их потребления практически представляют собой общественные, коллективные блага и имеют высокую социальную значимость, их производство должно опираться на государственно-муниципальную поддержку¹.

В сфере коммунальных услуг технологические условия их производства и потребления жестко скрепляют кон-

кретных поставщиков с конкретными потребителями данных товаров. Конфликт их экономических интересов может приобретать социально-политическую окраску.

Разрешить подобные противоречия, основанные на пространственно-технологическом монополизме, с одной стороны, и монополизме (монополия – это «один покупатель») – с другой, т.е. монополизме производства (продажи) и монополизме потребления (покупки) ряда жилищно-коммунальных услуг, используя рыночные рычаги, невозможно.

Собственник основных средств производства (водонапорной станции, водоразборной колонки, котельной, газораспределительной установки, других силовых установок, инженерных систем, электрооборудования, газоснабжения, горячего и холодного водоснабжения от источника, генератора до внешней границы внутридомовых сетей, первого внутридомового отключающего устройства и т.п.) может оказывать соответствующие услуги только данной группе потребителей в сочетании только со средствами их потребления в данных домах (внутридомовые, внутриквартирные водопроводные и водоотводные сети, газовая подводка, электропроводные сети, электроштиты, теплопроводные сети, другие элементы коммуникаций).

Таким образом, в условиях свободной рыночной экономики любой собственник основных средств производства ЖКУ, будь то муниципалитет, частное физическое или юридическое лицо (продавец соответствующего товара-услуг) на свободном рынке будет, по определению, действовать как монополист, а единственный потребитель этого товара (услуг) – совокупность жителей определенных домов, жилищ – неизбежно будет действовать как монополист. Свободная конкуренция на таком рынке, следовательно, невозможна. Необходимо государственное регулирование взаимоотношений партнеров на этом специфическом рынке.

Государственное регулирование ЖКХ включает в себя регулирование услуг естественных монополий (связанных с поставкой ресурсов по присоединенным сетям) и услуг немонопольных предприятий.

Коммунальные услуги не в полной мере обладают свойствами товара в системе рыночных отношений – отсутствует непосредственный контакт производителя с потребителем, т.е. имеет место обезличенный характер этой деятельности, невозможность отказа от услуг, в ряде случаев косвенная оплата услуг (через налоги, например, услуг дорожного, садово-паркового хозяйства) и др.

Итак, производство и потребление услуг жилищно-коммунального хозяйства имеет ряд важных особенностей, например: территориальная сосредоточенность (услуги не могут ни завозиться извне, ни вывозиться); постоянный характер связей поставщиков и потребителей большей части услуг (водопроводно-канализационного, теплоэнергетического, газового хозяйства), получение услуги по месту жительства; безотказность (услуга должна быть предоставлена «по требованию» в момент спроса на нее, как правило, круглосуточно, поэтому жилищно-коммунальное хозяйство должно работать в режиме постоянной готовности).

Жилищное хозяйство. В начале 90-х годов было заявлено о новой жилищной политике, целью которой стало доступность жилья и бездотационность жилищно-коммунального хозяйства.

Приватизация позволила государству экономить огромные средства, которые обычно расходовались на содержание данной инфраструктуры. Если раньше жилье дома состояли на балансе государства, а население платило малую часть от квартплаты, то теперь, став собственниками, люди столкнулись с серьезными проблемами, касающимися управления и содержания своей собственности.

Приватизация жилья без приватизации жилищных расходов не создала ответственного собственника. Но надо признать, что приватизацию жилищных расходов на тот момент невозможно было осуществить в принципе. Исследователи отмечают, что уровень и структура заработной платы не обеспечивали для абсолютного большинства работающих полного или хотя бы приемлемого возмещения затраченной ими рабочей силы. По данным Госкомстата, к концу 1995 г. средний уровень реальной заработной платы упал примерно



до 34% от уровня, существовавшего до начала реформ (январь 1992 г.)².

Тяжелая экономическая ситуация повлекла за собой в массовом порядке многомесячные и даже многолетние задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг. И государство вынуждено было взять на себя поддержку жилищно-коммунального комплекса. Поставщики жилищно-коммунальных услуг по-прежнему были ориентированы на взаимодействие не с потребителями, а с бюджетом. Но государство не справляется на тот момент со взятыми на себя обязательствами. В результате изношенные коммуникации, аварийные дома не ремонтируются, а выделяемые небольшие средства на капремонт используются бесконтрольно.

Тем не менее начавшаяся реформа имела и плюсы. Приватизация жилья обеспечила оживленный вторичный рынок жилья. Не стало проблем с обменом квартир, с переменой места жительства.

Рост тарифов на услуги ЖКХ привел к увеличению доли расходов населения на оплату жилищных и коммунальных услуг и к сокращению остальных расходов в бюджетах домашних хозяйств. В советское время при бюджетном финансировании расходы населения на оплату услуг ЖКХ занимали лишь 2% общей их стоимости. Как показали результаты выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств, в среднем по России удельный вес расходов населения на оплату ЖКУ увеличился с 4,3% в 1995 г. до 6,2% в 2002 г.³

В рейтинге регионов по доле расходов на ЖКУ по итогам 2012 г. Алтайский край находится на 62-м месте с долей расходов на ЖКУ в структуре потребительских расходов одного члена домохозяйства 8,15% при среднемесечном уровне потребительских расходов 8786 рублей на одного члена домохозяйства⁴.

Но в психологии жильцов ничего не изменилось. Не изменилось и качество оказываемых услуг. Поэтому дальнейшее увеличение платежей встречает возмущение потребителей.

Росстат наряду с традиционной классификацией публикует индекс потребительских цен в группировке классификатора индивидуального потребления по целям (международный классификатор СОICOP), которая

является одной из четырех функциональных классификаций СНС и используется при разработке показателей индивидуального потребления в составе ВВП. Формирование ИПЦ в группировке КИПЦ обеспечивает сопоставление динамики цен на товары и услуги, исходя из направления их использования.

Индекс потребительских цен на жилищные услуги, воду, электроэнергию, газ и другие виды топлива в январе-феврале 2013 г. составил 8,9%, в январе-феврале 2014 г. – 8,4%. Это самый большой рост цен в группировке классификатора индивидуального потребления по целям после групп – алкогольные напитки, табачные изделия (113,3%) и образования (8,5%)⁵.

При этом заработная плата в Алтайском крае – одна из самых низких в стране. На апрель 2013 г. медианная заработная плата составляет 13,4 тыс. руб. (медианная заработная плата является величиной, при которой ровно 50% работников в регионе зарабатывают больше этого уровня, а 50% – меньше). Коэффициент неравенства заработных плат – 34,1% – один из самых высоких в стране. Доля работающих с заработной платой менее 9 тыс. рублей – 34,1%. Эта доля еще больше только в шести регионах РФ. Отношение медианной заработной платы к фиксированному набору потребительских товаров и услуг – 1,5. Это один из самых низких коэффициентов в стране⁶.

Нельзя не заметить, что качество существующего жилищного фонда, несмотря на то, что основные качественные характеристики вновь вводимого жилья улучшались, в целом ухудшалось, в основном из-за старения и износа ранее возведенного жилья. В 2001-2008 гг. более 3% жилого фонда России относилось к ветхому и аварийному жилью.

В 2003-2007 гг. капитальный ремонт делался в 0,2% от всего жилищного фонда, в 2008 гг. – 0,4%.

А в 1980 г., например, было капитально отремонтировано 56 млн кв. м общей площади в жилых домах, что составило 3% жилищного фонда того времени (1861 млн кв. м). Таким образом, до 2007 г. доля капитально отремонтированной площади жилья по сравнению с 1980 г. сократилась в 15 раз, в 2008 г. – в 7,5 раз. Разумеется, с такими темпа-

ми охвата ремонтом жилищного фонда сохранять его проблематично.

И только с принятием Федерального закона от 21 июля 2007 г. №185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» ситуация стала меняться. В рамках деятельности данного фонда частным собственникам жилья, а также их общественным объединениям (ТСЖ) предоставляется поддержка средствами для его ремонта.

Жилищный фонд России насчитывает более 3,2 млрд кв. м общей площади, из них 78,9 млн кв. м – ветхого и 20,5 млн кв. м – аварийного жилья. В нем проживает всего 142,2 млн человек, в том числе 3,2% – в ветхом и аварийном жилье. В Алтайском крае жилищный фонд насчитывает 52,7 млн кв. м общей площади, из них 2,2% – ветхого и аварийного жилья. В нем проживает всего 2417 тыс. человек, в том числе 2,4% – в ветхом и аварийном жилье⁷.

В 2013 г. в крае работы по капитальному ремонту проведены в 148 многоквартирных домах, общие затраты составили 263,573 млн руб. Общая площадь капитально отремонтированных многоквартирных домов составила 397257 кв. м⁸. Этот результат составляет уже 0,75% от всего жилищного фонда.

Если такие темпы ремонта жилья в крае удастся сохранить, то есть надежда решить проблему ветхого и аварийного жилья.

На конец 2011 г. в рейтинге регионов по доле ветхого и аварийного жилья в общей площади всего жилищного фонда Алтайский край занимает 30-е место среди 83 регионов России⁹.

По данным переписи 1989 г., доля населения, проживавшего в жилье, оборудованном водопроводом, составляла 69,6% (в городских поселениях – 84,2%, а в сельских – только 29,9%). Удельный вес населения, проживающего в жилых помещениях, оборудованных канализацией, был еще ниже – 63,5% (в городских поселениях – 79,2%, в сельских – 20,5%).

Несмотря на устойчивый рост уровня благоустройства жилищного фонда, на начало 2010 г. в городах и поселках городского типа 11% жилищного фонда не было оборудовано водопроводом, 13% – канализацией, 8% – центральным отоплением, 19% – ваннами (душем), 20% – централизованным горячим во-





доснабжением¹⁰. За три года (на конец 2012 г.) положение с благоустройством городского жилищного фонда изменилось незначительно: на 1% выросло оборудование водопроводом и канализацией¹¹.

В Алтайском крае по состоянию на конец 2012 г. 10,9% городского жилищного фонда не было оборудовано водопроводом, 16,9% – канализацией, 9,1% – центральным отоплением, 13,4% – ваннами (душем), 21,9% – централизованным горячим водоснабжением¹².

Общая оценка проблем, накопившихся в жилищно-коммунальном хозяйстве России, позволяет сделать вывод о необходимости повышения эффективности управления жилищно-коммунальным комплексом. Добиваться этого следует, настойчиво совершенствуя государственно-муниципальное регулирование ЖКХ с учетом его специфики.

В этих условиях существенно актуализируется качество повседневного управления жилищным фондом и коммунальным обслуживанием его пользователей. Между тем пока только небольшая часть собственников помещений выбрали один из способов управления жилищным фондом. В Алтайском крае на начало 2011 г. из 114 тысяч многоквартирных домов в управлении 214 управляющих организаций находится 12% домов, в 3% домов созданы 873 товарищества собственников жилья, в то время как в 83% домов собственники помещений самостоятельно решают вопросы управления¹³.

А для успеха реформы необходима ее полная поддержка основной части населения. Чтобы добиться этого, власть должна всемерно поддерживать все формы жилищного самоуправления, а не единственно товарищества собственников жилья.

В последние годы власти прямо увязывали создание ТСЖ с проведением у них капитального ремонта в рамках закона №185-ФЗ. При этом, порой, не берется во внимание даже экономическая эффективность создания ТСЖ для жителей.

И уж совсем непонятно выпадение из поля зрения властей других форм, даже ЖСК. Но ведь ЖСК, существующие с 1991 г., практически ничем не отличаются от ТСЖ.

В отношении собственников жилья было бы справедливо утверждение

равных прав и обязанностей всех собственников жилья в отношении собственности и равных прав с жителями, проживающими в муниципальном фонде, по иным платежам.

Ныне возникают различные предложения по вопросу дополнительного стимулирования создания ТСЖ – вплоть до наделения вновь создаваемого ТСЖ приносящей доход недвижимостью. Думается, это порочное направление, вносящее разногласие и недовольства среди жителей населенных пунктов. Это чем-то напоминает безнравственные методы и способы проведенной в 90-е годы приватизации.

Одна из причин медленного роста количества ТСЖ – слабая организация информационно-разъяснительной работы и незрелость объективных условий для формирования рыночной конкуренции среди обслуживаемых дома организаций. Кроме того, многие собственники не готовы брать на себя ответственность и расходы, связанные с эксплуатацией многоквартирного дома. Доходы основной массы населения, как было показано выше, достаточно скромные.

Но можно с уверенностью сказать, что преобладающей формой управления ТСЖ в России не будут, так же как и во всем мире. И тому есть вполне объективная причина – управление одним домом, как бы он велик ни был, порождает большие удельные издержки на администрирование, чем управление достаточно большим жилым массивом. При развитой конкуренции профессиональные управляющие организации смогут предложить и более высокое качество, и меньшую цену, чем самодеятельность случайно взявшихся за это дело жильцов. И важным моментом в этом вопросе остается организация контроля за деятельностью управляющих организаций со стороны населения.

Сказанное выше, однако, не означает, что товариществами собственников жилья не надо заниматься. Непременен надо и очень настойчиво, потому что ТСЖ наряду с ЖСК на сегодня – лучшая модель местного самоуправления и гражданского общества, которых у нас пока нет; единственная пока устойчивая форма самоорганизации жителей, в рамках которой жители способны эффективно контролировать качество ус-

луг и организованно предъявлять претензии власти по части их стоимости.

Если власть действительно хочет установить контроль потребителей за качеством жилищных услуг, она должна поддержать эти объединения, в том числе и материально, помогая им помещениями, оргтехникой, оплатой расходов, минимально необходимых для жизнедеятельности организации, хотя бы до тех пор, когда у жителей созреет понимание необходимости самоорганизации, и они сами будут оплачивать организационные расходы. Кроме того, у них должны быть реальные рычаги контроля за деятельностью управляющих организаций.

Муниципальный коммунальный сектор.

В целом первоочередные мероприятия реформирования муниципального коммунального обслуживания включают в себя:

- комплексную инвентаризацию объектов ЖКХ – тепловых, электрических, водопроводных, канализационных, газовых и др.;
- регистрацию права собственности на объекты ЖКХ;
- оценку имущественного комплекса;
- определение имущества, находящегося на территории муниципального образования и включаемого в уставный капитал создаваемых компаний;
- разработку условий передачи имущества компаниям.

Все это формирует реальную конкуренцию «за рынок коммунальных услуг» путем заключения договоров на право осуществления хозяйственной деятельности с передачей объектов муниципальной инфраструктуры в эксплуатацию и управление хозяйствующему субъекту (управляющей компании), при этом прежде всего имеются в виду концессионные отношения.

Однако надо осознавать, что и в этих условиях в каждый данный момент времени ту или иную конкретную услугу может поставлять только один поставщик (концессионер, арендатор и т.п.). Конкуренции как таковой в такой ситуации нет, конкуренция возникает и существует до подписания контракта с ним, т.е. в ходе рассмотрения заявок претендентов, а в течение срока действия уже заключенного договора она отсутствует.



Реальная же рыночная конкуренция объективно, как и отмечалось выше, в сфере коммунальных поставок, коммунального обслуживания невозможна уже по технологическим причинам.

Таким образом, для успешного реформирования ЖКХ необходимо государственное регулирование и координация. К сожалению, реформы ЖКХ напоминают проведение какой-то очередной компании как на федеральном, так и на региональном уровне.

Из доклада начальника управления ЖКХ Алтайского края на расширенном заседании коллегии управления 16 марта 2011 г.¹⁴: «В соответствии с индикативными показателями Программы социально-экономического развития Алтайского края доля частных организаций коммунального комплекса на начало текущего года должна была составить 80%. Фактический показатель равен 54%. Органам местного самоуправления необходимо принять меры по разгосударствлению данной отрасли путем конкурсной передачи объектов инженерной инфраструктуры в пользование субъектам малого и среднего бизнеса». Казалось бы, по-военному четко и ясно. Фактически не все. Нет никакого анализа объективных реалий ни в отрасли в целом, ни положения на местном уровне.

Надо также иметь в виду, что обслуживание сложных объектов коммунальной инженерной инфраструктуры требует особых инженерных знаний и развитых навыков ухода за ними, эксплуатации этого оборудования. Здесь нужны и соответствующее образование, и опыт, и расчет. Таким специфическим инженерно-эксплуатационным опытом обладают только работники уже существующих коммунальных служб и организаций, поэтому конкурировать с ними на практике проблематично. Более того, проблемы могут быть еще серьезнее. Например, отсутствие квалифицированных кадров вообще. Кроме того, уровень коммунальных услуг в сельской местности находится на более низком уровне, чем в городских поселениях. В этом случае на частное лицо ложится большой груз ответственности и не каждый может на это пойти.

Далее в докладе делается оговорка, что «...смена организационно-правовой формы и «вывески предприятия» не должна стать самоцелью деятельно-

сти органов местного самоуправления. Основной задачей структурных преобразований является создание эффективной модели хозяйствования. В силу различий социально-экономического развития муниципальных образований, специфики их географического положения и количества сельских поселений в составе муниципальных районов, указанные задачи должны решаться для каждой территории индивидуально, в том числе посредством создания организаций «межмуниципальной кооперации». Но, к сожалению, про эффективные модели хозяйствования с учетом сложившихся условий на местном уровне не было сказано ничего. Более того, докладчик констатирует, что «... на территории почти двухсот муниципальных образований оказанием коммунальных услуг занимаются непосредственно администрация сельских советов, что отрицательно сказывается на качестве услуг и является нарушением действующего законодательства» и предлагает органам МСУ принять меры по передаче полномочий по предоставлению услуг ЖКХ хозяйствующим субъектам. И ни слова о том, каким образом это сделать и какую помощь в этом окажет краевое управление ЖКХ. Ведь очевидно, что двести МО не от хорошей жизни вынуждены были это сделать. И опять никакого анализа причин создавшейся ситуации и конструктивных предложений по выходу из нее. Не хочется в это верить, но подобное формальное отношение федеральных и региональных структур к реформе ЖКХ, вряд ли приведет ее к успеху.

На сегодня в коммунальной отрасли края накопилось много острых, слабо решаемых проблем: степень износа инженерной инфраструктуры достигает уровня 70%, по очистным сооружениям – свыше 80%, для нормализации ситуации ежегодный объем инвестиций в основной капитал должен составить не менее 1,8 млрд руб. Но для эффективного решения проблем коммунального комплекса в первую очередь стоит задача проведения инвентаризации, оценки и регистрации муниципальной инженерной инфраструктуры.

Выводы и предложения. Анализ деятельности ЖКХ показывает, что пока еще не решена ни одна кардинальная проблема реформы. Это приводит к тому, что недобросовестные управляю-

щие компании фактически пользуются сложившейся ситуацией и продолжают оказывать некачественные услуги населению, основные поставщики коммунальных услуг нацелены на постоянный рост тарифов, а население оказывается заложником этого порочного круга. На наш взгляд, реформирование в одной сфере ЖКХ должно вызывать положительные изменения в других.

По нашему мнению, начинать или же уже начатое довести до логического конца необходимо с очевидного: то, что легко может регулироваться и контролироваться населением. В этом случае даже увеличение оплаты по этим видам коммунальных услуг не будет вызывать столько недоразумений, как постепенное пропорциональное увеличение платежей населения по всем видам услуг.

В первую очередь, целесообразно перевести на полную оплату техническое обслуживание (освещение общих мест пользования, работу дворников и уборщиц подъездов, обслуживание лифтов и мусоропроводов и т.д.). Это создаст естественное поле для конкуренции управляющих организаций, возникает максимальная дифференциация стоимости проживания в зависимости от качества жилья, эффективный контроль населением жилищных услуг из этого перечня.

Так, в настоящее время управляющие компании практически самоустроились от уборки и ремонта подъездов, хотя это входит в их обязанности. Аргументируется это отсутствием средств. Жильцы, как правило, самостоятельно за свой счет решают эти вопросы.

При полной оплате освещения мест общего пользования имеет смысл установка датчиков движения и рассчитываться по счетчику. Это будет весомый вклад в экономию энергоресурсов и может создать дополнительные предпосылки для пересмотра экономической и технической политики энергетической отрасли.

Чтобы создать конкурентную среду среди управляющих компаний, необходимо первоначально предоставлять им в управление территории минимального экономически оправданного размера. На практике пока этого нет. Есть разные примеры управления. В г. Барнауле по ул. Профинтерна в 2-этажных домах, например, имеются ТСЖ. Жителей этих домов не смущают высокие





управленческие издержки (доходы позволяют), но это единичные случаи. Более того, жители пошли на это, чтобы попасть в программу капитального ремонта жилья. На практике минимальной будет территория, на которой сбор платы за капитальный ремонт будет достаточен, чтобы вести его без субсидий и кредитов. Безусловно, эта перспектива будущего, когда управляющая компания в процессе конкуренции должна завоевать право управлять такой территорией. В настоящее время институт собственников жилья не заработал пока в достаточной мере и не обеспечивает эффективного содержания и сохранности жилищного фонда. Поэтому государство не может снять с себя ответственность за проведение капитального ремонта и модернизации жилищного фонда. Предотвращение ветшания жилищного фонда Российской Федерации должно быть сокращено существенным увеличением объема капитального ремонта и модернизации.

Для частной управляющей компании вопрос разделения функций заказчика и подрядчика является существенным: управляя небольшим фондом, ей выгоднее быть заказчиком, при большом фонде может оказаться выгоднее иметь свою службу эксплуатации.

В настоящее время во всех регионах увлечены установкой счетчиков на дом. В 2012 г. доля многоквартирных домов, в которых установлены приборы учета холодной и горячей воды составляет, соответственно, 29,4 и 38,3% по РФ, а по Алтайскому краю – 16,4 и 53,2%¹⁵. Установка индивидуальных счетчиков остается на усмотрение самих жителей. Это оставляет местным водоканалам возможность все свои издержки переносить на конечных потребителей. Пора уже определиться в своих отношениях с жителями в части оплаты индивидуально расходуемых ресурсов, руководствуясь единственно справедливым принципом: вода, и холодная и горячая, должна полностью оплачиваться

потребителями не по нормативам, а по установленным тарифам и показаниям водосчетчиков. Расчеты по нормативам фактически означают уравниловку, оправданную лишь при полном отсутствии учета расхода воды, приближенного к потребителю. При завышенных и средних нормативах экономные жители дотируют расточительных, при заниженных бюджет вынужден дотировать сверхнормативное потребление практически всех жителей.

Наибольшую долю в оплате коммунальных услуг занимает отопление. Однако подход здесь должен быть дифференцированным, в зависимости от типа здания, сроков его постройки и технической возможности жителей регулировать потребление тепловой энергии.

Нельзя оставить без внимания то, что население в процессе приватизации оказалось собственником квартир в домах, рассчитанными на практически бесплатную тепловую энергию. В условиях низких доходов основной массы населения (из-за провалов государственной экономической политики), было бы справедливо государству прежде всего сделать то, что жителям самим не под силу – провести реконструкцию здания, доведя его энергопотребление до современных нормативов, и оснастить приборами с возможностью регулировать потребление и расплачиваться в точности за полученное количество тепловой энергии. По желанию жильцов и за их счет – оснащение их квартир термостатами на батареях и побатарейными датчиками.

¹ Щербаков А.И. Жилищно-коммунальное обслуживание в Российской Федерации: состояние и направления развития: лекции. М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 8-9.

² Алтухов В.М. Некоторые аспекты реформирования ЖКХ // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. №8. С. 10.

³ Алтухов В.М. Там же. С. 11.

⁴ Рейтинг регионов по доле расходов на жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ) по итогам 2012 года [Электронный ресурс] / РИА рейтинг. URL: <http://riarating.ru/infografika/20130702/610572024.html>.

⁵ Об индексе потребительских цен в феврале 2014 года [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/41.htm.

⁶ Различия зарплат в регионах России. [Электронный ресурс] / РИА рейтинг. URL: <http://riarating.ru/infografika/20131029/610592843.html>

⁷ Алтухов В.М. Указ. соч. С. 11.

⁸ Итоги социально-экономического развития Алтайского края в 2013 году. [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/action/conference/531881/>.

⁹ Рейтинг регионов по доле ветхого и аварийного жилья в общей площади всего жилищного фонда. [Электронный ресурс] URL.: http://statistic.su/blog/dolja_vetkhogo_i_avarijnogo_zhilja_v_regionakh_rossii/2011-12-28-529.

¹⁰ Алтухов В.М. Указ. соч. С. 11.

¹¹ Жилищные условия. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/housing/#

¹² Жилищное хозяйство в России – 2013 г. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_62/Main.htm.

¹³ Доклад начальника управления на расширенном заседании коллегии управления 16 марта 2011 года: «Итоги работы жилищно-коммунального комплекса Алтайского края в 2010 году. Перспективы развития на 2011 год» [Электронный ресурс] URL: http://gkh22.ru/show_new.php?id_new=51.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Статистика ЖКХ: Сведения о приборах учета в 2012 году [Электронный ресурс] / Центр муниципальной экономики. URL: <http://www.cnis.ru/?id=stat&stpg=11&stct=0>.

Vladimir Mikhailovich Altukhov, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Considering the reform of the housing and utilities sector as an important area of social policy in modern Russia, the author states that repeated attempts to reform the housing and utilities sector for the past twenty years have not brought the expected results. The article gives a brief analysis of the stages of the housing and utilities reform, and discusses problems of functioning and development of different aspects of the housing and utilities sector. The author formulates his conclusions.

Key words: reform of housing and communal services, housing and communal services, housing services, utilities.





УДК 35.077.1

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

В статье приведены аргументы, подтверждающие социальную значимость и востребованность управленческих документов. Автор показывает тенденции и проблемы, происходящие в управлении документами на современном этапе, а также подчеркивает необходимость снижения оснований для негативного влияния документов на жизнь человека, устранения бюрократических процедур и барьеров в документной коммуникации.

Ключевые слова: управление, документ.

К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНОЙ ЗНАЧИМОСТИ И ЦЕННОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ

THE QUESTION OF THE SOCIAL IMPORTANCE AND VALUE OF MANAGERIAL DOCUMENTS

Неоспоримым фактом является то, что у большинства специалистов, занятых в современных системах управления, работа с документами нередко вызывает негативные эмоции. Причины этой неприязни вполне понятны – документов становится все больше и больше, их надо систематизировать, тратить массу времени на составление и оформление, осуществлять контроль исполнения и т.д. При этом документы являются основой в ходе любой проверки работы подразделения или специалиста. Почему же, несмотря на все отягчающие обстоятельства, управленческие документы были, есть и будут неизменной составляющей деятельности людей?

Управленческая документация – это комплекс документов, используемых при реализации основных функций управления (организация, планирование, регулирование, контроль)¹. Одной из задач документооборота считается выявление тенденций и закономерностей документационного обеспечения управления. Например, доказано, что объем документооборота имеет тенденцию к постоянному изменению в зависимости от изменения объемов производства и производительности труда. Более тридцати лет назад известный специалист в области документооборота В.С. Мингалев проанализировал причины роста объемов управленческих документов и показал объективные основы этого процесса, связанные с развитием научно-технического прогресса и экономики, расширением и усложнением но-

менклатуры выпускаемой продукции, освоением новых районов, строительством новых объектов, усложнением процессов управления. Объемы создаваемых документов увеличиваются с ростом количества документируемых действий и адресатов, которым эти действия направлены².

На смену XX в. пришел XXI в., однако причины роста документопотоков и, соответственно, объемов документов не исчезли, а только умножились. Причем практика показывает, что независимо от того, растут объемы производства или сокращаются, объемы документооборота увеличиваются из года в год. Наряду с вышеуказанной объективной предпосылкой роста потоков документов, мультипликативный эффект этому процессу придают многочисленные субъективные факторы: мощная централизация государственного управления, всепоглощающая бюрократизация аппарата управления, увеличение количества проверяющих инстанций, коррумпированность чиновников и нарушение законных прав граждан. Все это приводит к созданию документов, не обусловленных деловой необходимостью, а для создания фронта работы разрастающимся ведомствам, для подстраховки или на всякий случай. Ограниченность прав у подведомственных организаций в решении стоящих перед ними задач вынуждает постоянно обращаться в вышестоящие учреждения за разъяснениями. Создание большого количества новых документов часто связано с незнанием или несоблюдением управленцами законодательства,

нормативных актов, устанавливающих требования к оформлению документов. В результате возникают недоверие к документам и, соответственно, необходимость их перепроверки. Недостаточный уровень компетентности управленческого персонала приводит к выбору неоптимальных вариантов решений управленческих задач, требующих в дальнейшем документирования исправления принятых решений. Например, постановление, содержащее неясные задания, нереальные сроки исполнения, противоречащее изданным ранее документам, обязательно вызовет поток писем или докладных записок разъяснительного характера со стороны объекта управления. В свою очередь, несвоевременное, некачественное выполнение заданий, поручений, договорных обязательств порождает потоки информационно-справочных документов с просьбами переноса сроков, рекламациями, объяснениями, претензиями. Отсутствие в управленческом аппарате четкой регламентации процессов делопроизводства приводит к использованию значительного количества разнообразных видов и форм документов, предназначенных для документирования идентичных функций и содержащих аналогичную информацию, но отличающихся по форме представления информации или по составу показателей. Внедрение в практику управления систем электронного документооборота также привело к значительному увеличению количества документов за счет создания одного и того же документа на бумажном и





электронном носителе. Распространение копировальной техники способствовало созданию огромного количества копий документов. Административная реформа начала XX в. потребовала нового подхода к документированию организации деятельности управленческого аппарата и повлекла за собой вал документов: административные и должностные регламенты, служебные контракты, очень разросшиеся по составу входящих в них документов личные дела государственных гражданских служащих и т.д.

Сокращение управленческого аппарата и, соответственно, объемов документооборота является перманентной задачей совершенствования систем управления. Однако при любом раскладе результативности данного процесса тенденция роста документопотоков и количества документов в различных ведомствах остается непреодолимой. Специалисты, занятые в системах государственного и муниципального управления, отмечают, что работа с документами поглощает у них все большую часть рабочего времени.

Документирование управленческой деятельности и организация архивного хранения документов требует соответствующего материального обеспечения. Можно только предполагать объемы затрат, необходимых для финансирования делопроизводственных процессов. Например, около 5% управленческих документов попадают на архивное хранение в государственные федеральные и региональные архивы, а также архивы муниципалитетов. Стоимость хранения дел в государственных архивах на территории Российской Федерации имеет значительный разброс и колеблется от 12 рублей 90 копеек в г. Курске до 133 рублей в ХМТО-Югре за одно дело в год³. В Государственном архиве Алтайского края находится 6798 фондов и 2343222 единицы хранения (дел). В них содержатся документы за период с 1744 г. по 2013 г. К числу особо ценных документов отнесены 26145 единиц хранения⁴. С помощью простых арифметических действий можно определить бюджетные расходы, необходимые для организации хранения и использования этих документов.

Чем оправданы колоссальные финансовые затраты? Какие функции выполняют управленческие документы в настоящем, кому и как они могут пригодиться в будущем? ГОСТ 16487-83 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения» определил документ как материальный объект с информацией, закрепленной созданным человеком способом для передачи во времени и про-

странстве. Таким образом, документ рассматривается как один из важнейших источников информации и средством социальной коммуникации. Документы способны накапливать, концентрировать и упорядочивать информацию с целью ее сохранения и передачи.

Управленческая функция выполняется документами, которые созданы в процессе реализации управленческой деятельности. Как носитель информации документ является обязательным элементом в системе управления учреждений, обеспечивающим взаимодействие его структурных подразделений и специалистов. Документированная информация служит основой для принятия управленческих решений, доказательством их исполнения, источником для обобщений, а также материалом для справочно-поисковой работы. В управленческой деятельности документ является одновременно предметом и результатом труда, так как принятое решение, как правило, документируется. Управленческий документ, будучи тесно связанным со всеми формами управленческой деятельности, отражает эту деятельность и в то же время используется аппаратом управления в качестве способа и средства реализации возложенных на него функций. Кроме того, документирование во многих случаях является обязательным, предписывается законом и актами государственного управления. Чрезвычайно важна для управленческой деятельности юридическая сила документов, так как они служат средством доказательства, подтверждения каких-либо прав, событий или действий.

Документы способны содействовать общему развитию культуры, выступать средством закрепления и передачи исторических и культурных традиций. Документы помогают создать систему сведений о развитии общества.

Важно подчеркнуть, что документы зеркально отражают особенности функционирования систем управления и основной деятельности учреждений и, соответственно, могут привносить в эту деятельность, а также жизнь человека как положительные, так и отрицательные эффекты. Документирование организационных основ деятельности учреждения является посылом для эффективного управления. Примером позитивного влияния документов на жизнь человека является то, что документы закрепляют за людьми определенные права, дают основания для их защиты, фиксируют значимые события. Документы позволяют передавать информацию через поколения. Однако документы могут и осложнять

жизнь человека. Неправильно оформленные записи в трудовых книжках, ошибки инспектора отдела кадров в оформлении приказов по личному составу могут привести к утрате потенциального пенсионером возможности подтверждения льготного или общего трудового стажа для получения пенсии. Документы создаются людьми, и, соответственно, велика ответственность тех, кто составляет, оформляет, подписывает или утверждает документируемые управленческие решения за возможные социальные последствия. Одной из основных задач деятельности руководителей, а также ответственных за организацию делопроизводства, является снижение оснований для негативного влияния документов на жизнь человека, устранение бюрократических процедур и барьеров в документной коммуникации.

Документы и архивы, необходимые для их хранения, создаются и функционируют не только ради формирования базы источников для исследований историков. На практике архивные документы все чаще требуются для защиты правовых и материальных интересов государства, юридических и особенно физических лиц.

На основании архивных документов исполняются социально-правовые и тематические запросы граждан, органов местного самоуправления, учреждений. В последнее время запросы, поступающие в архивные учреждения, содержат просьбы об изготовлении копий различных правоустанавливающих документов (о регистрации предприятий и учреждений, о приватизации квартир, об удостоверении выделения и закрепления земельных участков, о передаче ведомственного жилья в муниципальную собственность, о направлении в детские дома, об изменении фамилии, о трудовом стаже, о заработной плате, о наследстве, о купле-продаже строений и т.д.). Часто бывает востребована информация из документов органов исполнительной власти. В последние годы заметно возрос спрос на метрические книги, хранящиеся в дореволюционных фондах архивов, так как современники живо интересуются историей семьи.

Статистика обращений в государственные и муниципальные архивы Российской Федерации показывает, что управленческие документы активно используются как источник информации, необходимой гражданам Российской Федерации, проживающим на территории России и за ее пределами. Большинство граждан, направивших свои обращения Федеральное архивное агентство (Росархив) за последние четыре года, нужда-



Таблица 1

Количество и тематика обращений граждан в Федеральное архивное агентство (Росархив)⁵.

Год	Всего обращений	О подтверждении трудового и льготного стажа	О размере средне-месячной заработной платы	О службе в Советской Армии и Военно-морском флоте	О награждении государственными наградами
2010	4421	1329	1366	792	492
2011	7303	933	722	440	363
2012	5388	1520	1192	1576	362
2013	4235	1187	953	864	268

лись в документированной информации для подтверждения общего трудового и льготного стажа, размера среднемесячной заработной платы, сроков службы в Советской Армии и Военно-морском флоте, войсках НКВД-МВД СССР (РФ), фактов награждения государственными наградами и т.д. Количество обращений остается стабильно высоким.

Значительное количество обращений в Росархив посвящено вопросам подтверждения факта нахождения в плену, концлагерях, гетто, других местах принудительного содержания граждан, о репрессиях, реабилитации и др. Таким образом, обращения вызваны необходимостью получения архивных справок и связаны с вопросами социальной защиты граждан, предусматривающей их пенсионное обеспечение, получение льгот и компенсаций. В Росархив также направляются жалобы на действия или бездействия работников государственных и муниципальных архивов Российской Федерации.

Жалобы, поступившие в Росархив за последние 4 года, по своему содержанию касались длительных сроков исполнения запросов; вопросов сохранности архивных документов, особенно ликвидированных и приватизированных организаций; проблем доступа к документам, хранящимся в государственных и ведомственных архивах и т.д. Предельный типовой срок исполнения запросов граждан определен Федеральным законом РФ «О порядке рассмотрения обращений граждан» №59-ФЗ от 2 мая 2006 г. в пределах 30 дней⁷ и не нарушается работниками государственных и муниципальных архивов. Поток поступающих запросов и рост их количества, приходящегося на одного работника архива, как правило, не позволяет сократить время подготовки архивных справок. Это обстоятельство еще раз подчеркивает востребованность у граждан информации зафиксированной в архивных документах. Анализ статистики запросов показал, что в настоящее время в архивах максимально востребованы документы по личному составу, отражающие трудовые отношения работника с работодателем⁸. К документам по личному составу относят: приказы, распоряжения, лицевые счета по заработной плате или расчетные ведомости, личные

дела и личные карточки, тарификационные ведомости, списки личного состава, невостребованные личные документы. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «Об архивном деле» №125-ФЗ от 22 октября 2004 г. государственные органы, органы местного самоуправления, организации и граждане, занимающиеся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица, обязаны обеспечивать сохранность архивных документов, в том числе документов по личному составу, в течение сроков, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также перечнями документов⁹.

В соответствии с перечнем типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденным приказом №558 от 25 августа 2010 г. Министерства культуры Российской Федерации, документы по личному составу должны храниться в организации в течение 75 лет¹⁰. Инфор-

нарушения вскрываются, как правило, через много лет. В то же время документы многих предприятий, нужные людям в практическом плане, бесследно исчезли.

Обращения в Росархив являются островком в океане потоков обращений поступающих в государственные архивы субъектов РФ и муниципальные архивы. Например, в КГКУ «Государственный архив Алтайского края» за 2013 г. перевыполнены показатели по исполнению всех видов запросов:

- тематических запросов исполнено 5840 при плане 1980 (295%);
- запросов социально-правового характера (с консульскими) исполнено 25315 при плане 16765 (151%);
- консульских запросов исполнено 469 при плане 320 (146,5%).

Из общего объема запросов социально-правового характера 15446 исполнены с положительным результатом, что составляет 61% от их общего количества. Все запросы были выполнены в соответствии с типовыми сроками¹¹. Количество и тематика обращений показывает, что документы, хранящиеся в архивах, востребованы и активно работают.

Таблица 2

Количество жалоб граждан, поступивших в Федеральное архивное агентство (Росархив)⁶

Год	Количество жалоб, поступивших в Федеральное архивное агентство (Росархив)
2010	34
2011	48
2012	28
2013	36

мация, зафиксированная в этих документах, необходима гражданам для обеспечения их социально-правовых интересов. У российских граждан вызывают возмущение факты необеспечения сохранности архивных документов, особенно ликвидированных и приватизированных организаций. Автору статьи в разных аудиториях приходилось отвечать на вопросы о том, как наказывают руководителей организаций, допустивших утрату документов по личному составу. Несмотря на то, что КОАП предусматривает наказание за такие нарушения правил работы с документами, многие из руководителей остаются безнаказанными. Дело в том, что факты

Таким образом, именно востребованность информации определяет так называемую ценность документа. Важнейшей процедурой в системе делопроизводства является экспертиза ценности документов, в рамках которой осуществляется изучение документов на основании критериев их ценности для определения сроков хранения¹². Экспертиза ценности документов – это также отбор документов на государственное хранение. Критериями оценки ценности документов являются их происхождение, содержание и внешние особенности. В частности, важнейшими критериями для определения сроков хранения являются: роль и место





организации в системе государственного управления; значимость события, отраженного в документах, значение содержащейся в документах информации; значимость учреждения или лица, в результате деятельности которых созданы документы и т.д.

Ценность документов, образующихся в процессе деятельности организаций, различна, и, соответственно, документы имеют разные сроки хранения. Большая часть документов необходима для работы с ними в течение ограниченного времени, пока имеется практическая значимость. Срок их хранения определяется в пределах десяти лет. Такие документы, как правило, не поступают на архивное хранение. Социальную значимость имеет документированная информация о гражданах, сотрудниках, так называемые персональные данные, которым определены длительные – свыше 10 лет сроки хранения в архивах организаций. Историческая значимость документов очевидна, так как в них аккумулируются основные вехи в истории становления и развития страны и конкретных организаций. Следовательно, определенная часть управленческих документов должна храниться постоянно. Полный цикл взаимодействия человека с документной средой включает не только создание документов, доведение исполнителей и само исполнение. Завершает этот цикл организация хранения документов и сведений о них с целью последующего, возможно, неоднократного использования.

Документы многофункциональны и вполне оправдывают свое предназначение в системах управления и социальной жизни. Тем не менее недопустимой тенденцией в управлении документами на современном этапе является снижение внимания к деятельности, направленной на сдерживание роста объемов документооборота. Применение информационных технологий в системах государственного и муниципального управления превратилось в самоцель. Вместо вполне ожидаемого сокращения документопотоков на фоне внедрения безбумажного документооборота наблюдается их увеличение. В долгосрочной целевой программе «Совершенствование государственного и муниципального управления в Алтайском крае» на 2013-2018 г., утвержденной по-

становлением Администрации Алтайского края №507 от 27.09.2013 в целях реализации на территории Алтайского края Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», планируется достижение конкретных показателей в области применения Единой системы электронного документооборота. В документе среди показателей эффективности реализации программы приведены проценты предполагаемого подключения к Единой системе электронного документооборота рабочих мест в органах исполнительной власти Алтайского края, администраций муниципальных районов и городских округов и т.д. Это правильное управленческое решение. Однако при этом очень важно держать на контроле объем документооборота и анализировать степень влияния информационных технологий на его динамику. Только сокращение или хотя бы сдерживание роста документооборота и соответствующих бюрократических процедур может оправдать значительные финансовые затраты на реализацию данной программы.

Следует констатировать, что основной для снижения социальной значимости и востребованности управленческих документов в настоящее время нет. В этом свете остается актуальным вопрос о совершенствовании государственной политики в области документационного обеспечения управления, обозначенный в проекте Концепции развития архивного дела в нашей стране на период до 2020 г., подготовленном Росархивом по поручению Председателя Правительства Российской Федерации. А именно: установление на общегосударственном уровне единых принципов организации, унификации и стандартизации документации, архивных и делопроизводственных служб и единой системы электронного документооборота в государственном управлении, позволяющей с наименьшими затратами оптимизировать и рационализировать документооборот в условиях перехода на безбумажное документирование; наделение Росархива полномочиями по реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию и контролю за соблюдением правил и норм

межведомственного документооборота, за процессами документообразования и объемами документооборота¹³. Решение этих задач направлено на снижение негативных и укрепление положительных тенденций в сфере управления документами.

¹ Мингалев В.С. Общие закономерности документообразования в социально-экономических системах управления. М.: МГИАИ, 1983. С. 28.

² Управление документами. Термины и определения. Словарь. М.: ВНИИДАД, 2013. С. 87.

³ Официальный сайт Росархива [Электронный ресурс] URL: <http://archives.ru/reporting/analytic.shtml>.

⁴ Архивный фонд Алтайского края [Электронный ресурс] / Официальный сайт Управления Алтайского края по культуре и архивному делу URL: http://www.culture22.ru/arhivnoe_delo/arhivnyy_fond.html.

⁵ Официальный сайт Росархива [Электронный ресурс] URL: <http://archives.ru/reporting/analytic.shtml>

⁶ Официальный сайт Росархива [Электронный ресурс] URL: <http://archives.ru/reporting/analytic.shtml>

⁷ О порядке рассмотрения обращений граждан: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. №59-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №19. Ст. 2060.

⁸ Управление документами. Термины и определения. Словарь. М.: ВНИИДАД, 2013. С. 32.

⁹ Об архивном деле в Российской Федерации: федеральный закон от 22 октября 2004 г. № 125-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

¹⁰ Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций, с указанием сроков хранения, утвержденный Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 25.08.2010. Зарегистрирован Минюстом России 8 сентября 2010 г. Регистрационный № 18380. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 38.

¹¹ Официальный сайт КГКУ «Государственный архив Алтайского края» [Электронный ресурс]. URL: http://www.archiv.ab.ru/plan_others_1/osnov_pokaz/2013/Ob_zap2013.html.

¹² Управление документами. Термины и определения. Словарь. М., ВНИИДАД, 2013. С. 94.

¹³ Официальный сайт Росархива [Электронный ресурс] URL: archives.ru.

Tatyana Nikolaevna Samsonova, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In the article the arguments confirming the social importance and a demand for managerial documents are adduced. The author shows tendencies and the problems occurring in document management for at the present stage, and also emphasizes the need to reduce the negative impact of documents on people, elimination of bureaucratic procedures and barriers in document communication.

Keywords: management, document.





УДК 352

Валентина Николаевна Стрижкина, доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия) кандидат экономических наук

Татьяна Владимировна Кузина, студентка ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

ОЧЕРЕДНОЙ ЭТАП РЕФОРМЫ ПОСЛЕ ДЕСЯТИЛЕТНЕГО МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

NEXT STAGE OF REFORMS AFTER A DECADE OF MUNICIPAL CONSTRUCTION

В 2013 г. был запущен очередной этап муниципальной реформы, перспективы которой еще не вполне ясны. Этот же год был годом нескольких знаковых юбилеев. Десять лет назад, в октябре 2003 г., был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Ф3-131). Пятнадцать лет назад (в 1997 г.) Россия ратифицировала Европейскую Хартию местного самоуправления. Двадцать лет назад была подписана Конституция Российской Федерации, в которой впервые появилась отдельная глава, гарантирующая права местного самоуправления. Наконец, в 2014 г. отмечается 150-летие земского движения (1 января 1864 г. Александр II подписал «Положение о губернских и уездных земских учреждениях»).

В связи с этими событиями в начале 2013 г. Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин на очередном заседании Совета по развитию местного самоуправления при Президенте России предложил провести Всероссийский

съезд муниципальных образований и обсудить на нем итоги десяти лет муниципального строительства и основные проблемы в этой сфере.

Во время встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с делегатами Всероссийского съезда муниципальных образований 8 ноября 2013 г. были обсуждены вопросы укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований, оптимизации полномочий органов местного самоуправления, повышения эффективности участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Вопросы, поднятые на встрече с делегатами съезда, нашли свое отражение и в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, которое прозвучало в День Конституции – 12 декабря. Владимир Путин еще раз акцентировал внимание на местном самоуправлении как самой приближенной к гражданам власти, определил важнейшие задачи: уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной,

Десять лет назад был принят Федеральный закон «Об общих принципах МСУ в РФ» (Ф3-131). Итоги десятилетнего муниципального строительства, подведенные на Всероссийском съезде муниципальных образований, говорят о финансовой несостоятельности власти на местах. Предлагается радикально изменить Ф3-131, для того чтобы найти баланс между объемами полномочий и объемами ресурсов муниципалитетов и четко развести их между разными типами муниципальных образований.

Ключевые слова: реформа МСУ, Ф3-131, муниципальное строительство, городские округа, поселения.

независимой, финансово состоятельной власти на местах¹; поддержка гражданской активности на местах, в муниципалитетах, «чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов»; обеспечение доступности и открытости местной власти, «чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой»².

По словам президента, сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов не сбалансированы. Часто возникает неразбериха с полномочиями. Районный уровень фактически выхолощен. Его полномочия в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы. Необходимо закрепить четкую ответственность за каждым уровнем власти и установить долгосрочные правила игры, провести дополнительную инвентаризацию всех типов муниципа-





литетов и подготовить предложения о внесении необходимых изменений в законодательство³.

Президент указал на необходимость найти баланс между объемами полномочий и объемами ресурсов муниципалитетов, уйти от размытых формулировок, конкретизировать понятия и направления полномочий, четко развести их между разными типами муниципальных образований. Особое внимание предложил уделить сельским поселениям, у которых «обязательств много», а «ресурсы минимальные», в результате чего «власти сельских поселений объективно обречены на невыполнение своих обязательств».

Для реализации поставленных задач Правительству Российской Федерации совместно с высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации, Общероссийской общественной организацией «Все-российский совет местного самоуправления» и Общероссийским Конгрессом муниципальных образований дано поручение подготовить предложения по уточнению перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления различных типов муниципальных образований с учетом их финансовой обеспеченности⁴.

По инициативе департамента организации управления администрации края была создана рабочая группа, в состав которой вошли его представители, а также представители комитета АКЗС по местному самоуправлению, муниципальных образований края и Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края». Они рассматривали и обсуждали предложения, касающиеся корректировки ФЗ-131. Свои предложения вносили законодательные и представительные органы по всей стране, была подготовлена итоговая информация и направлена в Министерство регионального развития Российской Федерации.

По ее результатам 12 марта в Государственную Думу был внесен законопроект, существенно изменяющий ряд положений ФЗ-131. Конечно, основные ожидания связаны с уточнением перечня вопросов местного

значения и полномочий органов местного самоуправления с учетом финансовой обеспеченности, а также вопросов, касающихся оптимизации формирования органов местного самоуправления⁵.

Были внесены следующие предложения:

1. Исключить из сферы деятельности органов местного самоуправления ряд положений, закрепленных в №131-ФЗ в качестве вопросов местного значения, которые с большим трудом можно отнести к вопросам непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальной территории.

Например, участие в профилактике терроризма и экстремизма, в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований и ряд других имеют общегосударственное или региональное значение, требуют централизованного подхода, концентрации сил и ресурсов, в связи с чем не могут самостоятельно решаться населением и (или) органами местного самоуправления.

Одной из главных целей решения этих вопросов является обеспечение прав граждан на безопасность, защиту жизни и здоровья, безопасную окружающую среду независимо от территории, на которой они проживают, удаленности места проживания от административного центра муниципального образования, финансовой обеспеченности муниципального образования и иных условий. В то же время не решение или ненадлежащее решение органами местного самоуправления этих проблем, в том числе и по причине недостаточности ресурсов, может привести к очень тяжелым последствиям не только в этом, но и в других муниципалитетах.

2. Конкретизировать определения и формулировки, используемые в

федеральном законодательстве, многие из которых начинаются со слов «создание условий», «обеспечение условий», «содействие в развитии», что приводит к непониманию, какие действия и в каком объеме должны совершать органы местного самоуправления. Необходимо избегать в законодательстве таких нечетких и неопределенных формулировок либо закреплять конкретные полномочия органов местного самоуправления. Также недостаточно четко в законодательстве определены понятия «вопросы местного значения» и «полномочия органов местного самоуправления», что приводит к их смешению и отождествлению, а также дублированию вопросов местного значения в качестве полномочий в отраслевых федеральных законах.

3. Требуется разграничение полномочий, так как закрепление одинаковых или сходных вопросов и полномочий за разными видами муниципальных образований или разными уровнями публичной власти неизбежно ведет к перекалыванию ответственности с одного органа на другой.

4. Соотносить с вопросами местного значения полномочия органов местного самоуправления, закрепляемые в отраслевых законах. В ряде федеральных законов за органами местного самоуправления закрепляются полномочия, которые не направлены на решение вопросов местного значения и которыми органы местного самоуправления не наделены в установленном порядке. Вместе с тем решение некоторых из них было бы более эффективным при наделении органов местного самоуправления дополнительными полномочиями. В первую очередь, это касается осуществления муниципального контроля. В целях повышения его результативности, в частности, в сфере земельных и имущественных отношений, целесообразно определить полномочия органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок и привлечения нарушителей к ответственности.

5. Вопросы местного значения поселений, решение которых требует



значительных финансовых ресурсов, закрепить за муниципальными районами, например: организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, полномочия в области градостроительной деятельности, осуществление муниципального лесного контроля и другие.

Алтайские парламентарии особо обращают внимание на взаимодействие сельских поселений и муниципального района, так как в крае имеется большое количество сельских поселений, которые заметно дифференцированы по социально-экономическому развитию, имеют дефицит материальных и финансовых ресурсов и перегружены полномочиями. В последнее время вопросы поселенческого уровня в России решались путем заключения соглашений о передаче муниципальным районам большинства полномочий поселений. Для того чтобы не было такого перекося, законопроект вносит серьезные изменения в статью 14, которая определяет вопросы местного значения поселения.

По законопроекту в вопросах местного значения поселения остаются такие серьезные позиции, как утверждение бюджета; владение, пользование и распоряжение имуществом; создание условий для обеспечения жителей поселений услугами связи; организация и создание условий для организации досуга и обеспечение жителей поселений услугами организации культуры.

В то же время, по словам Стеллы Штань, председателя Алтайского отделения Всероссийского совета местного самоуправления (ВСМС), заместителя руководителя комитета АКЗС по местному самоуправлению, заместителя руководителя фракции «Единая Россия», учтены не все полномочия, от которых поселения следуют освободить.

В данное время району переданы вопросы, касающиеся организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера; вопросы, касающиеся осуществления меропр-

ятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществления лесного контроля и надзора, так как на уровне поселения невозможно реально выполнять эти полномочия. Законодатель предлагает из 34 полномочий в рамках 14-й статьи ФЗ-131 поселению оставить 13, а остальные отдать на регулирование районом⁶.

Сегодня в целях усиления позиции поселений в организации обеспечения деятельности муниципальных районов, повышения эффективности кооперации и сотрудничества в муниципальных районах законодатель предполагает установить единственный способ формирования представительных органов района – из глав поселений, входящих в состав района, и депутатов представительных органов по равной, независимо от численности населения, норме представительства. В 8 из 59 районов Алтайского края действует такая форма организации работы представительного органа. Это, например, Немецкий национальный район, Каменский, Панкрушихинский, Первомайский. По словам Стеллы Штань, эта форма организации работы представительного органа оправдывает себя. Главы поселений очень профессионально решают стоящие перед ними вопросы, и существует более прочная связь между поселением и районом.

Глава района будет избираться представительным органом из своего состава и исполнять полномочия председателя. В сельских поселениях предусмотрена возможность осуществления полномочий главы местной администрации главой муниципального образования.

На Всероссийском съезде муниципальных образований также обсуждался вопрос, касающийся разделения статуса городского и сельского поселения. У нас в крае поселения городского типа – это Благовещенка и Тальменка. Законодатель определил различные перечни вопросов для городского и сельского поселения.

Изменяется порядок формирования конкурсной комиссии для назначения глав администрации по контракту. Если раньше две трети ко-

миссии предлагали органы местного самоуправления, а одна треть – по предложению губернатора, то сейчас – на паритетных началах, 50 на 50.

Очень много было споров по созданию контрольно-счетных органов муниципальных образований. Внесены соответствующие изменения, в частности, в статью 38 ФЗ-131, о том, что создание контрольно-счетных органов в муниципалитетах – право органов местного самоуправления, а не обязанность. Сейчас ряд контрольных полномочий осуществляют постоянные депутатские комиссии.

Самый существенный вопрос касается, прежде всего, столицы края – Барнаула, где предлагается ввести двухуровневую модель организации местного самоуправления. Это предложение распространяется на все крупные городские округа, вводится новый вид муниципального образования – городской округ с внутригородским делением. В 80-90-е гг. в г. Барнауле была сходная структура, со своими районами, бюджетами, депутатами. Цель такой схемы – приближение уровня местного самоуправления к населению. Разработчики предлагают сделать городские районы самостоятельными управленческими единицами со своими депутатами, администрациями и бюджетами.

Алтайские законодатели и чиновники считают, что структура приемлема для более крупных городов, чем город Барнаул, хотя в нем проживает около 700 тыс. человек.

Так, Стелла Штань считает, что статус внутригородского района со своими депутатами, главой и бюджетом требует осмысления.

Глава города Людмила Зубович назвала несколько основных причин, по которым введение предложенной структуры ухудшит ситуацию в городе.

Во-первых, потребуется равноценное распределение источников дохода между районами, а для этого придется пересматривать их границы. С учетом разного социально-экономического развития районов невозможно будет установить одинаковую экономическую основу осуществления местного самоуправления в них,





а следовательно, обеспечить жителей равными правами.

Во-вторых, придется значительно увеличивать управленческий аппарат — минимум в три раза, примерно до 3 тыс. человек. Затраты на его содержание возрастут с 554,5 млн руб. до 1,663 млрд руб.

В-третьих, возможность введения своих налогов может привести к ситуации, «когда жители, проживающие на разных сторонах одной улицы, будут платить разные налоги по разным ставкам». Критерии распределения налогов по уровням бюджетов отсутствуют.

В-четвертых, совершенно не понятно, как должно делиться имущество. И это один из самых болезненных вопросов, способных привести к очень серьезным конфликтам и между районами, и между районами и городом.

По словам Людмилы Зубович, консолидация денег в бюджете города сейчас позволяет решать экономически затратные задачи по строительству, реконструкции объектов инженерной инфраструктуры, ремонту многоквартирных домов и т.д. Переход на внутрирайонное деление лишит город части денежных поступлений, следовательно, и возможности формировать бюджет развития. Сегодня это 815 млн руб., или 12% расходов бюджета.

Ее поддержал первый вице-мэр Барнаула Петр Фризен. Он отметил, что не решены вопросы застройки города, управления землей, ремонта общих для районов сетей. По словам Фризена, в случае принятия законопроекта в существующей редакции

оптимальным вариантом для Барнаула станет упразднение районов в городе и переход на территориальные управления. Однако решение о том, какая система будет действовать в Барнауле после принятия закона, будут принимать депутаты краевого Законодательного собрания. Существующая сегодня система власти в столице края формально прекратит свое существование⁷.

Депутат фракции «Справедливая Россия» в АКЗС Александр Молотов отметил, что районы города экономически отличаются друг от друга, поэтому будут иметь совершенно разные бюджеты и могут устанавливать разные ставки налогов, что может привести к внутригородской миграции⁸.

Наша точка зрения прямо противоположна выше представленным мнениям. Считаем, что созданный новый уровень местного самоуправления – городские районы – более близкий к людям уровень власти, где жители сами изберут своих депутатов, а те – городской парламент. Городское хозяйство при этом доверят профессиональному управленцу, в назначении которого примут участие и депутаты, и губернаторы региона. Этот управленец – глава местной администрации – будет заниматься не политикой, а исключительно бытовыми и экономическими вопросами.

Думается, что и территории с местным самоуправлением можно оптимизировать, сделать их удобными для жизни, но при этом местная власть должна оставаться властью шаговой доступности.

Считаем необходимым уточнить и разделить в федеральном законе во-

просы ведения городских и сельских поселений, у которых разная специфика.

Итак, местное самоуправление – самый близкий к людям уровень власти, куда каждый житель постоянно обращается за решением своих жизненно важных проблем, что требует от власти на местах умения, сил и желания работать. Без четкого понимания объема исполняемых органами местного самоуправления полномочий и тем более без их финансового подкрепления сложно решать многочисленные проблемы на местах.

¹ Королев С.Г. Надеемся, что работа будет не впустую // Местное самоуправление на Алтае. 2014. №3. С. 40-42.

² Саенко Т.В. Закон о реформе местного самоуправления Госдума может принять до конца весенней сессии // Проблемы местного самоуправления. 2014. №59.

³ Снесарь В.В. Из выступления Виталия Снесаря, заместителя губернатора Алтайского края // Местное самоуправление на Алтае. 2014. №1-2. С. 32-33.

⁴ Королев С.Г. Указ. соч. С. 41.

⁵ Алтайский депутат Стелла Штань о поправках в закон об организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://politsib.ru/news/69797>.

⁶ Там же.

⁷ Чиновников в Барнауле может стать больше в три раза, но мэрия не хочет этого допустить [Электронный ресурс] URL: <http://altapress.ru/story/131014>.

⁸ Александр Молотов о реформе местного самоуправления: «Общее впечатление от поправок – негативное» [Электронный ресурс] URL: <http://www.politsib.ru/news/70329>.

Valentina Nikolaevna Strizhkina, Associate Professor of the Department of Regional Economics and Management of the Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Tatiana Vladimirovna Kuzina, student of Altai State University (Barnaul, Russia)

Ten years ago the Federal Law on «On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation» (FL-131) was adopted. The results of a decade of municipal construction, penciled on the All-Russian Congress of municipalities, show financial insolvency of local authorities. It is proposed to change the FL-131 radically in order to find a balance between the scope of authority and the resources of municipalities and clearly separate them into different types of municipalities.

Keywords: reform of local self-government, FL-131, municipal construction, urban districts, settlements.



УДК 336.144 : 352

Светлана Викторовна Пакиенкова, заместитель председателя Правления «СИБ-СОЦБАНК» ООО (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук



Бюджет городского округа город Барнаул на 2015 г. впервые сформирован в программном формате. Отличительной особенностью является планирование в особых геополитических мировых событиях, в условиях санкций и импортозамещения. Важным являются и изменения в налоговой сфере. В статье подробно анализируется городской бюджетный процесс.

Ключевые слова: городской округ, программный бюджет, доходы, расходы, приоритетные направления.

ПЛАНИРОВАНИЕ ГОРОДСКОГО БЮДЖЕТА – ИНСТРУМЕНТА РЕШЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ

THE PLANNING OF THE CITY BUDGET AS AN INSTRUMENT OF SOLVING OF STRATEGIC OBJECTIVES

Бюджет городского округа г. Барнаул, как план доходов и расходов, формируется на три года – первый год – финансовый, последующие два – плановые. Городской бюджет 2015 г. сформирован на основе умеренного прогноза социально-экономического развития Барнаула и Алтайского края. Главная цель бюджетной политики – сбалансированность бюджета и устойчивый рост городского хозяйства.

Одними из ключевых задач в условиях снижающейся стоимости нефти и антироссийских санкций Евросоюза является безусловное исполнение всех социальных обязательств и сохранение в структуре бюджета его инвестиционной составляющей.

Бюджет г. Барнаула в 2015 г. по доходам составит 8 млрд 803,3 млн руб., по расходам – 9 млрд 179,1 млн руб. 31,3% доходных источников – это безвозмездные перечисления (дотации, субсидии, субвенции), остальные 68,7% – налоговые и неналоговые доходы. Среди налоговых превалирует налог на доходы физических лиц (23% от всех доходов бюджета), налоги на совокупный доход

– 15,5% и налоги на имущество – 12,4%. Основным налоговым доходом является аренда земли и имущества – 9,9%.

Намечены и изменения в налоговой сфере¹:

- изменен срок уплаты имущественных налогов с физических лиц (за транспорт, землю и имущество) с 1 ноября на 1 октября;

- на граждан возложена обязанность сообщать в налоговые инспекции об объектах налогообложения (транспорт, земля, имущество), по которым они не получили налоговое уведомление;

- в Налоговый кодекс РФ введена новая глава 32 «Налог на имущество физических лиц»;

- увеличены размеры государственной пошлины;

- банки обязаны сообщать в налоговые инспекции информацию о счетах физических лиц.

Структура расходов бюджета города демонстрирует ярко выраженный социальный направленность. До 60% всех расходов сконцентрированы в социальной сфере.

К социальным относятся расходы разделов «Образование» (52,6%), «Социальная политика»

(5%), «Культура, кинематография» (2,7%), «Физическая культура и спорт» (0,2%).

Образование является крупнейшей статьёй расходов бюджета. В 2015 г. на организацию дошкольного, общего и дополнительного образования будет направлено 4,8 млрд руб.

В бюджете запланированы средства на индексацию оплаты труда работников дополнительного образования и культуры на уровень ожидаемой инфляции.

Получит продолжение кластерный подход при строительстве новых районов города – создание в их черте общеобразовательных и художественных школ, детских садов.

Что касается раздела «Социальная политика», то в нем в условиях надвигающегося кризиса предусмотрены 12 мер социальной поддержки:

- 1) компенсация коммунальных услуг населению;

- 2) компенсация отдельным категориям граждан уплаты земельных платежей;

- 3) компенсация найма жилых помещений гражданам, утрав-





шим единственное жилье в связи с чрезвычайными ситуациями;

4) поддержка молодых семей;

5) услуги социального такси;

6. Компенсации затрат гражданам, осуществляющим государственную регистрацию права собственности на индивидуальный жилой дом;

7) льготы пенсионерам на посещение общих отделений бань;

8) ежемесячные денежные выплаты лицам, награжденным памятным знаком «За заслуги в развитии г. Барнаула»;

9) ежемесячные денежные выплаты Почетным гражданам города и расходы на их погребение;

10) социальная поддержка отдельных категориям ветеранов;

11) компенсационные выплаты отдельным категориям граждан, осуществляющим газификацию домовладений;

12) выплаты, связанные с содержанием ребенка в семье опекуна и приемной семье.

В 2015 г. на эти цели предусмотрено 259,7 млн руб.

Второй статьей расходов бюджета города является производственная сфера. Ее доля в общем объеме расходов в 2015 г. составит 26%. Сюда входят разделы «Национальная экономика» (17,6%) и «Жилищно-коммунальное хозяйство» (8,4%). В Барнауле капитальные расходы сгруппированы в адресную инвестиционную программу. Ее объем в 2015 г. – 893,3

млн руб., или 9,7% в общем объеме расходов.

Приоритетные направления инвестиционных расходов:

– национальная экономика (строительство и реконструкция дорог);

– ЖКХ (переселение граждан из аварийного жилья, строительство инженерных сооружений, газификация г. Барнаула);

– строительство и реконструкция объектов социальной сферы.

В 2015 г. продолжится развитие дорожной инфраструктуры города. Предусмотрены средства на строительство и реконструкцию автомобильных дорог, тротуаров (200 млн руб.). Кроме того, на содержание и ремонт автомобильных дорог, искусственных дорожных сооружений будет направлено 415,6 млн руб.

Обращает на себя внимание, что бюджет города на 2015 г. впервые будет сформирован в полноценном программном формате, для чего разработано 18 муниципальных программ. В программах выделены приоритеты в области развития города, которые находят свое отражение в долгосрочных стратегических документах. Так, программы разделены на 4 блока, соответствующих направлениям Стратегии социально-экономического развития города до 2025 г.

Это блоки:

– обеспечение динамичного развития экономики города (3 программы);

– развитие человеческого капитала (7 программ);

– развитие инвестиционной деятельности (2 программы);

– развитие инфраструктурной системы (6 программ).

Наибольший удельный вес в общем объеме расходов составляют программы блоков «развитие человеческого капитала (62%) и программы блока «развитие инфраструктурной деятельности» (19,1%).

В целом доля программных расходов в их общем объеме в 2015 г. составит 83,5% (в 2014 г. – 59,7%)².

¹ О внесении изменений и дополнений в решение городской Думы от 09 октября 2012 г. № 839 «Об утверждении Положения о земельном налоге на территории городского округа – города Барнаула Алтайского края»: решение Барнаульской городской Думы от 07 ноября 2014 г. № 374 // Вечерний Барнаул. 2014. № 169.

² О бюджете города на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (1 чтение): решение Барнаульской городской Думы от 07 ноября 2014 г. № 372 [Электронный ресурс] / Официальный сайт города Барнаула URL: <http://barnaul.org/vlast/duma/decisions/2014/reshenie-372-ot-07-11-2014-o-byudzhete-gorodana-2015-god-i-na-planovyy-period-2016-i-2017-godov-1-ch/>.

Svetlana Viktorovna Pakshenkova, Deputy Chairman of the Board of «SIBSOTSBANK» LLC (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences (Barnaul, Russia)

The budget of the municipal district of the city of Barnaul for 2015 for the first time is formed in a program format. A distinctive feature is planning in a condition of specific geopolitical world events, in terms of sanctions and import substitution. Important are changes in the tax sphere. The article analyzes in detail the city's budget process.

Keywords: urban district, the program budget, revenues, expenses, priority areas.





УДК 336.146

Ирина Викторовна Стрижкина, заместитель декана по воспитательной работе МИЭМИС ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье подробно анализируется исполнение консолидированного бюджета Алтайского края за 2013 финансовый год. Основной приоритет в доходной части бюджета налог на доходы физических лиц, а в расходах – социально-культурные мероприятия и социальная защита. Отмечается положительная тенденция снижения дефицита бюджета даже в условиях редчайшего наводнения на территории края.

Ключевые слова: консолидированный бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, приоритеты бюджета, дефицит.

АНАЛИЗ ИСПОЛНЕНИЯ ГЛАВНОГО ФИНАНСОВОГО ДОКУМЕНТА КРАЯ

ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF THE MAIN FINANCIAL DOCUMENT OF THE REGION

В последнее десятилетие наблюдается регионализация экономических и социальных процессов. Все в большей мере функции регулирования этих процессов переходят от центральных уровней государственной власти к региональным, поэтому роль региональных бюджетов усиливается, а сфера их использования расширяется.

Региональные органы власти призваны обеспечивать комплексное развитие регионов, пропорциональное развитие производственной и непроизводственной сфер на подведомственных территориях. Значительно возрастает их координационная функция в экономическом и социальном развитии территории. Поэтому региональные бюджеты предназначены для финансового обеспечения задач в первую очередь для проведения экономической политики. На основе предоставления региональным органам власти средств для увеличения их бюджетов осуществляется финансирование промышленности, сельского хозяйства, строительства и содержания, до-

рог, охраны окружающей среды. При этом круг финансируемых мероприятий расширяется.

Кроме того, с помощью региональных бюджетов государство осуществляет выравнивание уровней экономического и социального развития территорий, которые в результате исторических, географических и других условий отстали в своем развитии от других регионов страны.

Основным показателем, характеризующим экономическое положение субъекта, является валовой региональный продукт. В Алтайском крае в 2013 г. он достиг 336,2 млрд руб. и запланирован в 2014 г. в объеме 370,5 млрд руб. Край является одним из крупнейших аграрных регионов Российской Федерации. Он занимает третье место по производству зерна и молока, пятое – по производству мяса. Огромные площади занимают плантации подсолнечника, сои и сахарной свеклы. Промышленный потенциал края представлен более чем 2000 предприятиями, из которых 347 предприятий относятся к

категории крупных и средних. Ведущими отраслями промышленности являются: машиностроение и металлообработка, химическая и нефтехимическая, электроэнергетика, пищевая и перерабатывающая, черная металлургия, легкая и текстильная промышленность.

Индекс промышленного производства в 2013 г. составил 101,1%, а физического объема инвестиций в основной капитал – 104,2%.

К показателям масштаба экономики относится объем доходов консолидированного бюджета региона. На Алтае он составляет 87,56 млрд руб., и на одного жителя этих доходов приходится 36,56 тыс. руб.

Министерством финансов Российской Федерации опубликованы результаты оценки финансового положения и качества управления региональными финансами за 2013 г.¹ Согласно проведенному анализу, Алтайский край отнесен к группе субъектов РФ с высоким качеством управления региональными финансами. Рейтингование Минфином проводится ежегодно,





в первую группу попадает не более 23 регионов России, и Алтайский край стабильно входит в их число.

Такая оценка – результат системной работы по укреплению бюджета, повышению сектора государственного управления, внедрению современных принципов финансового менеджмента.

На фоне роста доходов (на 6,4%) консолидированного бюджета Алтайского края в 2013 г. наблюдается тенденция к снижению темпов роста расходов (на 1,7%). Как результат, уменьшение дефицита бюджета на 3,9 млрд руб. (дефицит бюджета в 2013 г. – 0,8 млрд руб., в 2012 г. – 4,6 млрд руб.).

На протяжении 6 лет (2008–2013 гг.) наблюдается положительная тенденция к росту суммарных доходов консолидированного бюджета Алтайского края, наибольший темп роста приходится на 2011 г. (12,2%). Темп роста за 2013 г. составил 6,4% (для сравнения, в 2012 г. – 1,3%). Рост доходов обусловлен увеличением безвозмездных поступлений на 4,9% при общей тенденции сокращения по России. Наблюдается снижение поступлений налога на прибыль организации (на 8,2%) вследствие экономических сложностей на фоне стагнации экономики, при этом повысился объем налогов на доходы физических лиц (на 9,4%). Общий темп роста по налоговым и неналоговым доходам за 2013 г. составил 7,5%.

В структуре расходов консолидированного бюджета Алтайского края наибольшая доля приходится на образование – 29,4%, национальную экономику (20,2%), социальную политику (17,8%) и здравоохранение (16,7%). Следует отметить, что доля расходов на обслуживание государственного долга невелика (0,1%), что является следствием незначительного объема заимствований.

Таким образом, в Алтайском крае отмечается социально-ориентированная бюджетная политика: две трети бюджетных расходов (68%, или 60 млрд руб.) приходится именно на социальную сферу – образование, культура, здравоохранение, социальную защиту населения и спорт. Но при этом отмечается, что здесь самые низкие расходы на одного жителя, кроме расходов на здравоохранение.

Данными Федеральной службы Госстатистики отмечается, что средние заработные платы по Сибирскому федеральному округу (СФО) ниже среднероссийских (в РФ – 29960 руб., в СФО – 26484 руб.), при этом самые низкие средние заработные платы на территории Алтайского края – 18008 руб.².

На образование приходится 29,4% всех расходов консолидированного бюджета Алтайского края (25,98 млрд руб.). Доля детей в возрасте от 1 до 6 лет, охваченных услугами дошкольного образования от общего количества детей данного возраста – 80%.

На модернизацию общего образования в 2013 г. направлено более 3 млрд руб. Регион является лидером в вопросах строительства, реконструкции и ремонта школ, а также модернизации школьного питания. В 2013 г. инфраструктурные изменения затронули 70% школ. Капитальный ремонт произведен в 101 учреждении образования, построено здание школы на 260 мест.

В 2013 г. край вошел в число 11 лучших регионов России по доступности дошкольного образования. В эксплуатацию введены 4 новых здания на 1025 мест. Завершена реконструкция 14 детских садов, в действующих детских садах открыто 202 дополнительных группы.

Что касается жилищно-коммунальных услуг, то здесь затраты по сравнению с образованием

скромнее. На ЖКХ приходится 5,1% всех расходов консолидированного бюджета (4,5 млрд руб.). Построено и реконструировано 398 км тепловых и водопроводных сетей, 304 км газораспределительных сетей, газифицировано 7295 домовладений, переведено на газ 108 котельных.

Проведена работа по территориальному планированию: утверждены 100% генпланов городских округов, 50% городских и 16% сельских поселений, 92% схем территориального планирования муниципальных районов. Представлены земельные участки под жилищное строительство общей площадью 402,25 га.

По объему построенного жилья в 2013 г. край занял среди субъектов СФО 6-е место; по объему жилья, построенного за счет средств населения – 3-е место; по объему жилья, введенного в сельской местности – 1-е место.

Алтайский край, повышая эффективность мер социальной поддержки граждан за счет усиления адресного оказания социальной помощи, выделяет на социальную политику 17,8% всех расходов консолидированного бюджета (15,7 млрд руб.). В регионе производится более 60 видов социальных выплат. На адресную социальную поддержку нуждающихся граждан в 2013 г. было направлено 2,5 млрд руб., социальную поддержку в различных формах получили более 700 тыс. малоимущих граждан и граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию. Удельный вес малоимущих граждан, получивших социальную поддержку, в общем числе малоимущих граждан, обратившихся в органы социальной защиты населения – 98,3%.

Увеличение продолжительности жизни за счет обеспечения доступной и качественной медицинской помощи зависит от расходов, заложенных в бюджет. На здра-



вохранение приходится 16,7% всех расходов консолидированного бюджета (14,74 млрд руб.). За 2013 г. существенно укреплен материально-техническая база. Отремонтировано 68 фельдшерско-акушерских пунктов, 2 сельские врачебные амбулатории, 20 отделений родовспоможения, 33 отделения центральных районных больниц, 43 отделения городских больниц. 138 молодых врачей получили единовременные компенсационные выплаты в размере 1 млн руб. Средняя заработная плата работников в целом по отраслям здравоохранения за год выросла на 12,1% (16636,9 руб.). Соотношение средней заработной платы врачей по сравнению со среднекраевым значением по итогам года составило 180,3%, что на 4 п.п. превышает плановый уровень, установленный в «дорожной карте» (176,3%).

На культуру и кинематографию с целью создания условий для развития и реализации культурного и духовного потенциала населения приходится 2,8% всех расходов консолидированного бюджета (2,5 млрд руб.).

Проведены ремонтно-реставрационные работы на 269 объектах культурного наследия, проведена работа по ремонту 21 памятника. На реализацию 4 краевых и 10 муниципальных инвестиционных проектов в сфере культуры направлено 210,1 млн руб. Значимым событием 2013 г. стало открытие

в с. Курья в отреставрированном здании школы мемориального музея Калашникова, реконструируются государственный художественный музей и 3 дома культуры. Завершается строительство культурно-досугового центра «Пушкинский» в г. Барнауле.

На физическую культуру и спорт выделено 1,1% всех расходов консолидированного бюджета (0,93 млрд руб.). Удельный вес населения систематически занимающегося спортом, составляет 26,6%. За год было проведено более 500 спортивных мероприятий. За 8 лет на Алтае построено 36 спортивных объектов, продолжается строительство открытого катка с искусственным льдом в г. Барнауле, завершается проектирование 10 объектов. В 59 сельских районах края действует 3725 спортивных сооружений.

В региональную казну 2014 г. по первоначальным расчетам должно быть положено 65,9 млрд руб. (40,7 из которых – собственные доходы) – при запланированных расходах в 68,6 млрд руб. Предполагается, что собственные источники пополнения краевого бюджета уменьшатся в связи с ликвидацией последствий редчайшего наводнения и природных осенних катаклизмов (дожди и ранний снег), из-за которых часть урожая зерновых и других культур не была убрана с полей. Кроме того, снижаются поступления налога на прибыль приблизительно на 875 млн руб. из-за уменьшения

объемов прибыли прибыльных организаций по основным крупным налогоплательщикам. Снижаются и поступления на основной доходный источник – налог на доходы физических лиц примерно на 501 млн руб., что обусловлено сокращением численности работников и уменьшением фонда оплаты труда относительно прогнозных показателей, а также неуплаты налога в бюджет. По этим и другим причинам в целом предполагается снижение поступлений налоговых и неналоговых доходов на 2,6 млрд руб.

Из данного анализа напрашивается вывод о еще большей федеральной финансовой зависимости бюджета Алтайского края в 2014 г. по сравнению с прошедшим 2013 г.³

¹ Мониторинг финансового положения и качества управления финансами субъектов РФ и муниципальных образований за 2013 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: http://minfin.ru/ru/budget/regions/monitoring_results/monitoring_finance/.

² Рынок труда, занятость и заработная плата [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/.

³ Данные о выполнении краевого бюджета за 2013 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю URL: <http://akstat.gks.ru/>.

Irina Viktorovna Strizhkina, Deputy Dean of Department of Regional Economics and Management of the Altai State University, (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article analyses the implementation of the consolidated budget of Altai Krai for 2013 fiscal year in detail. The main priority in budget revenues is personal income tax, and in expenditures are socio-cultural events and social security. There is a positive trend of reducing the budget deficit even under conditions of rare floods in the region.

Keywords: consolidated budget, budget revenues, budget expenditures, budget priorities, deficit.





УДК 343.359

Евгения Владимировна Ваймер, заведующий кафедрой административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

Производства по делу о налоговых правонарушениях имеют особенности в зависимости от того, выявлено ли правонарушение в ходе налоговой проверки или в ходе иных мероприятий налогового контроля. В свою очередь, особенности выявления налоговых правонарушений обусловлены самим объектом правонарушения. Имущественные налоговые правонарушения требуют точного определения размера ущерба, нанесенного государству, а значит, более строгого процессуального оформления, нежели чем организационные налоговые правонарушения. Стадии рассмотрения дела о налоговом правонарушении и обжалования решения о привлечении к ответственности различаются также в зависимости от того, проводилась ли налоговая проверка или правонарушение было выявлено во внепроверочном порядке.

Ключевые слова: производства по делу о налоговых правонарушениях, налоговые проверки, иные мероприятия налогового контроля.

ОСОБЕННОСТИ ПРОИЗВОДСТВ ПО ДЕЛАМ О НАЛОГОВЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

SPECIFIC FEATURES OF PROCEEDINGS CONCERNING TAX OFFENSES

Налоговый кодекс Российской Федерации¹ в статье 101.1 различает два порядка производства по делам о налоговых правонарушениях, указывая на различность порядка их рассмотрения. Так, дела о выявленных в ходе камеральной или выездной налоговой проверки налоговых правонарушениях рассматриваются в порядке, предусмотренном статьей 101 НК РФ. В свою очередь, дела о выявленных в ходе иных мероприятий налогового контроля налоговых правонарушениях (за исключением правонарушений, предусмотренных ст. 120, 122 и 123 НК РФ) рассматриваются в порядке, предусмотренном статьей 101.4 НК РФ. Привлечение к ответственности в порядке ст. 101.4 НК РФ, как правило, происходит тогда, когда отсутствует необходимость в проведении налоговой проверки для выявления совершенного налогового правонарушения. В частности, при наличии признаков следующих правонарушений:

– нарушение срока постановки на учет в налоговом органе – ст. 116 НК РФ;

– нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке – ст. 118 НК РФ;

– несоблюдение порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест – ст. 125 НК РФ;

– непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля – ст. 126 НК РФ;

– нарушение порядка регистрации объектов игорного бизнеса – ст. 129.2 НК РФ;

– ответственность свидетеля – ст. 128 НК РФ;

– ответственность эксперта, переводчика и специалиста – ст. 129 НК РФ;

– ответственность банка – гл. 18 НК РФ.

Между тем следует указать на то, что производство по делу о налоговом правонарушении, выразившемся в непредставлении в установленный в требовании срок документов, необходимых для проведения налоговой проверки, должно осуществляться в порядке ст. 100.1 НК РФ, а не в порядке, установленном статьей 101.4 НК РФ.

Именно на это указал Пленум ВАС РФ в Постановлении от 30 июля 2013 г. №57 «О некоторых вопросах, возникающих при применении арбитражными судами части первой Налогового кодекса Российской Федерации»². Принимая во внимание, что в силу статей 88 и 89 НК РФ предметом камеральной или выездной налоговой проверки является правильность исчисления и своевременность уплаты налогов, судам надлежит исходить из того, что дела о нарушениях законодательства о налогах и сборах, не связанные с неправильным исчислением и несвоевременной уплатой налогов, подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном статьей 101.4 кодекса. Вместе с тем если такие правонарушения выявлены налоговым органом в период проведения налоговой проверки, они могут быть отражены в материалах этой проверки и, соответственно, в решении, принимаемом по итогам рассмотрения указанных материалов.

Налоговые правонарушения, рассматриваемые в порядке статьи 101.4 НК РФ, имеют формальные составы и являются по объекту посягатель-



ства организационными. В этой связи совершенно верно замечание В.А. Кинсбрусской о том, что санкции по таким составам не зависят от суммы неуплаченных налогов, а устанавливаются в твердой сумме применительно к каждому составу правонарушения. Ввиду данного обстоятельства, а также по причине отсутствия связи с налоговой проверкой упрощенное производство, предусмотренное ст. 101.4 НК РФ, имеет сходство с производством по делам об административных правонарушениях³.

Напротив, налоговые правонарушения, установленные статьями 120, 122, 123 НК РФ, являются материальными, причиняющими ущерб бюджетной системе Российской Федерации. Причем специфика ответственности за указанные нарушения, заключается не столько в имущественном характере, сколько в непосредственной восстановительной направленности финансовых потерь государства.

Выводы относительно восстановительной направленности ответственности за налоговые правонарушения можно найти и в актах Конституционного Суда РФ. Так, в пункте 3.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005 г. № 9-П4 по делу о проверке конституционности положений ст. 113 НК РФ обращается внимание на то, что за правонарушения, предусмотренные ст. 119, п. 3 ст. 120, ст. ст. 122 и 123 НК РФ, т.е. непосредственно связанные с недополучением государством налогов и сборов, либо создающие непосредственную угрозу такого недополучения, налоговые санкции определяются в процентном отношении от суммы неуплаченного (подлежащего уплате) налога. В связи с этим Конституционный Суд РФ высказывает мнение о том, что ответственность за совершение налоговых правонарушений, предусмотренных НК РФ, носит имущественный характер, а ее введение направлено на восполнение ущерба казны от налогового правонарушения. Поэтому применение мер ответственности за совершение налогового правонарушения основано на выявлении в строгой процессуальной форме размера причиненного государству финансового ущерба.

Следовательно, Конституционный суд РФ указывает на то, что различия производства о налоговых правонарушениях имеются еще на стадии их выявления. К этому стоит добавить и стадию обжалования решения о привлечении к ответственности.

Рассмотрим последовательно все стадии производства по делам о налоговых правонарушениях. При этом следует указать на то, что Налоговый кодекс РФ четко не выделяет стадии и этапы производства. Однако стадийность налогового производства весьма схожа с производством по делу об административных правонарушениях.

Производство по делу о налоговом правонарушении начинается со стадии его выявления. Процессуальное оформление выявленного налогового правонарушения осуществляется либо актом налоговой проверки, если правонарушение выявлено в ходе налоговой проверки, либо актом об обнаружении фактов, свидетельствующих о предусмотренных Налоговым кодексом РФ налоговых правонарушениях (за исключением налоговых правонарушений, предусмотренных статьями 120, 122, 123), если правонарушение выявлено вне рамок налоговой проверки. Формы названных актов и требования по их составлению различны⁵. При этом формы актов налоговой проверки имеют свои особенности в зависимости от того проводилась камеральная или выездная проверка⁶.

Как на акт налоговой проверки, так и на акт об обнаружении фактов, свидетельствующих о совершении налогового правонарушения лицо, в отношении которого был вынесен акт может в случае несогласия с фактами, изложенными в акте в течение одного месяца со дня получения акта вправе представить в соответствующий налоговый орган письменные возражения по указанному акту в целом или по его отдельным положениям. При этом налогоплательщик вправе приложить к письменным возражениям или в согласованный срок передать в налоговый орган документы (их заверенные копии), подтверждающие обоснованность своих возражений.

Стадия рассмотрения дела о налоговом правонарушении начинает-

ся непосредственно с рассмотрения либо акта налоговой проверки, либо акта, фиксирующего факт вне проверочного налогового правонарушения. В обоих случаях акты должны быть рассмотрены руководителем (заместителем руководителя) налогового органа в течение десяти дней после истечения месячного срока на предъявления возражения. Однако срок рассмотрения акта налоговой проверки может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Кроме того, процедура рассмотрения акта налоговой проверки более детализирована в Налоговом кодексе РФ. Как указано в абзаце 2 пункта 2 статьи 101 НК РФ, лицо, в отношении которого проводилась налоговая проверка, вправе подать заявление об ознакомлении с материалами дела, а налоговый орган, в свою очередь, обязан ознакомить такое лицо (его представителя) с материалами налоговой проверки и материалами дополнительных мероприятий налогового контроля не позднее двух дней до дня рассмотрения материалов налоговой проверки.

Статья 101.4 НК РФ такого права лицу, в отношении которого был вынесен акт об обнаружении налогового правонарушения, не предоставляет.

Налоговый кодекс РФ в пункте 3 статьи 101 указывает на необходимость перед рассмотрением акта налоговой проверки по существу руководителем (заместителем руководителя) налогового органа объявить, кто рассматривает дело и материалы какой налоговой проверки подлежат рассмотрению, установить факт явки лиц, приглашенных для участия в рассмотрении, проверить полномочия представителя, если таковой участвует в рассмотрении, разъяснить лицам, участвующим в процедуре рассмотрения, их права и обязанности.

В статье 101.4 НК РФ не регламентирована процедура начала рассмотрения, однако представляется, что до начала рассмотрения акта об обнаружении налогового правонарушения следует также соблюсти некоторые формализованные процедуры, указанные в пункте 3 статьи 101 НК РФ.

Рассмотрение акта налоговой проверки может быть отложено, в случае неявки лица, участие которого необ-





ходимо для рассмотрения. Отложение же рассмотрения акта об обнаружении налогового правонарушения в налоговом законодательстве не предусматривается.

При рассмотрении акта налоговой проверки исследуются представленные материалы (документы, истребованные в ходе проведения налоговой проверки и возражение лица, в отношении которого проводилась проверка). Следовательно, при рассмотрении акта налоговой проверки основным доказательством являются документы.

При рассмотрении же акта об обнаружении налогового правонарушения основным доказательством является объяснения лица, привлекаемого к ответственности.

Как и в ходе рассмотрения материалов налоговой проверки, так и в ходе рассмотрения акта об обнаружении налогового правонарушения может быть принято решение о привлечении в случае необходимости к участию в этом рассмотрении свидетеля, эксперта, специалиста, если это не было сделано до рассмотрения дела. Соответственно, возникает необходимость в проведении дополнительных мероприятий налогового контроля. Между тем только при рассмотрении материалов налоговой проверки Налоговый кодекс РФ предусматривает право руководителя (заместителя руководителя) налогового органа вынести решение о проведении в срок, не превышающий один месяц (два месяца – при проверке консолидированной группы налогоплательщиков), дополнительных мероприятий налогового контроля. Форма решения о проведении дополнительных мероприятий налогового контроля утверждена Приказом ФНС России от 31 мая 2007 г. №ММ-3-06/338@7.

В ходе рассмотрения материалов налоговой проверки, а также акта об обнаружении налогового правонарушения, устанавливаются и выявляются следующие обстоятельства: допускало ли лицо, в отношении которого был составлен акт, нарушения законодательства о налогах и сборах; образуют ли выявленные нарушения состав налоговых правонарушений; имеются ли основания для привлечения лица, в отношении которого был составлен

акт, к ответственности за совершение налогового правонарушения; обстоятельства, исключающие вину лица в совершении налогового правонарушения, или обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность за совершение налогового правонарушения.

Именно на основании выявленных обстоятельств принимается решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или об отказе в привлечении лица к ответственности за налоговое правонарушение, которое вступает в силу по истечении одного месяца со дня вручения лицу, в отношении которого было вынесено соответствующее решение (его представителю).

Решение о привлечении к ответственности (отказе в привлечении к ответственности) в течение пяти дней со дня его вынесения должно быть вручено лицу, в отношении которого оно было вынесено (его представителю), под расписку или передано иным способом, свидетельствующим о дате получения решения этим лицом (его представителем). В случае если указанное решение невозможно вручить или передать иным способом, свидетельствующим о дате его получения, оно направляется по почте заказным письмом по месту нахождения организации (обособленного подразделения) или месту жительства физического лица. В случае направления решения по почте заказным письмом действует презумпция его получения на шестой день со дня его отправки. Следует указать, что формы решений, принимаемых по итогам рассмотрения материалов налоговой проверки, и акта об обнаружении факта налогового правонарушения различны.

После вынесения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности, принятого по итогам рассмотрения акта налоговой проверки руководитель (заместитель руководителя) налогового органа вправе принять обеспечительные меры, направленные на обеспечение возможности исполнения указанного решения, если есть достаточные основания полагать, что непринятие этих

мер может затруднить или сделать невозможным в дальнейшем исполнение такого решения и (или) взыскание недоимки, пеней и штрафов, указанных в решении.

Производство по делу о налоговом правонарушении, выявленном во внепроверочном порядке, не предусматривает возможности применения обеспечительных мер.

Нарушение существенных условий процедуры рассмотрения акта или материалов налоговой проверки является основанием для отмены решения налогового органа вышестоящим налоговым органом или судом. В Налоговом кодексе РФ названы основания для отмены решения. Таковыми являются нарушения процедуры рассмотрения, если только такие нарушения привели или могли привести к принятию неправильного решения. К существенным нарушениям относят не обеспечение возможности лица, в отношении которого был составлен акт, участвовать в процессе рассмотрения материалов лично и (или) через своего представителя и не обеспечение возможности этого лица представить объяснения.

Стадия обжалования решений о привлечении к ответственности за совершения налогового правонарушения осуществляется по правилам глав 19, 20 НК РФ.

Федеральный закон от 02 июля 2013 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации»⁸ отчасти унифицировал порядок обжалования решений о привлечении к ответственности за совершение налоговых правонарушений выявленных как в ходе проведения налоговых проверок, так и в ходе осуществления иных мероприятий налогового контроля, установив обязательную процедуру апелляционного или административного обжалования.

Как указано в статье 139.1 НК РФ, апелляционная жалоба подается на не вступившее в силу решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решение об отказе в привлечении к ответственности в вышестоящий орган через вынесший соответствующее решение налоговый орган.



В этом случае налоговый орган, решение которого обжалуется, обязан в течение трех дней со дня поступления такой жалобы направить ее со всеми материалами в вышестоящий налоговый орган. Однако если решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения (об отказе в привлечении к ответственности) было вынесено непосредственно Федеральной налоговой службой, то такое решение не может быть обжаловано в апелляционном порядке, а только в судебном.

Кроме этого, налоговое законодательство предоставляет право обжаловать решение о привлечении к ответственности (об отказе в привлечении к ответственности) в порядке административного обжалования за пределами установленного срока на подачу апелляционной жалобы. Как указано в статье 139 НК РФ, вступившее в силу решение о привлечении к ответственности (об отказе в привлечении к ответственности) за совершение налогового правонарушения может быть обжаловано в вышестоящем налоговом органе в течение одного года со дня его вынесения. Исключения составляют случаи подачи жалобы в Федеральную налоговую службу, которая может быть подана в течение трех месяцев со дня принятия вышестоящим налоговым органом решения по жалобе (апелляционной жалобе). В случае пропуска по уважительной причине срока подачи жалобы этот срок по ходатайству лица, подающего жалобу, может быть восстановлен вышестоящим налоговым органом.

Иными словами, устанавливается обязательность досудебного обжалования акта налогового органа ненормативного характера, коим и является решение о привлечении к ответственности. Лицо, в отношении которого вынесено решение о привлечении к ответственности (об отказе в привлечении к ответственности), пропустившее месячный срок для подачи в вышестоящий налоговый орган апелляционной жалобы на решение налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого решения незаконным после того, как

обжалует его в вышестоящий налоговый орган в порядке, предусмотренном статьями 139 НК РФ.

Статья 139.2 НК РФ предусматривает письменную форму и содержание жалобы (апелляционной жалобы). В жалобе (апелляционной жалобе) должно быть отражено: имя (наименование) лица, подающего жалобу; обжалуемый акт налогового органа; наименование органа, вынесшего решение; основания, по которым лицо, подающее жалобу, считает, что его права нарушены; требования лица, подающего жалобу. К жалобе прилагаются документы, подтверждающие полномочия представителя, если таковой участвует, также могут быть приложены документы, подтверждающие доводы лица, подающего жалобу, номера телефонов, факсов, адрес электронной почты. Кроме этого, если, по мнению налогоплательщика, его права нарушены в связи с несоблюдением налоговым органом существенных условий процедуры рассмотрения материалов налоговой проверки или акта об обнаружении факта налогового правонарушения, то такие доводы необходимо указать в жалобе, направляемой в вышестоящий налоговый орган.

В статье 139.3 НК РФ указаны основания оставления жалобы (апелляционной жалобы) без рассмотрения. Вышестоящий налоговый орган вправе оставить жалобу (апелляционную жалобу) без рассмотрения полностью или в части, если установит, что:

- жалоба не подписана лицом, подавшим жалобу, или его представителем либо не представлены оформленные в установленном порядке документы, подтверждающие полномочия представителя на ее подписание;
- жалоба подана после истечения срока подачи жалобы, установленного НК РФ, и не содержит ходатайства о его восстановлении или в восстановлении пропущенного срока на подачу жалобы отказано;
- до принятия решения по жалобе от лица, ее подавшего, поступило заявление об отзыве жалобы полностью или в части;
- ранее подана жалоба по тем же основаниям.

Если жалоба (апелляционная жалоба) не подписана лицом либо не представлены оформленные в установленном порядке документы, подтверждающие полномочия представителя, то это не препятствует повторному обращению лица с жалобой в установленные сроки. Если же жалоба подана после истечения срока подачи жалобы, то вместе с повторной жалобой следует подать ходатайство о восстановлении пропущенного срока. Последние же два основания лишают лицо обратиться с повторной жалобой.

На стадии обжалования решения налогового органа о привлечении к ответственности наблюдаются различия в сроках рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы) в зависимости от того, правонарушение было выявлено в ходе налоговой проверки или в ходе иных мероприятий налогового контроля. Так, решение по жалобе (апелляционной жалобе) на решение, вынесенное в порядке, предусмотренном статьей 101 НК РФ (по результатам налоговой проверки), принимается вышестоящим налоговым органом в течение одного месяца со дня получения жалобы (апелляционной жалобы). Причем указанный срок может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) налогового органа для получения от нижестоящих налоговых органов информации, необходимой для рассмотрения жалобы (апелляционной жалобы), или при представлении лицом, подавшим жалобу (апелляционную жалобу), дополнительных документов, но не более чем на один месяц.

Жалоба, поданная на решение о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения, выявленного в ходе мероприятий налогового контроля, вынесенное в порядке статьи 101.4 НК РФ, рассматривается налоговым органом в течение 15 дней со дня ее получения. Абзац 3 пункта 6 статьи 140 НК РФ указывает на то, что и в этом случае срок может быть продлен, но не более чем на 15 дней.

Решение руководителя (заместителя руководителя) налогового органа по жалобе (апелляционной жалобе) или о продлении срока рассмотрения





жалобы (апелляционной жалобы) вручается или направляется лицу, подавшему жалобу (апелляционную жалобу), в течение трех дней со дня его принятия.

Как было уже указано выше, после обжалования решения о привлечении к ответственности в вышестоящем налоговом органе налогоплательщик имеет право обжаловать это решение в суд. Жалобы, поданные в суд, рассматриваются и разрешаются в порядке, установленном гражданским процессуальным, арбитражным процессуальным законодательством.

Стадия исполнения решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения подлежит исполнению со дня своего вступления в силу, т.е. по истечении одного месяца со дня вручения лицу (его представителю), в отношении которого было вынесено соответствующее решение (п. 1 ст. 101.3 НК РФ), если, конечно, оно не было обжаловано в апелляционном порядке, то решение вступает в силу со дня вынесения решения по жалобе.

Обращение соответствующего решения к исполнению возлагается на налоговый орган, вынесший это решение. В случае рассмотрения жалобы вышестоящим налоговым органом в апелляционном порядке вступившее в силу соответствующее решение направляется в налоговый орган, вынесший первоначальное решение, в течение трех дней со дня вступления в силу соответствующего решения (п. 2 ст. 101.3 НК РФ).

Исполнение решения о привлечении к ответственности состоит из двух этапов – добровольного и принудительного. На основании пункта 3 статьи 101.3 НК РФ в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения налогового органа о привлечении к ответственности налогоплательщи-

ку оправляется требование об уплате налогов, сборов, пеней и штрафа (п. 1 ст. 70 НК РФ). Требование об уплате, выставленное ранее даты вступления в законную силу решения налогового органа, признается недействительным. Нарушение срока выставления требования на уплату налога не прерывает течение общего срока на принудительное взыскание налога и пеней. То есть срок взыскания недоимки при нарушении срока выставления требования будет исчисляться таким же образом, как если бы требование было выставлено вовремя.

Если в указанный в требовании срок налогоплательщик не уплатил суммы налогов и санкций, то начинается принудительное исполнение решения. Для этого предусмотрены самостоятельные процедуры, установленные статьями 46, 47 и 48 НК РФ.

Как видим, особенности производства по делам о налоговых правонарушениях изначально обусловлены самим объектом выявленного налогового правонарушения. Имущественные налоговые правонарушения могут быть выявлены только в ходе налоговых проверок, процедура проведения которых установлена статьями 87-100 НК РФ, требуют особого оформления, более детального рассмотрения материалов и более продолжительные сроки на вынесение решения при его обжаловании. В свою очередь, организационные правонарушения выявляются в ходе иных мероприятий налогового контроля и могут быть рассмотрены в упрощенном порядке.

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 02.04.2014) // Собрание Законодательства РФ. 1998. Ст. 3824.

² Документ опубликован не был // СПС Консультант Плюс.

³ Кинсбургская В.А. Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах. М., 2013. 204 с.

⁴ По делу о проверке конституционности положений статьи 113 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Г.А. Поляковой и запросом Федерального арбитражного суда Московского округа: Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2005г. № 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 4.

⁵ Об утверждении Формы Акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации налоговых правонарушениях (за исключением налоговых правонарушений, предусмотренных статьями 120, 122, 123), и требований к его составлению: Приказ ФНС РФ от 13 декабря 2006 г. №САЭ-3-06/860@ // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №10.

⁶ Об утверждении форм документов, применяемых при проведении и оформлении налоговых проверок; оснований и порядка продления срока проведения выездной налоговой проверки; порядка взаимодействия налоговых органов по выполнению поручений об истребовании документов; требований к составлению Акта налоговой проверки: Приказ ФНС России от 25 декабря 2006 г. №САЭ-3-06/892@ (ред. от 23.07.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №13.

⁷ Об утверждении форм документов, используемых налоговыми органами при реализации своих полномочий в отношениях, регулируемых законодательством о налогах и сборах Приказ ФНС России от 31 мая 2007 г. №ММ-3-06/338@ (ред. от 27.08.2013) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 34.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2013. №27. Ст. 3445.

Evgeniya Vladimirovna Vaimer, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

Proceedings concerning tax offenses have specific features depending on whether these offences were detected in the course of tax audits or other tax control measures. In its turn, peculiarities of revealing tax offences are determined by the object of the offence itself. Property tax offences require a precise calculation of the amount of damage caused to the state, and therefore more rigorous procedural implementation than organizational tax offences. Stages of proceedings on tax offences and appeals against the decision about bringing to liability vary depending on whether there was a tax audit or the offence was detected not in the course of inspection.

Keywords: Proceedings concerning tax offenses, tax audits, other tax control measures.





УДК 340.5

Игорь Николаевич Васев, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье анализируется природа русской крестьянской общины как системообразующего элемента в истории отечественного государства и права. Проводится сравнение западноевропейской идеи гражданского общества с общинным мироустройством.

Ключевые слова: русская крестьянская община, правосознание, право собственности, право на землю.

ПРАВО НА ЗЕМЛЮ В ПРАВОСОЗНАНИИ РУССКОГО ОБЩИННОГО КРЕСТЬЯНСТВА

THE RIGHT TO THE LAND IN THE LEGAL CONSCIOUSNESS OF RUSSIAN COMMUNAL PEASANTRY

Как часто раздавались и раздаются жалобы на невежественного и безнравственного мужика, не имеющего ясных понятий о праве собственности и пользующегося всяким удобным случаем, чтобы попать это право. Обвинение, основанное на чистом недоразумении: народ лишь оригинально понимает собственность, но затем чувство уважения к собственности в нем гораздо глубже, чем в культурных классах. Да оно и не может быть иначе. С нами Европа еще раз сыграла плохую шутку, или, точнее, мы сами над собой ее разыгрываем, подражая Европе

А.Я. Ефименко. Исследования народной жизни: обычное право

Русская крестьянская община уникальна в ее опыте. Настолько гармонично она сочетала интересы как богатого, так и бедного населения, что крестьянство в России всегда оставалось неревольюционным. Уникальна крестьянская община и через ее глубоко религиозное постижение земли. Незыблемым в народном правосознании оставалась идея: земля дана всем от Бога. Поэтому тот, кто переставал работать на ней своими руками, не имел морального права в дальнейшем заниматься землей. Тот же, кто работал на земле, возлагал на себя ряд не только правовых, но и моральных обязанностей. Земской деятель XIX в. В.В. Селиванов делится с нами интересными наблюдениями: «Горох, для сохранения его от набегов ребят, сеют среди поля, а когда уже образуются стручки, то ставят и караул. Сажают старика на горох, – где он выстраивает шалаш. Но многие считают, лучше сеять горох близ проезжих дорог за тем, чтоб прохожие и проезжие могли им пользоваться. Есть поверье, что за это Господь вознаградит большим урожаем»¹.

Земля русским крестьянином никогда не воспринималась как средство к

обогащению, как объект капиталовложения. Владение землей предоставляло не дополнительные правомочия, а, прежде всего, налагало социальные обязанности. В связи с этим русскому крестьянству было чуждо выработанное западноевропейской правовой наукой понятие частной собственности. Собственность была общинной. Западноевропейское понимание собственности акцентирует внимание на средствах защиты собственником своих прав, на отделении «своего» от «чужого». В правосознании же русского крестьянина владение землей увязывалось не с правом, а с обязанностью – причем не юридической, а нравственной. «**Держание», а не «собственность» – вот суть отношения русской общины к земле.** Н.М. Муравьев в своей «Конституции» замечал по поводу общинного владения: «Те, которые пользуются землями в общественном владении, не суть владельцы»², т.е. в глазах европейски образованного помещика общинное владение землей не являлось правом собственности.

То, что земля была «ничейной», а право собственности безусловно уста-

навливалось только в отношении добытых трудом продуктов, подтверждается также следующим правовым обычаем. Как только урожай снят с поля и вывезен, то сжатое поле тут же превращалось в общий выпас, т.е. пасты на нем свой скот мог любой. Если же владелец не хотел этого (например, тут же осенью желал приступить к обработке данного поля), то он должен был продемонстрировать свое желание: по границам участка выставлялись камни или прутья, свидетельствующие о нежелательности выпаса скота.

Однако определенные недоумения при определении правовой природы земельных отношений на Руси могут возникнуть в связи с анализом документов, относящихся к изучаемому периоду. Так, применительно к приусадебным участкам (огороды, земли под хозяйственными постройками и пр.) в крестьянских завещаниях мы часто встречаем интересные характеристики права на данные участки: «полное», «потомственное», «беспорное»³. Имеем ли мы здесь дело с правом частной собственности? Опять же нет. Данное «полное», «по-





томственное» и «бесспорное» право должно было лишь оградить наследника крестьянина от притязаний третьих лиц (например, дальних родственников, соседей, иных односельчан). Но ни в коем случае это «полное» право не поразило способность общины при определенных обстоятельствах произвести передел и этих, казалось бы, находящихся в частной собственности земель. Сами владельцы таких участков признавали неограниченное право общины делить любые земли.

Необходимо признать, что в строгом смысле слова земля не была объектом купли-продажи в среде русского крестьянства. Нас не должна вводить в заблуждение терминология. Так, в 1775 г. крестьянин д. Усть-Алейской Андрей Сизиков переехал на займку верстах в трех от деревни, распахан там 3 дес., а старую пашню продал крестьянину д. Красноярской П. Белкину. Всего Белкин купил у Сизикова «пашни ево десятины с три, да залежи две за договорную с ним Сизиковым цену за три рубли, да бревен ветловых числом девяносто, дал ему 2 рубля 50 копеек»⁴ (ГААК. Ф1. Оп.1. доп. Д.14-а. Л.91-92).

Состоявшаяся здесь «купля-продажа» не означает купли-продажи в современном ее смысле. Речь идет о *переуступке права пользования землей за плату*. Один член выбывает из общины и прискивает на свое место другого труженника. При этом та земля, которая вплоть до ближайшего передела закреплена за первым крестьянином (он ее удобряет, пускает в залежь на отдых и пр.) на оставшееся до передела время за плату передается второму крестьянину – новому члену общины. Не может «Божья» земля переходить из рук в руки. Она пребывает в постоянном пользовании общины, а вот конкретные общинники, обрабатывающие эту землю, меняются. «Мирское тягло лежало не на лице, а на земле и переходило вместе с землей. Единственным интересом мира было, чтобы, с одной стороны, земля не осталась как-нибудь без владельца и не легла на его плечи, с другой – чтоб не перешла в такие руки, которые были бы достаточно сильны, чтобы отбиться от мирского тягла или хоть от какой-нибудь ее составной части, например, от службы: нередко случалось, что нетяглые люди, приобретшие тяглую землю, не хотели нести с нее службы»⁵. Но, по словам А.Я. Ефименко, «это столкновение ничуть не вело к ограничению прав собственника»⁶.

Отчуждение земли сопровождалось *сводом* ее. «Свод – мирской акт, посредством которого до сведения мира доводилось, что такой-то «свел с себя» тягло своей земли такие-то поля таких-то названий всего в тягле такому-то, которому «с той земли подати платить и службы служить с миром вряд». Акт свода вносился в волостную веревную книгу»⁷.

«Изучая акты, относящиеся до движения крестьянской земельной собственности, поражаешься прежде всего, странным противоречиям. С одной стороны, право крестьянина на землю является со всеми привычными нам атрибутами неограниченной, полной собственности: крестьяне продают, закладывают, меняют, дарят, завещают, отдают в приданое за дочерьми, делят свои земли совершенно так, как это могли бы делать настоящие собственники в самом современном смысле слова. А между тем рядом же наблюдаем явления, совершенно необъяснимые с точки зрения современных понятий о собственности»⁸. Например, при продаже земли преимущественным правом покупки обладали члены той же общины. Но это еще можно объяснить и с помощью современной теории права собственности. А вот следующий момент уже никак с помощью римского частноправового инструментария не понять: бывший землевладелец-продавец в любой момент мог потребовать к продаже ему ранее проданный участок – с точки зрения крестьянской терминологии, владелец «был крепок», т.е. даже после продажи земли мог в любой момент вернуть ее в сферу своего хозяйственного господства (разумеется, с возвратом цены земли). Крестьяне называли это правом «спрашивать на выкуп». Причем это право признавалось безусловным. «Но продавец, имеющий право возвращать себе обратно проданное, предполагает необходимо, что самый договор купли-продажи, по крайней мере, по отношению к земельной собственности, есть нечто очень отличное от того юридического акта, который мы теперь обозначаем этим названием»⁹.

А.Я. Ефименко видела объяснение праву «спрашивать на выкуп» в том, что прежний владелец, как вложивший когда-то свой труд в данный земельный участок, имеет преимущественное перед всеми право на его обработку. Думается, что разгадка в другом. Мы не сможем постичь данного правового обычая, если не введем его в поле общины. Ведь, скорее,

стремление общины к единению, округлению своих пределов, приданию им округлой формы предполагало возможность возврата в общину тех земель, которые по каким-либо причинам выпали из нее (например, были уступлены лицу, проживающему в другой местности и не входящим в общину). Если прежний владелец «спрашивает землю на выкуп», требует ее возврата, значит, что он не оставил земледельческого занятия, напротив, предполагает его расширение. А землю он продал, например, в трудное для него время (болезнь, безденежье и пр.). Кто, как не крестьянская община, находившая свою опору в крепких хозяйственниках, поддержит такую инициативу. По-видимому, данный правовой обычай вытекал не из права трудовых затрат, а из общинного мировоззрения: община в своем стремлении к восстановлению прежней гармонии, к восстановлению целого была гарантом соблюдения права «спрашивать на выкуп».

«Волостной мир мог в известном случае вмешиваться в отчуждение, а именно в том, когда за владельцем были «старые денежные или хлебные невыплаты», т.е. недоимки. Мир мог требовать – или чтобы недоимки были переведены с земель на нового владельца, или чтобы старый владелец оставил за собой часть земли, достаточно гарантировавшую уплату этих недоимок»¹⁰.

Таким образом, если крестьянин и «продавал» землю, то он, скорее, осознавал данное действие **не как уступку земли в качестве объекта гражданского права, а как переуступку права пользования землей за деньги**. То есть продавалась не земля (ее крестьянин в принципе продать не мог, так как «земля есть мирская да Божья»), а лишь право доступа к ней.

В связи с этим правосознанию русского крестьянского мира знакомо такое понятие, которое в рамках современной юриспруденции, ориентированной на некритичное восприятие зарубежных конструкций, просто немисаимо – «**временная собственность**» – так крестьяне-общинники характеризовали свое *стояние к земле*. Здесь проявляется во всей своей неподкупной простоте утраченное нами подлинное содержание принципа «собственность обязывает». По понятиям русской общины земля не могла оставаться бесхозной, и, если у тебя есть возможность обрабатывать ее, пусть, даже себе в убыток, – ты обязан принять это имущество. Так, у В.П. Во-



ронцова в его фундаментальном труде «Артель и община»¹¹ встречаем указание на целый ряд приговоров мирского суда, когда неудобный (неплодородный, приносящий убыток) земельный участок насильно передавался зажиточным членам общины. Не мог Божий дар презираться человеком – из последних сил крестьянин (в некоторых ситуациях даже себе в убыток) должен был обрабатывать такой участок. Крестьяне просто не могли «впусте землю держать». Земля иногда отбиралась и передавалась другому владельцу за формулировкой «если владеет землей напрасно», даже если имелось документальное подтверждение права владения. «Собственность обязывает». Современная же юриспруденция понимает данный принцип утилитарно: якобы на собственность нужно платить налог и т.п.

Если крестьянин сохранял за собой нравственное обоснование своего права на обработку земли, то к этому нравственному затем прилагалось и правовое обоснование. Так, «в 1777 г. Канцелярия Кольвано-Воскресенского горного начальства разбираала жалобу крестьянина Д. Зайцевой Белоярской слободы Федора Чащина. По согласию обществ деревень Зайцевой и Дрянной они взяли покосы умершего крестьянина Соколова, поставили 150 скирд и накопили травы еще на 30 копен, однако Сотник А. Бессонов отдал сено дочерям Соколова. Канцелярия горного начальства утвердила решение сотника и приказала передать сено дочерям Соколова, поскольку они выплачивали подушный оклад за умершего отца, от них требовалось, однако, выплатить Чащину за работу. В этом деле интересны следующие моменты: деревенский мир был вправе передавать покос умершего крестьянина другому и сделал это, сотник (выборное лицо от нескольких деревень) оставляет покос за дочерями умершего крестьянина, и Канцелярия горного начальства утверждает это решение, дочери наследуют покос, принадлежавший отцу, если выплачивают за отца оклад, избавляя от этого мир»¹² (ГААК. Ф1. Оп.1. Д.533. Л.239).

Получается, если дочери умершего крестьянина ощущали в себе силу и далее обрабатывать землю (например, с помощью наемных рук до тех пор, пока не подрастет новое мужское поколение в семье), то они и ставились в равное отношение к земле, что и иные домохозяева-мужчины. Женская часть семьи смогла доказать свое стремление удер-

жать земельный участок для будущего мужского поколения. Дочери Соколова продемонстрировали желание сохранить свою связь с землей (выплата подушного оклада за умершего отца) и возложили перед общиной на себя нравственное обязательство быть настоящими хозяевами на этой земле. Видя такое нравственное притязание, община дает ему и правовое обоснование.

Земля обязывала, обязывала тянуть, трудиться наравне со всеми на общее благо. Именно в недрах русской крестьянской общины рождается уникальный **правовой принцип: «равенство всех перед землею»**¹³. Заметим, речь идет не о каком-то афоризме, а о полноценном правовом принципе. Раскрыть его можно следующим образом: «все, кто имеет отношение к земле, поставлены в совершенно равные условия». Земля как средоточие народной жизни определяет правовое положение человека. Не какие-то абстрактные ценности в виде гуманизма, справедливости и т.д., а стояние человека к земле – уникальное «правочувствие»¹⁴ той эпохи, недоступное современной позитивистской юриспруденции, – определяло правовое положение русского человека и общины, с которой он ощущал жизненное единство. Именно потому крестьянство не мыслило себя как неземледельческое сословие: Ю.С. Булыгин свидетельствует, что как бы не были развиты в том или ином селе ремесла и отхожие промыслы, все же «в первой половине XVIII в. каждая русская деревня в Верхнем Приобье была пахотной»¹⁵.

Приведем еще один пример из практики мирского суда: разорившаяся крестьянская семья решает покинуть деревню и попытаться счастья в городе. Она бросает свою землю, так как последняя невыгодна, и уезжает. По правовым понятиям крестьянина земля не может оставаться непризретою, безнадзорной. Поэтому мирской суд принимает решение – передать эту землю наиболее зажиточным членам общины и, самое главное, помимо воли этих зажиточных членов общины. Причем необходимо помнить, что постановления общины исполнялись всегда без всякого вмешательства со стороны государственной власти. У этого примера есть продолжение: семья, в свое время бросившая земельный участок, возвращается из города и желает вновь вступить в общину. Всем миром принимается абсолютно невероятное для современного права решение: отобрать

ранее брошенный земельный участок у теперешнего его владельца, несмотря на то, что последний долгое время разрабатывал пашню, ухаживал за ней, и возвратить прежним, пусть нерадивым хозяевам. Крестьянский мир умел прощать.

Идея жить единым хлебом, идея о равном отношении каждого труженика к земле – эти ценности предопределили само русское правосознание, его постоянное искание Правды, социальной справедливости. И.Л. Солоневич сделал очень интересное наблюдение – только в России землепользование перешло в третью стадию: после заимочного и захватного оно обратилось к общинному устройству. Два предыдущих типа землепользования известны и другим народам. Общинное – только славянам. Именно здесь мы должны обнаружить исключительную роль православия в формировании конечного облика русской общины. Ведь события могли пойти и по другому сценарию, например, как это было в Западной Европе: там с помощью формальных средств (юридические нормы) право пользования дефицитной землей было закреплено за отдельными наиболее состоятельными хозяевами. Остальные крестьяне, став безземельными – пролетариями, вынуждены были идти в город. Не то произошло в России: русская община, основанная на принципах христианского добрососедства, справедливости предпочла вариант уравнительного распределения земель, хотя бы этот осознанный шаг и означал хроническую бедность. До крестьянской реформы 1861 г., когда крестьянский мир был стеснен в своем праве перераспределять землю, среднее число безземельных крестьян в России составляло 20%; после перехода к уравнительному землепользованию оно падает до 10–4%¹⁶.

Убеждение в необходимости «черного передела» (когда вся земля, кому бы она не принадлежала, должна была разделиться меж всеми по числу душ) господствовало в русской крестьянской среде второй половины XIX в. «Оно коренится в той особенности крестьянских воззрений на собственность, по которой земля есть мирская да Божья; поэтому не может быть права частной собственности на землю, а может быть лишь право пользования землей, которое дается трудом, в нее вкладываемым»¹⁷. Как указывал Е.И. Якушкин, крестьянская идея «черного передела» носила во многом религиозный характер: не может Божья земля быть распределена неравномерно.





Но нельзя религиозную основу крестьянского правосознания понимать как негативное отношение к собственности вообще. Честный труд порождает и честный заработок. «К праву собственности на те земельные продукты, которые произведены трудом человека, крестьяне относятся с уважением почти религиозным. Кража скошенного сена на лугу, хлеба на поле, хотя никто их не сторожит, вещь совсем исключительная, покрывающая виновника вечным позором. Даже крайняя необходимость не может заставить крестьянина нарушить святое для него, в данном случае, право собственности. Существенное свидетельство: «Вот ловят крестьянскую оригинальные обычаи, имеющие целью примирить факт настоятельной необходимости нарушить право собственности с крайним уважением, которое обнаруживает крестьянство по отношению к этому праву. Вот некоторые примеры. В Архангельской губернии существует такой обычай: если путнику понадобится в дороге корм для лошади, он берет сено из первого попавшегося зарода, но непременно кладет в зарод деньги, соответственно стоимости сена. Близкий к этому обычай встречается в Земле Войска Донского. В неурожайные годы, когда бедняки находятся в совсем безвыходном положении – купить хлеба не на что, занять не у кого, – они прибегают к самовольному, так сказать, займу у богатых. Из хлеба, который зажиточные держат необмолоченным в степи на току, вдруг исчезает несколько копен, взятых неизвестно кем, а на другой или даже на третий год, при урожае, хлеб привозится опять, всегда 2-3 копнами больше, чем было взято, и складывается на том же самом месте. Когда берут хлеб, иногда оставляют на месте записку, в которой говорится, что заставила взять хлеб крайняя нужда, и что он будет непременно возвращен при урожае»¹⁸.

Мы видим перед собой простое и неподдельное восприятие русским крестьянином имущественного вопроса. Земледелец находил себя в отношениях с материальным миром не в роли хозяина, а в роли благодарного временного пользователя. Единственным средством оправдания материального благосостояния был честный труд. Крестьянин, даже если бы и захотел, не могший получить поддержку государственной власти за ее

отдаленностью в борьбе с хищениями, в такой поддержке просто не нуждался. Крестьянская община не через принуждение, а на уровне правового убеждения в корне исключала возможность корыстоования за счет других.

Нетрудовой же доход крестьянами просто не признавался. Не мог крестьянский ум, например, вместить идею, что лес может кому-то принадлежать, пусть даже государству. Лес растет сам по себе, это Божий труд – и пользоваться его плодами только один человек не может. У А.Я. Ефименко встречаем очень интересное свидетельство: «Вот ловят крестьянина на лесной порубке..., обзывают его вором. Того даже слезы прошибают от тяжкой обиды: «Отродясь не был вором, а тут вот, на-поди, вором величают», плачет он и вполне убежден, что его обидели напрасно. В суд идти и понести наказание, когда поймался, это так, это следует по закону, – что поделаешь, когда такой чудной закон выдумали? – а все же таки не вор и вором отродясь не был»¹⁹. Или еще: «Осенью или весной почти каждую ночь вы можете встретить по дорогам, идущим в лес, целые обозы с хворостом, колямами. Спросите, откуда везут, и вам скажут, улыбаясь: с батьковщины»²⁰. Под «батьковщиной» крестьяне подразумевали казенные леса, которые в силу их «ничейности» добры ко всем как отец родной. Крестьяне говорили по этому поводу: «Государева вотчина, а мое поселье».

Это старое понимание Права, не доступное современному позитивистскому правосознанию. Крестьянская община в ее одухотворенном правосознании была системообразующим фактором в жизни нашего государства и права. Этот уникальный, к сожалению, почти забытый институт дал России образцы сбалансированного, устойчивого мироустройства. Отвернувшись от своего исторического прошлого, Россия пытается реализовать заимствованные извне программы местного самоуправления, гражданского общества. Но если эти теории, будучи выработанными зарубежными интеллектуальными силами для зарубежных же условий, отказываются приносить положительные плоды на почве нашего государства, то управленче-

ская элита только выражает недоумение по поводу неготовности общества жить «цивилизованно». Не заимствование чужих форм, а знание собственной истории и умение делать из нее правильные выводы – вот что необходимо современной России.

Современное российское государство и право устойчиво демонстрируют идеологическую пустоту. Это происходит потому, что в свое время в фундамент здания государственности были положены чуждые нам ценности, что привело к неустойчивости этого здания. К сожалению, уникальные, выработанные самостоятельно общинные, соборные формы существования отечественного государства и права либо забыты, либо замещены чуждыми суррогатами. Россия все еще не может преодолеть Смуту, уже вторую в ее истории.

¹ Селиванов В.В. Год русского земледельца: зарисовки из крестьянского быта. Зарайский уезд Рязанской губернии. М., 2011. С. 19.

² См.: Муравьев Н.М. Сочинения и письма: в 2 т. Иркутск, 2001.

³ Кауфман А.А. Русская община в процессе ее зарождения и роста. М., 1908. С. 296.

⁴ Бульгин Ю.С. Приписная деревня Алтая в XVIII в. Ч. 2. Барнаул. 1997. С. 138.

⁵ Ефименко А.Я. Исследования народной жизни: обычное право. М., 2011. С. 256.

⁶ Там же.

⁷ Ефименко А.Я. Указ соч. С. 256-257.

⁸ Ефименко А.Я. Указ соч. М., 2011. С. 250.

⁹ Ефименко А.Я. Указ соч. М., 2011. С. 252-253.

¹⁰ Ефименко А.Я. Указ соч. М., 2011. С. 256.

¹¹ См.: Воронцов В.П. Артель и община, М., 2008.

¹² Бульгин Ю.С. Приписная деревня Алтая в XVIII в. Ч. 2. Барнаул. 1997. С. 134-135.

¹³ Цит. по: Кауфман А.А. Русская община в процессе ее зарождения и роста. М., 1908. С. 3.

¹⁴ Выражение И. Посошкова. См.: Посошков И. Книга о скудости и богатстве. М., 1951.

¹⁵ Бульгин Ю.С. Указ соч. С. 7.

¹⁶ Кауфман А.А. Указ соч. С. 270.

¹⁷ Ефименко А.Я. Указ соч. М., 2011. С. 141.

¹⁸ Ефименко А.Я. Указ соч. С. 144.

¹⁹ Ефименко А.Я. Указ соч. С. 145.

²⁰ Там же.

Igor Nikolaevich Vasev, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Law-making of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article analyzes the nature of the Russian peasant commune as a system element in the history of the state and national law. A comparison of Western European ideas of civil society with a communal world order is made.

Keywords: Russian peasant commune, legal awareness, the right to property, the right to land .





УДК 340.12

Антон Александрович Васильев, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

Статья посвящена анализу феномена рецепции права в отечественной консервативной правовой доктрине. Скепсис консерваторов по отношению к заимствованию иностранного права вызван восприятием права как духовно-культурного организма. В работе сформулированы предложения по нейтрализации негативного влияния рецепции иностранного права на российскую правовую систему.

Ключевые слова: консерватизм, охранительство, традиционализм, рецепция, право, обычай, преемственность, идентичность.

ПРОБЛЕМА РЕЦЕПЦИИ ПРАВА И КУЛЬТУР-НАЦИОНАЛИЗМ В КОНСЕРВАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ РОССИИ¹

THE PROBLEM OF RECEPTION OF LAW AND CULTURAL NATIONALISM IN CONSERVATIVE LEGAL IDEOLOGY OF RUSSIA

Оценка отечественным консерватизмом допустимости и продуктивности рецепции иностранного права российской правовой системой зависела от господства среди традиционалистов органической методологии. Органическая теория базируется на ряде методологических допущений, являющихся оппозициями для механицистской логики либерализма.

Во-первых, природа и общество признаются результатами божественного творчества, и потому в равной мере природным и социальным процессам присущи органические законы. В либерализме социальные процессы признаются результатом рационально осмысленных механических и универсальных для всех людей законов. В результате в либерализме становится возможным обоснование некоего всечеловека, абстрактной личности, живущего по общим для всех людей законам.

Во-вторых, общество в органической концепции рассматривается как организм, т.е. естественный, духовно-материальный цельный союз людей. В либерализме общество воспринимается как механическая совокупность разрозненных индивидов, что позволяет конструировать такое объединение как «общечеловечество».

В-третьих, в органической теории общество развивается по заданным богом началам и законам (телеологичность развития), тогда как в либерализме развитие общества – есть череда причинно-следственных связей.

В-четвертых, общество и, как следствие, право в органической методологии развивается на основе внутренних, имманентных законов, тогда как в либеральном механицизме общество развивается по произвольным, рациональным законам человеческого мышления.

Органицизм консерватизма предполагал восприятие права как проявление национально-культурного творчества русского народа, как воплощение национального духа. В либеральной доктрине культур-национальному пониманию права противопоставлялся идеал некоего универсального для всех культур построения на основе разума корпуса естественно-правовых норм.

Консервативная правовая идеология России во многом стояла на позициях исторической школы права Пухты и Савиньи, которая рассматривала право как продукт национального духа, естественное и органическое творение народного мировоззрения. Причем в национальном духе консерваторы усматривали реализацию более высокой субстанции – божественного замысла. Именно народ как социальный и культурный организм для традиционалистов является субъектом правотворчества, а не универсальный и абстрактный разум индивида. Причем дух нации не сводится к интересам и помыслам отдельных индивидов, а восходит к высшим идеям и ценностям божественного порядка.

Как следствие, консервативная правовая идеология России в праве отмечала такие качества:

- право есть органическое произведение, а не результат мыслительной деятельности законодателей и академических ученых;
- право как выражение народного духа на себе несет отпечаток национально-культурного своеобразия;
- господствующей формой права выступает правовой обычай как наиболее естественный и органический продукт народной правовой жизни;
- задача юриспруденции и законодателя – раскрыть существующие в народной жизни обычаи и придать им общий характер;
- развитие права происходит за счет внутреннего саморазвития, развертывания народного духа под воздействием заданных законов и обстоятельств места и времени.

С учетом культурно-исторических и органических интенций определялось отношение консерватизма к феномену рецепции права. Если в либерализме речь шла о наличии общечеловечества и абстрактной личности, то вполне было допустимым говорить о заимствовании тех правовых идей и ценностей, которые являются единными для всего человечества (естественное право). Напротив, консервативная правовая идеология России исходит из национально-исторического своеобразия каждого народа как правотворца и в целом критически относилась к возможности заимствования





правовых институтов, созданных другим народом.

Консерватизм видит в рецепции иностранного правового опыта целый ряд недостатков и угроз. С одной стороны, рецепция чужого права непродуктивна, поскольку при переносе правовых институтов не учитывается менталитет реципиента и та социокультурная среда, в которую такие институты внедряются. В результате зачастую привнесенные извне правовые институты не приживаются национальным сознанием и остаются мертворожденными. Так, ярким примером можно назвать Указ Президента РФ, который ввел в российское право институт доверительной собственности (траст), не имевший ни соответствующих правовых традиций, ни корней в российском правосознании². Доверительная собственность как институт английского права имела традиционные основания в английских земельных отношениях и предполагала возможность раздробления собственности и даже существования одновременно нескольких лиц с титулом собственника. Указ Президента РФ предусматривал существование двух собственников на вещи – учредителя траста и доверительного собственника, что в корне отличалось от традиционного понимания собственности в России и странах континентальной правовой семьи. После нескольких лет его неприменения в силу отсутствия традиций и фактической необходимости, институт траста был преобразован в договорное обязательство – доверительное управление имуществом, хотя сам Указ так и не был признан утратившим силу.

Во-вторых, что более было серьезно для отечественного консерватизма, в рецепции права серьезное значение играют социокультурный, ментальный или идеологический срезы. Право народа – есть отражение ментальности, идей и ценностей народа. Следовательно, восприятие иностранного права может вести к разрушению собственной правовой ментальности и идентичности, ослаблять духовные основания общества и государства. С.В. Ткаченко, обративший внимание на идеологический компонент рецепции права, пишет: «рецепция зарубежного права, правовых идей, несовместимых с правовой ментальностью населения, закономерно приводит к возможности разрушения самого государства»³.

Причем С.В. Ткаченко прямо называет внедрение в российское право и политическую практику европейских либеральных институтов (республики, федерации, президентства, парламентаризма, прав человека) и насыщение российского правосознания мифами правового нигилизма, рецепции римского права, превосходства европейского права – средствами идеологической борьбы против российской культур-

ной и государственно-правовой традиции, которые ведут к тотальному слоому российской цивилизации и государственности.

К.П. Победоносцев, отрицая возможность рецепции права как отрицание собственного национального духа в сфере права, писал: «Дух – вот что существенно во всяком учреждении, вот что следует охранять дороже всего от кривизны и смешения»⁴.

Отечественные консервативные мыслители неоднократно обращали внимание на недопустимость копирования европейского правового опыта вследствие несовместимости европейского и российского правового менталитета. Начиная с реформ Петра I, по мнению традиционалистов, русское право начинает включать в себя неорганичные для русской правовой культуры европейские юридические начала. Так, Воинский Артикул Петра I хотя и восполнял пробел в военно-уголовном законодательстве России, был основан на шведских, а не российских правовых началах.

В целом отечественный консерватизм видел в копировании политических и правовых институтов Запада не неизбежность преклонения перед достоинствами европейской цивилизации и отсталость России в правовом отношении, а «обезьянничанье», «подражательство» русской юридической науки и бюрократии европейским образцам.

Культур-национализм российского консерватизма закономерно приводил к обоснованию собственной правовой традиции России и наличия собственного национального начала в праве. Как правило, такой национальный корень консерватизм видит в наличии либо собственной русской правовой традиции (с господством православной детерминанты) или в общеславянских правовых корнях. Важно при этом другое, что доказательство собственных юридических традиций позволяло консерватизму надеяться на возможность построения адекватной системы русского права, избегающей заимствования иностранного правового опыта. Примечательно, что спор о корнях русского права, поставленный еще в XIX в. Калачевым, Морозкиным, Беляевым, славянофилами, нашел свое продолжение на рубеже XX-XXI вв. До сих пор в отечественной юриспруденции не утихает спор о природе русского права. При общей мысли о том, что российское право принадлежит к романо-германской правовой семье с точки зрения системы источников права и системы права, нельзя не отметить стремления значительной части правоведов обосновать самостоятельность российской правовой системы.

Во-первых, российское право в отличие от европейского практически не было восприимчивым римского права в обработке европейской юриспруденции. Примеча-

тельно, что классик сравнительного правоведения Рене Давид прямо указывает на то, что российское право никогда не было частью романо-германской правовой семьи как по формальным, так и по идеологическим причинам.

Во-вторых, отчетливо отличает российскую правовую систему такой элемент как правосознание, в котором до сих пор не нашли поддержки европейские идеалы уважения к формальному закону, права человека и т.п. С точки зрения правового менталитета российская правовая система не может быть включена в семью романо-германских народов.

Эти и другие обстоятельства позволили ряду ученых высказать позицию о том, что российское право в своем традиционном, ментальном основании составляет особый правовой феномен. В юридической литературе вполне обоснованно выдвигаются тезисы о признании российского права самостоятельной правовой системой, частью славянской правовой семьи или даже особой евразийской правовой системы⁵.

Так, В.Н. Синоков высказал мнение о том, что российская правовая система как часть славянской правовой семьи должна быть признана самостоятельной правовой семьей с точки зрения традиций, своеобразия национального правосознания. Ученый отмечает: «Российская правовая система относится к самостоятельному типу правовой цивилизации (культуры). До тех пор, пока не сложится ее системное, в том числе теоретическое, видение, будет сохраняться и воспроизводиться иллюзия правовой отсталости России, наносящая стране колоссальный моральный ущерб, подрывающая ее правопорядок и правосознание граждан»⁶.

В отношении современной политической системы и права консервативная правовая идеология на основе убежденности в наличии собственного в России правового начала выдвинула ряд положений.

Во-первых, правотворческая деятельность должна строиться на основе скрупулезного изучения собственного правового опыта (в том числе исторического), а не использовании чужих правовых институтов. Так, парадоксальным по абсурдности было внедрение в современный УПК РФ института дачи прокурором согласия на возбуждение уголовного дела, который воспроизводил американскую модель. Внедрение такого института остановило предварительное расследование, поскольку ни одного следственного действия без санкции прокуратуры следователь совершить не мог. С другой стороны, законодатель совсем не учел ни американских, ни российских традиций. В США именно прокурор осуществляет работу по юридической квалификации преступлений, а все остальные лица лишь собирают доказательства. Российский



уголовный процесс всегда основывался на процессуальной самостоятельности следователя. В результате в скором времени такое нововведение было заменено на традиционный правовой институт⁷.

Во-вторых, язык права должен быть максимально приближен к русскому литературному языку и традициям, а использование иностранных терминов возможно лишь при их ясности, долговременности применения и невозможности замены на отечественные аналоги. Так, не всегда разумно в законодательстве используются такие термины, как медиация, ипотека, сервитут, регресс, реституция, концессия и т.п. Кстати, к 1917 г. была завершена работа по составлению словаря иностранных терминов, используемых в российском праве, для облегчения их восприятия и использования в юридической практике.

В-третьих, правовое реформирование должно избегать необоснованной модернизации и основываться на следовании основным закономерностям правовой жизни народа. Правотворческий волюнтаризм и нормативная избыточность в российских условиях никогда не приносили пользы. Вполне можно допустить использование неформальных процедур и действия иных социальных регуляторов в тех или иных случаях, нежели прибегать к юридическому методу регулирования.

В-четвертых, юридическое образование должно быть насыщено курсами по изучению собственной правовой традиции с ограничением внимания на зарубежные правовые системы. Российская юриспруденция должна искать правовые образцы не в западных правовых системах, а в собственной истории права и современной жизни народа (обычаях и традициях). В этом отношении весьма полезная работа была проделана в дореволюционной России по сбору обычаев русского крестьянства.

В-пятых, необходима ревизия действующего российского права с точки зрения согласования рецептированных норм права с национальной правовой культурой России и исключения тех положений, которые находятся в противоречии с правовыми традициями России.

Квинтэссенцию русского консерватизма по отношению к проблеме рецепции права, по мысли А.С. Карцова, можно выразить в той задаче, которая возлагается на законодателя и правоприменителя с учетом идеи культур-национализма: «Согласовы-

вать функционирование действующей правовой системы и ее структурных элементов с требованиями, вытекающими из наличия исходной основы; и не допускать проникновения в законодательство и правоприменение чужеродных принципов, институтов и норм»⁸.

Наконец, использование рецепции права должно быть сопряжено с осознанием идеи о том, что восприятие чужого правового опыта может вести к потере национальной идентичности, утрате национально-культурных оснований государства и права и даже появлению угрозы для национальной безопасности. Так, распространение американских либеральных ценностей в России в 1980-1990-е гг. идеологически подготовило крах СССР, поскольку политическая элита России, охваченная этими ценностями, не глядя на ценности народа, обеспечила распад советского государства.

Различие российской правовой культуры и правовой культуры Европы и соответствующие бесплодные попытки рецепции европейского правового опыта определяют той ролью, которую играет право в жизни российского и европейских обществ. Приоритет неформальных социальных регуляторов и узкая сфера юридического регулирования вкуче с оценкой закона как средства охраны от нарушений на случай конфликта не могут сочетаться с идеей господства права как основного социального регулятора. В подмене нравственности на право российский менталитет усугубляет одно из самых опасных заблуждений. В результате идея правовой государственности воспринимается как расширение этатизма и формализация нравственности, что претит российскому правосознанию. Совершенно верно Р.В. Насыров отмечает недопустимость смешения права и нравственности: «Попытки «европеизации» России выражали установку на такое смешение, что и приводило к неосознанному отрицанию права вообще. В этом одна из причин низкого уровня правовой культуры в России. Необходимо признать, что российское правовое сознание не достигло еще уровня самосознания. Самоидентификация правовой составляющей российской правовой культуры и появлению доверия к праву способствовало бы признание того, что право реализует прежде всего охранительную функцию и не претендует на большее»⁹.

Отрицание возможности использования чужого правового опыта может поставить

вопрос о том, каким образом должна развиваться правовая система. Консервативная правовая идеология не выступала за неизменность и неподвижность права, а правовое развитие усматривала в органичном и последовательном саморазвитии права как формы национального духа исходя из внешних влияний и внутренних причин. Развитие права в консервативном мировоззрении проявляется:

- в постепенном и эволюционном развитии права;
- отмирании отживших правовых форм или одухотворении старых форм новым духовным и юридическом содержании.

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента РФ для поддержки молодых кандидатов наук, проект № МК – 1456.2014. 6 «Консервативная правовая идеология в России и Западной Европе: сравнительный анализ».

² О доверительной собственности (трасте): Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. №1. Ст. 6.

³ Ткаченко С.В. Рецепция права в переходный период развития России. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 16.

⁴ В.[Победоносцев К.П.] Русские листки из-за границы // Гражданин. 1873. № 32. С. 873.

⁵ Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правопедения. М., 1995. С. 156.

⁶ Синюков В.Н. Российская правовая система: вопросы теории: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 1995. С. 15.

⁷ Синкин К.А. Согласие на возбуждение уголовного дела: российский опыт американской традиции // Государственно-правовой опыт России: соотношение самобытного и заимствованного / под ред. В.В. Сорокина. Барнаул.: Изд-во Алт. ун-та, 2013. С. 155-158.

⁸ Карцов А.С. Проблема национального начала в праве (из истории русской юриспруденции) // Российская правовая культура как альтернатива идеологии глобализма: Межвузовский сборник трудов / под ред. В.В. Сорокина. Барнаул, 2010. С. 103.

⁹ Насыров Р.В. Человек как самоценность: О формулировке ст. 2 Конституции РФ 1993 г. Барнаул. С. 164.

Anton Aleksandrovich Vasilyev, Associate Professor of the Department of Civil Disciplines and Human Rights of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

This article analyzes the phenomenon of reception of law in the domestic legal conservative doctrine. Conservative skepticism towards foreign borrowing of law as part of the perception of the spiritual and cultural organism. The author formulates proposals to neutralize the negative impact of reception of foreign law on the Russian legal system.

Keywords: conservatism, traditionalism, reception, law, custom, continuity, identity.





УДК 340.12

Александр Викторович Головинов, доцент кафедры социогуманитарных наук Алтайской академии экономики и права, кандидат философских наук

В рамках настоящей публикации проводится авторская реконструкция политико-правового идеала в наследии основоположников сибирского областничества. Установлено, что в основе политико-правового учения областничества лежала народническая идея приоритета ценностей демократического федерализма, индивидуальной свободы и общественного самоуправления.

Ключевые слова: Г.Н. Потанин, Н.М. Ядринцев, федерализм, областничество, народничество.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ИДЕАЛ ФЕДЕРАЛИЗМА В УЧЕНИИ КЛАССИКОВ ОБЛАСТНИЧЕСТВА

LEGAL AND POLITICAL IDEAL OF FEDERALISM IN THE DOCTRINE OF CLASSICS OF REGIONALISM

В последние годы существенное влияние на политико-правовые процессы в современной России оказывают стихийная децентрализация и фрагментация регионально-национальной жизни. Заметная научная актуализация в последние годы сложной проблематики российского федерализма также свидетельствует о ценности теоретического багажа, накопленного областниками в процессе многолетнего изучения региональных сообществ.

Известно, что политико-правовой идеал демократического федерализма в мировоззрении основоположников областничества Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина формировалась под воздействием социальной историософии Н.И. Костомарова и А.П. Щапова.

Ключевой тезис концепции Н.И. Костомарова как раз исходил из признания того факта, что всем историческим народам свойственно имманентное наличие определенных начал федерализма, из которых при определенных благоприятных условиях может развернуться политическая система федеративного типа. Русский народ с такой точки зрения не является исключением из правил. И только неблагоприятно сложившиеся политические и иные обстоятельства, утверждал Н.И. Костомаров, помешали славянским племенам, населявшим огромную часть Евразийского континента, объединиться в подлинно федеративный союз народов. Для лидеров областнического движения подобные построения служили теоретическим базисом идеи общности, саморазвития и самоуправления регионального сообщества. Согласно разработанным ими постулатам, лишь в свободной федерации

возможно развитие «народно-областных начал».

Точно также и народнический концепт «всей земли» коренного сибиряка А.П. Щапова созвучен пониманию областниками политико-правового смысла общерусского исторического процесса. «Щапов, – писали сибирские интеллигенты, – развертывает нам картину истории с канвою областного элемента, создающего гражданственность: историк-философ поднимает областной элемент до высоты доселе недосыгаемой»¹. Взгляды исследователя-демократа стали для областников теоретическим обоснованием социально-философской идеи децентрализации. Суть ее заключается в ограничении всевластия имперского центра и создания национальной системы административного деления страны на самостоятельные (автономные), самоуправляемые регионы с обязательным учетом природно-естественных критериев такого деления и местных особенностей социокультурного развития.

Вообще, принимая щаповскую философию отечественной государственности за некий ориентир, исходя при этом из самобытности условий складывания русского государства на базе существовавших ранее обособленных земель, сибирские областники подчеркивали, что на протяжении веков области жили в условиях фактического самоуправления. Они были полностью солидарны и с мнением Щапова, «что главный факт в истории есть сам народ, дух народный, творящий историю, сущность истории есть жизнь народная»².

Концепт общности, как и собственно само обращение к приоритетам развития периферии, Н.М. Ядринцев и

Г.Н. Потанин считали самым жизненным и господствующим началом. Патриархи свободной Сибири были убеждены в том, что без познания разнообразных историко-этнографических, культурных и этносоциальных особенностей «народно-областных начал» края невозможно понять исторические реалии русской национальной культуры. «Без точного исследования провинциальных учреждений, – писал Н.М. Ядринцев, разрабатывая данную тему вслед за А.П. Щаповым, – провинциального склада и первоначальных основных групп, из которых складывается государство, невозможно понять гений народа»³. Областники считали, что общечеловеческие вопросы развития могут быть локализованы в пределах местных региональных условий. Сообразно с ними, в их контексте они и должны рассматриваться.

В духе народнического антиэтатизма областниками разрабатывалась децентрализаторская модель построения сбалансированной иерархии и разделения функций между центром и провинцией (периферией) как система «снизу-вверх». Справедливо отрицая имперскую унитарную систему централизма, Н.М. Ядринцев определял: «Русская история, основанная на идее централизации, исключая идею общности, есть отрицание существенного, жизненного значения областей, как разнообразных органов в составе и развитии целого политического организма – всего народа»⁴. Само государство в гуманистической мысли сибирских регионалистов рассматривалось как совокупность областей, имеющих свои местные интересы, которые тесно связаны с интересами общегосударственными. Поэтому оптимальной и наиболее плодотворной



политической формой «народной жизни» признавалась федерация. «Только при равном и дружном, всецелом и всеобъемлющем самовыражении всех составных самобытно-общественных сил, интересов, – считал Н.М. Ядринцев, – может быть истинный, разумно-человеческий, и, по возможности, равный прогресс общества и народа»⁵. Развитие внутреннего потенциала регионов, с точки зрения областников, есть основополагающее условие развития и процветания всей страны, богатство которой и раскрывается в многообразии самобытных народно-областных начал. Через призму такого федералистского и региноведческого подхода, предполагающего построение иерархий снизу вверх, то есть от провинций к центру, областниками виделись задачи федеративных основ государственности, среди которых первостепенной становится вызывать потребности в изучении и развитии областей, что в свою очередь придаст самостоятельность жизни и самой области-провинции. Между тем областническая концепция вовсе не замыкалась на местных интересах.

Согласно убеждению Н.М. Ядринцева, «провинция есть народ, главная масса народная, которой принадлежит все...»⁶. Но достичь «истинно народного» общественно-гражданского процветания можно лишь тогда, когда «центр», наконец, перестанет быть помехой свободному разнообразию провинциальной жизни. Политико-правовой областнической мысли вообще была присуща диалектическая идея беспрепятственного развития, детализация и дифференциация частей как источника и естественной основы прогрессивного развития целого. Систему федеративных взаимосвязей идеологи этого движения рассматривали как альтернативную модель взаимоотношений между государством и народом (обществом), основанных по преимуществу на принципах рационального индивидуализма, которые не противоречили идее социокультурной самоорганизации общества, важнейшему внутреннему источнику самоуправления в регионах. «Народы образуют только одно огромное семейство, предназначенное делить между собой плоды земли, и этот дележ, – писал Г.Н. Потанин, – естественно сам обеспечивает согласие между народами»⁷. Следовательно, фактически общество способно выработать механизмы такого истинно демократического взаимодействия самостоятельно, без всякого вмешательства извне.

Представляется, что данный фактор выступает важным условием позитивной эволюции гражданского общества, в смысле возможности налаживания обратной связи между государством и народом, между центром и провинцией. Жесткий централизм же, как правило, ориентирован на

обеспечение целостности многосоставного сообщества как союза частей, в большей степени вертикально интегрированными путями, средствами прямолинейного воздействия на жизнь провинции. Нелинейные же взаимобратные связи возможны только в системе координат горизонтально построенного взаимодействия. Тем самым «патриоты Сибири» пытались теоретически перевести статус провинции – области из имперской вертикали в общерусский союз областей, создаваемый строго по горизонтали.

В ключевом разработанном вопросе гармонизации взаимоотношений центра и провинции политико-правовая концепция сибирского областничества построена на основе наиболее оптимальной модели федерализма, с учетом значимости вектора социального развития местного русского сообщества и сохранения поликультурности эндемичного разнообразия.

Так, подходя к проблеме развития провинции и уменьшения различий между центром и периферией, идеологи сибирского областничества Н.М. Ядринцев и Г.Н. Потанин, вероятно, руководствовались народнической теорией малых дел. Ставя региональные интересы на первый план, идеологи движения пробуждали интерес к Сибири, как восточной окраине, находившейся в неблагоприятном социальном-экономическом и политическом положении. В духе последовательного демократического федерализма основной акцент делался на развитие внутренней экономической инфраструктуры региона за счет профессионально грамотного и образованного населения области. Сама идея носила, безусловно, просветительский характер, поскольку просвещение населения должно было стать основой местного патриотизма, формирования самосознания, залогом политического и экономического процветания Сибири. «Вся наша пресса, – сокрушался Н.М. Ядринцев, – как и все прочие произведения нашей культуры являются исключительно центральной, подобно религии, науке, искусству и праву... сколько ни появится в ней оттенков, все они суть центрального мировоззрения. Ему вовсе не до местных нужд, когда ввиду его так много интересов всеобъемлющих»⁸. Неслучайно особое значение сибирскими областниками придавалось развитию региональных социально-политических ценностей, которые должны стать интеграторами разнородных элементов, обеспечивающими в рамках локальной территории возможность межэтнического взаимодействия. Лишь тогда на практике становилась бы возможной реализация политической модели поликультурного единства. Более того, для провинциальных политических деятелей областнического направления только народ может быть ис-

тинным представителем власти, «без посредничества и никакого попечительного вмешательства».

Позже подобные умозаключения высказывалась крупным мыслителем Н. Бердяевым в работе «Судьба России». Вслед за сибирскими областниками видный национальный мыслитель утверждал: «Исторический строй русской государственности централизовал государственно-общественную жизнь, отравил бюрократизмом и задавил провинциальную общественную жизнь»⁹. Бердяев вообще видел опасность России в централизации и, как следствие, в унификации политической жизни. Именно поэтому, как и деятели-областники, он считал необходимым духовно-культурную децентрализацию самих недр русской жизни.

Исследуя «инородческий вопрос» с позиций гуманизма и свободного самоуправления, идеологи областнического движения подчеркивали, что только в федеративном государстве могут быть созданы условия для полноценного развития «инородческого населения». Именно в разумно автономной федеративной государственности – залог органичного развития гармонии этнокультурного многообразия. Автономная самобытность федеративных начал выступает в этом смысле важной политической гарантией сохранения уникального своеобразия сибирских народностей, немыслимого без общественного самоуправления.

Свою принципиальную оппозиционность по отношению к гипертрофированному государственничеству централизму, как справедливо замечает современный автор, областники демонстрировали в своем демократическом подходе к концептуальной постановке проблем, связанных с положением коренных сибирских народов в составе Российской империи. Перспективный смысл их позиции по данному вопросу сводился к отказу от государственной политики патернализма и к признанию за народами с иными этнокультурными характеристиками права решать проблемы своего бытия в соответствии с собственными целями и нуждами. В этом «частном» сюжете областнической идеологии со всей очевидностью выразался общий центральный ее постулат о безусловном праве каждой органичной социокультурной общности – народа или целого региона – на автономию и право на свободное развитие своего потенциала. Подобный подход вытекал из признания всего объема социальных и политических прав за коренными народами, а в частности, прав на сохранение самобытных культурных традиций¹⁰.

Выступая против дискриминационных сторон региональной политики самодержавно-бюрократического «цен-





тра» в отношении Сибири, областники разрабатывали вопрос о земстве, которое воспринималось ими главным средством утверждения возможности хотя бы относительной самостоятельности Сибири. Земство ими воспринималось как гарант осуществления «народных форм жизни». Будущее области, позитивные перемены в жизни провинции областники связывали с введением земства как института народоуправства. Этот демократический институт гарантировал бы предоставление «полных» гражданских прав, обеспечивая равновесие в социуме и определяя согласованность действий в системе самоуправления.

Отметим, что на Сибирь как восточную окраину была распространена общероссийская система административно-территориального деления и управления. В то же время на политику центральной власти оказывали определенное влияние особенности геополитического положения региона (огромная территория с низкой плотностью населения, пограничное положение, постоянный приток новых жителей из европейской части страны и пр.), которые не учитывать было невозможно. Следствием этого стали определенные колебания в политике государства по отношению к этому краю. Стремясь в соответствии с общероссийской системой максимально унифицировать управление подвластной территорией, самодержавие нередко игнорировало сибирскую специфику. Но правильно понятые центральной властью собственные интересы требовали от нее учитывать местные особенности и в перспективе переходить к управлению регионом на основе такой модели управления, которая бы имела концептуально более прочные основания.

Под внешним воздействием такой социально-политической действительности областничество как «социальный нерв» отражало внутренние процессы, философски концептуализируя их в регионалистике, основанной на началах федерализма. Предлагая свой проект преодоления «колониального» статуса Сибири в составе империи, представители движения сибирского областничества строили свою идеологию с учетом требования известной политической автономии. Собственно поэтому, из-за неприятия основными политическими силами данного исторического периода федерализма как идеологии, об-

ластникам приписывали сепаратистские, центробежные устремления. Однако следует отметить, что сепаратизм базируется на национальном принципе, о котором в сибирских условиях не стоит вести и речи. На этот счет идеолог областничества Г.Н. Потанин отмечал: «Сибирь в ряду других областей, в которых появляется стремление к областничеству и автономии выделяется тем, что в ней эта идея не связана с национальной идеей. Основа сибирской идеи чисто территориальная»¹¹.

Ценным источником для адекватной реконструкции политико-правовой программы областничества является малоизвестная статья Г.Н. Потанина «Заметки о Западной Сибири». Ключевой вывод ее вовсе не «сепаратистский». Он сформулирован в духе последовательного радикально-демократического федерализма. «Русский народ заложил здесь новые основания для продолжения своей жизни, – утверждал Г.Н. Потанин, – ...если представить в будущем Сибирь, так же населенную, как нынешняя европейская Россия, то нельзя не подумать, что центр тяготения русского государства должен перейти на нее»¹². Поэтому нет смысла сводить областничество к сепаратизму. Единственную возможность для реализации всесторонних потенций индивида сибиряки связывали с преобразованием централизованных государств в «альянсы» губерний и областей, в своего рода государства-общины. И Сибирь в их аргументации наглядно иллюстрировала эти общинные структуры, которые в областническом прогнозе должны стать основой самоуправления без национальной «подкладки».

Справедливости ради необходимо отметить, что теория демократического федерализма Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина не избежала и критических оценок со стороны общественных деятелей сибирского региона. В частности, В.Е. Воложанин в определенной степени обвинял областников в излишнем демократизме, направленности их теоретических разработок и практической деятельности на местные интересы, в приоритетности их начинаний в культурнической работе. «Демократические принципы, – утверждал он, – не чужды областничеству, но областники своим отношением к вопросам общерусской политической жизни сами

создают тормоз для процветания в жизнь начал последовательного демократизма»¹³.

Итак, в основе политико-правового учения основоположников сибирского регионализма (областничества) лежала народническая идея приоритета ценностей демократического федерализма, индивидуальной свободы и общественного самоуправления. Эти принципы и должны были стать основой для развития культурной и политической автономии сибирской «периферии». Более того, народнический концепт основных положений федералистской политико-правовой концепции областничества нашел адекватное выражение в идее безусловной самоценности и универсальной значимости народного суверенитета как предпосылки будущего социального и политического развития всего национального сообщества в России под «знаменем свободы и независимости».

¹ Ядринцев Н.М. Народно-областное начало в русской жизни и истории // Восточное обозрение. 1887. №9. С. 2.

² Там же. С. 38.

³ Ядринцев Н.М. Судьбы провинции и провинциальный вопрос во Франции // Сборник избранных статей, стихотворений и фельетонов Николая Михайловича Ядринцева. Красноярск, 1919. С. 138.

⁴ Ядринцев Н.М. Жизнь и труды А.П. Шапова // Сборник избранных статей, стихотворений и фельетонов Н.М. Ядринцева. Красноярск, 1919. С. 37.

⁵ Ядринцев Н.М. Народно-областное начало в русской жизни и истории // Сборник избранных статей, стихотворений и фельетонов Н.М. Ядринцева. Красноярск, 1919. С. 40.

⁶ Письмо Г.Н. Потанину 4 апреля 1873. // Сибирские записки. Красноярск, 1917. С. 46.

⁷ Потанин Г.Н. Письмо Н.М. Ядринцеву от июля 1872 г. // Письма Г.Н. Потанина. Иркутск, 1988. Т. 1. С. 99.

⁸ Ядринцев Н.М. Центр и окраины // Восточное обозрение. 1882. №3. С. 6.

⁹ Бердяев Н.А. Судьба России: Книга статей. М., 2007. С. 245.

¹⁰ Ковалышкина Е.П. «Иногородский вопрос» в Сибири: концепции государственной политики и областническая мысль. Томск, 2005.

¹¹ Потанин Г.Н. Областническая тенденция в Сибири // Сибирская жизнь. Томск, 1907. С. 57.

¹² Потанин Г.Н. Заметки о Западной Сибири // Русское слово. 1860. №9. С. 194.

¹³ Воложанин Е. Колосов и областники // Утро Сибири. 1916. 23 сент. (№ 206). С. 3.

Alexander Viktorovich Golovinov, Associate Professor of the Department of Social Sciences and humanities of Altai Academy of Economics and Law, Candidate of Philosophical Sciences

In this article he author conducted the reconstruction of political and legal heritage of the founders of the ideal in the Siberian regionalism. It is found that the political and legal doctrine of regionalism was based on the populism idea of the priority of values of democratic federalism, individual liberty and public self-management.

Keywords: G.N. Potanin, N.M. Yadrinsev, federalism, regionalism, populism.





УДК 329.1/6
Юрий Александрович Зеленин, старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин и правотворчества Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

Андрей Анатольевич Горохов, ассистент кафедры социально-политических учений факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, Россия)

В статье проведен анализ базы диссертационных исследований по истории русской социально-политической мысли, включающий в себя формальные параметры (фамилия, имя и отчество автора; название, год и место защиты диссертации и т.д.) с целью выявить состояние науки истории русской социально-политической мысли в 2000-2012 гг.

Ключевые слова: история русской социально-политической мысли, анализ диссертационных исследований, 2000-2012 гг.

АНАЛИЗ КОЛИЧЕСТВЕННОЙ И КАЧЕСТВЕННОЙ ДИНАМИКИ ДИССЕРТАЦИОННЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ИСТОРИИ РУССКОЙ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ В XXI ВЕКЕ В 2000-2012 ГГ.¹

QUANTITATIVE AND QUALITATIVE ANALYSIS OF THE DYNAMICS OF THE DISSERTATION RESEARCHES OF THE HISTORY OF RUSSIAN SOCIAL AND POLITICAL THOUGHT IN THE XXI CENTURY IN 2000-2012

Наука истории русской социально-политической мысли является важной и неотъемлемой частью социально-гуманитарных наук. Ее состояние и развитие в XXI в. за редкими исключениями не подвергалось научному анализу. Такая задача поставлена в рамках проекта «История русской социально-политической мысли в XXI в.: исследователи и исследования», который предусматривает создание баз данных научных школ, исследователей и исследований в области истории русской социально-политической мысли и издание уникальной библиографической энциклопедии о ведущих российских и зарубежных ученых XXI в., изучающих русскую социально-политическую мысль.

Русская социально-политическая мысль в силу ее специфики является объектом изучения не только политологов, но и историков, философов, правоведов, социологов и т.д., т.е. ее изучение носит междисциплинарный характер.

Спорным остается вопрос о соотношении понятия «социально-политическая мысль» с понятиями «политическая мысль», «общественная мысль», «общественно-политическая мысль», «политико-правовая мысль» и т.д. Понятие «общественная (социальная) мысль» является, на наш взгляд, наиболее широкой категорией и включает в себя политическую, эстетическую, экономическую, педагогическую, правовую и т.д. мысли. Общественно-политическая и социально-политическая мысль – синонимы. Понятия «политическая мысль» и «социально-политическая мысль» имеют ряд принципиальных отличий. Они не тождественны. Социально-политическая мысль не входит полностью в объем понятия «политическая мысль». Политическая мысль является ядром социально-политической мысли и включает в себя те части экономической, правовой, социологической, религиозной, геополитической,

философско-социальной мысли, которые непосредственно связаны с такими категориями, как «политика», «политическая власть», «государство». Такую особенность социально-политической мысли можно объяснить особенностью политического как явления в целом. Так, согласно К. Шмидту, сущностью политического является оппозиция «друг-враг» как высшая степень интенсивности соединения или разделения. Любое общественное отношение (экономическое, религиозное и т.д.) может стать политическим: «Всякая противоположность – религиозная, моральная, экономическая или этническая – превращается в противоположность политическую, если она достаточно сильна для того, чтобы эффективно разделять людей на группы друзей и врагов»².

Сущность понятия «социально-политическая мысль» применительно к России наиболее детально раскрыта А.А. Шириняном в ряде публикаций³. Согласно





Количество защищенных диссертаций по истории русской социально-политической мысли за 2000-2012 гг.

год	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
К-во дисс.	62	59	49	53	49	44	67	30	48	56	43	36	24

А.А. Ширинянцу, политическая мысль России, безусловно, является частью мировой политической мысли. Однако помимо полиморфности (многообразия форм) и полисемантической (многозначности), русская мысль обладает уникальным по крайней мере сравнительно с западной цивилизацией свойством – синкретичностью: «Большую часть времени своего существования в России политические идеи развивались не в рационалистическом ключе, а в религиозном, мифологическом, метафизическом, утопическом и т.п., т.е. были тесно связаны с религиозно-философскими размышлениями, историей и литературой, не выделялись из общего контекста общественной, социальной мысли»⁴. Поэтому он считает целесообразным для русской политической мысли использовать особый термин «социально-политическая мысль». К дополнительным аргументам для применения данного термина он относит историко-научную и методологическую особенности политической мысли в России. Историко-научная особенность заключается в практической невозможности разделить корпус исследуемых данной наукой текстов на сугубо научные (собственно политологические) и преобладающие художественно-публицистические как по форме, так и по содержанию, особенно для ранних периодов.

С таких позиций виды источников, в которых содержатся политические идеи и концепции, становятся достаточно широкими. Сюда можно включить официальные доклады, нормативно правовые акты, летописи, утопические проекты, философские исследования, публицистические статьи, личную переписку, энциклопедические статьи, лекции, произведения художественной литературы от стихотворения до романа и т.д. Если говорить, к примеру, о художественных произведениях, то, безусловно, что социально-политическую мысль России невозможно представить без философских романов «Бесы» Ф.М. Достоевского и «Что делать?» Н.Г. Чернышевского, политических стихотворений Ф.И. Тютчева и А.С. Хомякова и т.д.

Суть методологической особенности русской социально-политической мысли состоит для А.А. Ширинянца в том, что «...вплоть до XIX в., когда начался процесс институционализации политической науки в России, русские мыслители в своем творчестве не только предпочитали «ненаучные», художественные приемы (метафора, ирония и т.п.), но использовали прежде всего дедуктивные, логико-философские и

морально-аксиологические подходы к объяснению и оценке окружающей действительности... и идеалов...»⁵.

В данной статье рассматривается ряд аспектов развития данной науки на основе анализа диссертаций 2000-2012 гг., полностью или частично посвященных изучению русской социально-политической мысли. Несомненно, что диссертационные исследования, являясь весомой частью, не покрывают весь массив исследований по данной проблематике (рецензии, научные статьи, монографии и т.д.). Анализ базы диссертационных исследований, включающий в себя формальные параметры (фамилия, имя и отчество автора; название, год и место защиты диссертации и т.д.), дает если не полную, то довольно объективную картину состояния науки истории русской социально-политической мысли. С помощью этих параметров возможно проследить даже динамику данной науки, например, в каких регионах активно изучается русская социально-политическая мысль, и, значит, можно говорить о существовании определенных научных школ; по шифрам специальности можно определить, в рамках каких наук (политологии, истории, философии и др.) более интенсивно изучается данная проблематика; каким образом меняется гендерный состав ученых, изучающих социально-политические учения России. Также с помощью базы диссертаций возможно проследить и качественную сторону развития данной науки. Так, анализ названий диссертационных исследований позволяет понять, какие идейные течения русской социально-политической мысли представляют наибольший интерес, а также какие русские мыслители наиболее интенсивно изучаются.

С 2000 по 2012 гг. в России было защищено 620 диссертационных исследований, которые в той или иной степени посвящены истории русской социально-политической мысли. Большая часть мест выполнения диссертационных исследований по указанной проблематике приходится на Центральный федеральный округ (328) – 52,9%. Второе место занимает Приволжский федеральный округ (109) – 17,5%. Тройку лидеров по числу диссертаций замыкает Северо-Западный федеральный округ (70) – 11,2%. Примерно равное количество диссертационных исследований выполнено в Южном (37; 5,9%), Сибирском (33; 5,3%) и Уральском (27; 4,3%) федеральных округах. Меньше всего диссертационных исследований по данной проблематике выполняется в Даль-

невосточном (9; 1,45%) и Северо-Кавказском (7; 1,12%) федеральных округах. На момент проведения анализа Крымский федеральный округ еще не был создан, поэтому он не вошел в область исследования, в дальнейшем будет проведен анализ работ, которые защищались на территории нового региона.

Разное количество диссертационных исследований в федеральных округах можно объяснить с помощью модели «центр-периферия». В Центральном федеральном округе и в прилегающих к нему экономически более развитых регионах находится подавляющее количество крупных городов, в котором проживает большая часть экономически активного населения, включая учащуюся молодежь. Там же располагается большинство вузов и диссертационных советов страны.

Самое большое количество диссертаций в целом по данной проблематике приходится на 2006 г. – 67. В 2012 г. произошло меньше всего защит – 24. 2006 г. можно считать определенным рубежом. Количество диссертаций с 2000 по 2006 гг. довольно стабильно и колеблется от 44 до 67 в год. После 2006 г. происходит определенный спад количества защит. Эта тенденция прослеживается, прежде всего, в Центральном федеральном округе.

Данную тенденцию можно объяснить увеличением требований к защита диссертаций и общим сокращением числа диссертационных советов по гуманитарным наукам.

Подавляющее число диссертационных исследований, связанных с проблематикой истории русской социально-политической мысли, написаны в рамках следующих специальностей:

1. 07.00.02 – отечественная история: 339 (55%)
2. 09.00.03 – история философии: 100 (16%)
3. 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве: 91 (14%)
4. 23.00.01 – теория и философия политики, история и методология политической науки: 83 (13%).

Это можно объяснить несколькими причинами. Во-первых, история и философия как науки имеют более давнюю традицию и в большей степени институционально укоренены в отечественной науке. Если же говорить о кафедрах, на которых серьезно занимаются историей политико-правовых, а в особенности историей политических наук, то их немного мень-



ше. Это же относится и к количеству диссертационных советов, в которых можно защититься по специальностям 12.00.01 и 23.00.01.

Доля докторских диссертаций в общем объеме исследовательских работ составила за рассматриваемый период 16% (102 из 620).

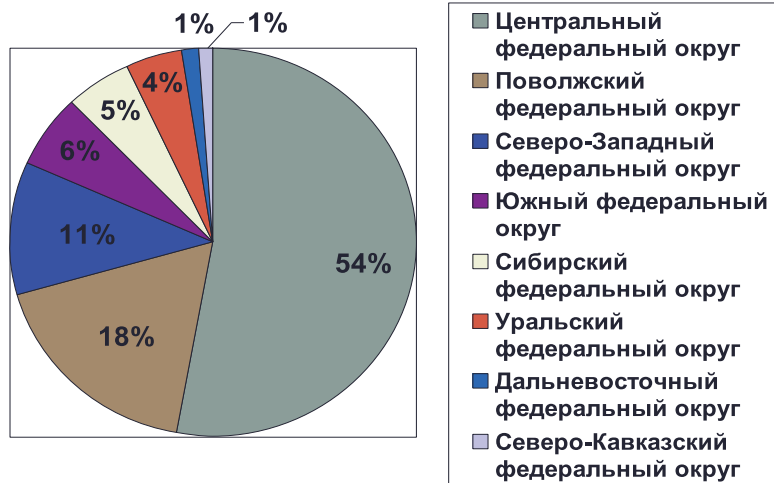
44% диссертаций в 2000-2012 гг. защищены женщинами (274 из 620). Из них 10% составили докторские диссертации (29 из 274). Соответственно, 66% диссертаций приходится на долю мужчин (346). Их них 21% (73) – докторские диссертации.

Анализ названий данных диссертационных исследований показал, что в них упоминается 190 персоналий. Из них 60 персоналий упоминаются минимум два раза, 130 – только один раз. Больше всего диссертаций (12 упоминаний) посвящено консервативному мыслителю Леонтьеву К.Н. Второе место – по 7 упоминаний – разделили между собой Герцен А.И., Кропоткин П.А., Тихомиров Л.А. и Чичерин Б.Н. Также большой популярностью (5 упоминаний) в 2000-2012 гг. пользовались Бакунин М.А., Достоевский Ф.М., Победоносцев К.П., Соловьев В.С., Сорокин П.А. и Чаадаев П.Я. По 4 диссертационных исследования пришлось на Алексеева Н.Н., Данилевского Н.Я., Ильина И.А., Котляревского С.А., Мещерского В.П. и Струве П.Б. Меньшей популярностью пользовались Катков М.Н., Кавелин К.Д., Устрялов Н.В., Сперанский М.М., Михайловский Н.К., Чернов В.М., Тютчев Ф.И., Савицкий П.Н., Булгаков С.Н., Гессен В.М., Аксаков И.С., Шульгин В.В., Трубецкой Е.Н., на долю которых пришлось по 3 упоминаний. Не менее 2 исследований посвящено социально-политическим взглядам 30 мыслителям и/или политическим деятелям⁶. По подавляющему большинству мыслителей (130) написана всего одна диссертация⁷.

Следует отметить, что большая часть диссертаций посвящена мыслителям XIX-XX вв. и сравнительно мало внимания уделено исследованию взглядов представителей русской социально-политической мысли X-XVIII вв. Так, за 2000-2012 гг. диссертационных исследований удостоились только митрополит Иларион, Щербатов М.М., Екатерина II, Иван Грозный, Максим Грек, Посошков И.Т., Пересветов И.С. и Шувалов П.И. Причем большинству из них посвящена всего одна диссертация.

Также было выявлено, какие идейные течения русской социально-политической мысли вызывают интерес со стороны исследователей и наиболее часто встречаются в названиях диссертаций. Условно вы-

Распределение диссертационных исследований по федеральным округам, 2000-2012



делено четыре большие группы. В первую группу входят консервативные и охранительные идейные течения. Им посвящено 65 диссертаций: консерватизм (консерваторы, консервативный) – 30; евразийство (евразийский) – 11; славянофильство (славянофильский, славянофилы) – 10; монархическое (правомонархическое) направление – 3; почвенничество – 3; сменовеховство – 2; охранительное направление – 1; теория официальной народности – 1; творческий традиционализм – 1; правые – 1; «Священная дружина» – 1; «Всероссийский национальный союз» – 1.

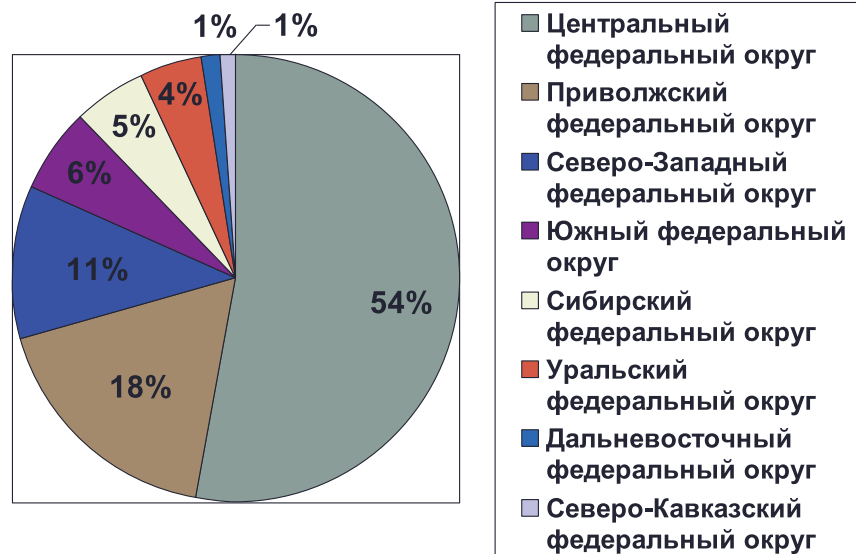
Либеральные идейные течения и организации упоминаются 57 раз: либерализм (либералы, либеральный) – 44; конституционно-демократическая партия, кадеты – 7; движение «Демократическая Россия» – 1; диссидентство, правозащитное движе-

ние – 3; веховцы – 1; «Союз 17 октября» – 1.

Третью группу составляют левые идейные течения и организации – 56 упоминаний в названиях диссертаций: народничество (народники, народнический) – 10; большевизм – 8; анархизм (анархисты, анархистский) – 8; неонародничество (партия социалистов-революционеров, левые эсеры) – 7; социал-демократическое направление – 4; левый радикализм – 4; меньшевизм – 3; социализм – 3; народо-вольчество, Народная воля – 1; энесы, трудовая народно-социалистическая партия – 2; коммунизм – 1; троцкизм, «Бюллетень оппозиции» – 1; нигилизм – 1; леводемократическое течение – 1; махновское движение – 1; марксизм – 1.

Остальные идейные течения, которые сложно идентифицировать с какой-либо

Распределение диссертационных исследований по федеральным округам, 2000-2012





из первых трех групп, упоминаются в 20 исследованиях: демократическое направление (демократическая мысль) – 3; западничество – 1; коммунистическое движение – 1; национализм – 1; старообрядчество – 1; идеология Белого движения – 1; стригольники – 2; декабристы – 3; масонство – 2; неоллиберализм – 1; национал-большевизм – 1; теософское движение – 1; нестяжательство – 1; жидовствующие – 1; космизм – 1; русский фашизм – 1; «активизм» – 1.

В результате проведенного анализа можно констатировать, что исследователи в начале XXI в. в России обращаются практически равным образом к консервативному, либеральному и левому идейному наследию в русской социально-политической мысли. Доля исследований, посвященных консервативному идейному наследию, незначительно превышает диссертации по либеральным и левым идейным течениям, число которых практически тождественно. Также следует отметить, что изменилась количественная структура исследований левого наследия, характеризующаяся спадом интереса к большевизму, и в том числе к В.И. Ленину, и увеличением работ по другим левым идейным течениям, например, народничеству и неонародничеству.

Лидерами по упоминаниям в названиях диссертационных исследованиях являются такие направления и течения русской социально-политической мысли, как:

- 1) либерализм (либералы, либеральный) – 44;
- 2) консерватизм (консерваторы, консервативный) – 30;
- 3) евразийство (евразийский) – 11;
- 4) славянофильство (славянофильский, славянофилы) – 10;
- 5) народничество (народники, народнический) – 10;
- 6) большевизм – 8;
- 7) анархизм (анархисты, анархистский) – 8;
- 8) конституционно-демократическая партия (кадеты) – 7;
- 9) неонародничество (партия социалистов-революционеров, левые эсеры) – 7.

Интерес к либерализму и консерватизму объясняется их меньшей количественной, а особенно качественной изученности в советское время, а также то, что эти идеологии вытеснили левые идеологии и

стали главными конкурентами за место главенствующей идеологии России. Стоит, однако, отметить, что начинает возрождаться исследовательский интерес и к левым идейным течениям.

Евразийская, славянофильская и народническая тематика актуальна в силу своей культурной притягательности и стремлением познать идейные истоки особого пути России, русской цивилизации. Обращение к евразийскому наследию также можно объяснить стремлением найти идейное обоснование интеграционных процессов и проектов, которые развиваются в современный период – это, прежде всего, Таможенный союз и Евразийский союз.

Также можно предположить, что исследователи русской социально-политической мысли ведут поиск новых научных направлений. К примеру, возможно, что в ближайшее время будет рост исследований по таким направлениям, как «русский Крым», «идейные истоки «русской весны», «единство русского мира», «социально-политическая мысль о русском языке», «исторические и идеологические причины русофобии за рубежом» и др. Так как мы считаем, что исследования социально-политической мысли тесно связаны с политическим и культурным контекстом эпохи.

¹ Статья опубликована в рамках проекта, поддержанного Российским гуманитарным научным фондом (РГНФ), грант № 13-03-00160.

² Шмитт К. Понятие политического // Политология: хрестоматия / сост. проф. М.А. Василик, доц. М.С. Вершинин. М.: Гардарики, 2000. С. 32-33.

³ См. напр.: Ширинянец А.А., Ермашов Д.В. О «месте» и «роли» Н.М. Карамзина в истории русской мысли // Вестник Российской нации. 2009. № 6. С. 205–212; Ширинянец А.А. С.П. Шевырев в истории социально-политической мысли России // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2011. Т. 7. № 1. С. 5–16; Ширинянец А.А. О специфике истории социально-политической мысли России // Общественная мысль России: истоки, эволюция, основные направления. Материалы международной научной конференции. Москва, 28–29 октября 2010 г. М., 2011. С. 536–546; Политология как история идей: материалы круглого стола // Вестник Московского университета. Серия 12. Политические науки. 2009. № 4. С. 75–80; и др.

⁴ Русская социально-политическая мысль. Первая половина XIX века. Хрестоматия / сост.:

А.А. Ширинянец, И.Ю. Демин; подг. текстов: А.М. Репьева, М.К. Ковтуненко, А.И. Волошин; под ред. А.А. Ширинянца. М., 2011. С.9

⁵ Русская социально-политическая мысль. Первая половина XIX века. Хрестоматия / сост. А.А. Ширинянец, И.Ю. Демин; подг. текстов: А.М. Репьева, М.К. Ковтуненко, А.И. Волошин; под ред. А.А. Ширинянца. М., 2011. С.10-11.

⁶ А именно: Андреев Д.А., Батеньков Г.С., Бердяев Н.А., Вернадский В.И., Витте С.Ю., Гишпиус З.Н., Градовский А.А., Григорьев А.А., Деникин А.И., Кистяковский Б.А., Ковалевский М.М., Коновалов А.И., Костомаров Н.И., Курбский А.М., Лавров П.Л., Мережковский Д.С., Милоков П.Н., Новгородцев П.И., Огарев Н.П., Пестель П.И., Плеханов В.Г., Погодин М.П., Розанов В.В., Суворин А.С., Ткачев П.Н., Толстой Д.А., Федотов Г.П., Франк С.Л., Шершеневич Г.Ф., Щербатов М.М.

⁷ К их числу относятся: Аксаков К.С., Андреев Д.А., Арсеньев К.К., арх. Никанор (А. И. Бровкович), Баруди Г., Богданов А.А., Булгарин В.Ф., Бунаков-Фондаминский И.И., Бухарин Н.И., Ваидов А., Валуев П.А., Васильчиков А.И., Вернадский Г.В., Веселовский Б.Б., Вышинский А.Я., Габиев С.И., Гаснев А.А., Гессен И.В., Гессен С.И., Гефтер М.Я., Глинка С.Н., Глинский Б.Б., Головин К.Ф., Гринмут В.А., Дебогорий-Мокриевич В.К., Джунковский В.Ф., Екатерина II, Елизаров Т.В., Жуковский Ю.Г., Зайцев В.А., Замятин Е.И., Иван Грозный, Ивановский В.В., Илларион, Калмыкова А.М., Карабчевский Н.П., Карсавин А.П., Каченовский М.Т., Кельсиев К.А., Керенский А.Ф., Киреевский И.В., Ключевский В.О., Ковалевский П.И., Кожев А., Коковцов В.Н., Кокошкин Ф.Ф., Коркунов Н.М., Корнилов А.А., Куницын А.П., Курприн А., Куропаткин А.Н., Левицкий С.А., Ленин В.И., Лорис-Меликов М.Т., Максим Грек, Меньшиков М.О., Мещерский А.В., Милютин Д.А., митрополит Филарет (Дроздов), Мордавин Н.С., Морозова М.К., Муравьев А.Н., Муравьев М.Н., Муравьев Н.К., Муромцев С.А., Натансон М.А., Николаев Е.Д., Николай Второй, Николай Первый, арх. Никанор (А.И. Бровкович), Осоргин М.А., Острогорский М.Я., Павел I, Пазухин А.Д., Панин Н.И., Пересветов И.С., Петражицкий Л.И., Петрункевич И.И., Плагонов А.П., Плева В.К., Посошков И.Т., Пругавин А.С., Пушкин Е.Б., Радек К., Родичев Ф.И., Рожков Н.А., Розанов В.В., Ростопчин Ф.В., Рунич Д.П., Рылеев К.Ф., Рютин М.Н., Садри Максуди, Салтыков-Щедрин М.Е., Свечин А.А., Серебренников И.И., Снесарев А.Е., Солженицын А.И., Солнцец Г.И., Солоневич И.А., Спекторский Е.В., Степун Ф.А., Страхов Н.Н., Султан-Галиев М., Татищев В.Н., Толстой Л.Н., Троцкий Л.Д., Трубецкой С.Н., Трубецкой С.П., Тухачевский М.Н., Уваров С.С., Ухтомский Э.Э., Фадеев Р.А., Федоров Н.Ф., Флоренский П.А., Франк С.Л., Циолковский К.Э., Шаховской Д.И., Шаховской Ф.П., Шевырев С.П., Шелгунов Н.В., Шереметьев С.Д., Шипов Д.Н., Ширяев С.Г., Шморель А.Г., Шувалов П.И., Щербина Ф.А., Юшков С.В., Ядринцев Н.М.

Yury Aleksandrovich Zelenin, Senior Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines and Lawmaking of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences
Andrey Anatolyevich Gorokhov, Assistant Professor of the Department of Social and Political Theories of Political Science of Lomonosov Moscow State University (Moscow, Russia)

The article analyzes the framework of dissertation research of the history of Russian social and political thought, including formal parameters (name and surname of the author, title, year and place of defense, etc.) in order to identify the state of the science of history of Russian social political thought in the years 2000-2012.

Keywords: history of Russian social and political thought, analysis of dissertation research, 2000-2012.





УДК 342.9

Людмила Геннадьевна Коновалова, доцент кафедры административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье рассматриваются различные точки зрения на понятие, правовую природу и принципы исполнительного производства в Российской Федерации. Исполнительное производство характеризуется как особая процессуальная деятельность, как институт и как учебная дисциплина. Предлагается выделять признаки исполнительного производства и относить большинство норм об исполнительном производстве к числу административно-правовых. Высказывается позитивная оценка легального перечня принципов исполнительного производства.

Ключевые слова: исполнительное производство, судебный пристав-исполнитель, Федеральная служба судебных приставов.

ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ПРИНЦИПЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА CONCEPT, LEGAL BASIS AND PRINCIPLES OF ENFORCEMENT PROCEEDINGS

На рубеже XX-XI вв. в России произведено значительное обновление нормативной базы, регулирующей процедуры исполнительного производства. Однако принятые нововведения не повлекли за собой значительного повышения эффективности исполнительного производства. Так, по официальной статистике доля оконченных фактическим исполнением исполнительных производств за 9 месяцев 2013 г. составила лишь 34,0% от поступивших на исполнение в Федеральную службу судебных приставов исполнительных документов¹. В такой обстановке представляется неоправданным отсутствие в современной юридической науке четких юридических конструкций в сфере исполнительного производства. Существуют достаточно противоречивые взгляды ученых даже по поводу самого понятия исполнительного производства и его места в правовой системе Российской Федерации.

Так, И.Б. Морозова, А.М. Треушников под исполнительным производством понимают установленный законом порядок принудительной реализации актов юрисдикционных органов, имеющих своей целью обеспечение реальной защиты нарушенных или оспоренных субъективных материальных прав или охраняемых законом интересов². По мнению Ю.А. Свирина, исполнительное производство можно определить как особый институт экзекватуры, то есть процесс принудительного исполнения судебных актов, а также актов

других органов и должностных лиц, которым законом предоставлены полномочия возлагать на участников имущественного оборота обязанности по передаче другим участникам (гражданам, организациям или в соответствующие бюджеты) денежных средств и иного имущества, либо по совершению в их пользу определенных действий, либо по воздержанию от совершения действий. Исполнительное производство – это урегулированная нормами специального закона деятельность уполномоченных на то органов по принудительному исполнению судебных и иных актов³.

И.М. Вставская, С.А. Савченко предлагают подразумевать под исполнительным производством юридическую деятельность, происходящую вне рамок судебного процесса, которая требует целостного правового регулирования и относится к сфере действия органов исполнительной власти, призванную обеспечивать принудительное исполнение актов различных юрисдикционных органов⁴. На взгляд О.В. Исаенковой, исполнительное производство представляет собой деятельность судебных приставов-исполнителей и других участников правоотношений, складывающуюся в процессе реализации судебных исполнительных листов и иных исполнительных документов, посредством государственного принуждения⁵.

Анализ вышеназванных и иных определений исполнительного производства,

действующего законодательства позволяет выявить определенные черты (признаки) исполнительного производства.

1. Это особая процессуальная деятельность, разновидность юридического процесса.

2. Осуществляется специальными субъектами – судебными приставами – исполнителями Федеральной службы судебных приставов.

3. Регламентируется особыми правовыми актами, базовыми среди которых являются Федеральный закон от 02 октября 2007 г. №229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об исполнительном производстве» (далее – ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г.) и Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03 февраля 2014 г.) «О судебных приставах» (далее – ФЗ «О судебных приставах»)⁶.

4. В отношении должника осуществляется принудительно (то есть вне зависимости от его желания, с возможностью применения в необходимых случаях мер государственного принуждения).

5. Направлено на исполнение исполнительных документов (актов судов, постановлений по делам об административных правонарушениях, актов нотариусов, трудовых комиссий и т.д.).

Соответственно, можно предложить определять исполнительное производство как урегулированную правом совокупность связанных между собой





процессуальных действий судебного пристава-исполнителя по принудительному исполнению актов судов и иных органов.

ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г. впервые предложил легальный перечень принципов исполнительного производства. В частности, в соответствии со ст. 4 Федерального закона, исполнительное производство осуществляется на принципах:

- 1) законности;
- 2) своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения;
- 3) уважения чести и достоинства гражданина;
- 4) неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;
- 5) соотносимости объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения.

Эти принципы находят свое развитие в конкретных нормах, регламентирующих исполнительное производство. Например, принцип неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи проявляется в установлении видов имущества и дохода должника, на которые запрещено обращать взыскание, а также в регламентации размера удержания из заработной платы и иных доходов должника⁷. Соотносимость объема требований взыскателя и мер принудительного исполнения проявляется в общем правиле о том, что обратиться взыскание на имущество должника можно лишь в пределах суммы задолженности. Своевременность совершения действий означает, что эти действия должны совершаться в сроки, предусмотренные законом, а если законом сроки не определены, то в сроки, установленные компетентным органом или лицом (судом, судебным приставом-исполнителем) в соответствии с законом⁸.

На сегодняшний день названные принципы исполнительного производства имеют и практическое значение. На них должен ориентироваться правоприменитель в своей повседневной юридической деятельности. В том числе судебная практика последних лет демонстрирует необходимость их неукоснительного соблюдения. Так, в 2013 г. Верховный Суд РФ, сославшись на принцип своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения, признал незаконным бездействие судебного пристава-исполнителя по конкретному исполнительному производству, выразившееся в непринятии мер по розыску должника и его имущества⁹.

В Обзоре судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2013 г. подчеркивается, что при рассмотрении дел об ограничении права на выезд должников из Российской Федерации суду надлежит привлекать к участию в деле в качестве заинтересованного лица гражданина, вопрос о возможности временного ограничения выезда которого рассматривается, а также устанавливать соразмерность временного ограничения выезда из Российской Федерации требованиям, содержащимся в исполнительном документе¹⁰.

По поводу многих принципов исполнительного производства существуют научные дискуссии и глубокие теоретические наработки. Так, интересными представляются рассуждения Д.Х. Валеева по поводу принципа уважения чести и достоинства гражданина в исполнительном производстве: «По своей сути ... правоприменительная деятельность судебных приставов-исполнителей исключает «карательный» элемент. В исполнительном производстве восстанавливается нарушенное субъективное право или охраняемый законом интерес взыскателя. Конечно, опосредованно, лишаясь в процессе принудительного исполнения определенного имущества или денежных средств, должник наверняка испытывает определенные лишения как нравственного, так и материального характера, но это качество является не главным в исполнительном производстве. Этим исполнительное производство отличается от уголовно-исправительного права, цель которого – наказание. Неприкосновенность личности должника гарантируется неприкосновенностью личности гражданина. В частности, каждый имеет право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), достоинство личности охраняется государством (ст. 21 Конституции РФ), каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ). Перечисленные конституционные нормы являются основой принципа неприкосновенности личности должника. Однако было бы неправильно не замечать специфики этого принципа»¹¹.

В то же время интересно отметить, что не все принципы исполнительного производства, разработанные в юридической науке, нашли свое развитие в законодательстве и практике правоприменения. Например, законодатель под влиянием правовых позиций Конституционного Суда РФ не воспринял принцип состязательности для исполнительного производства. В одном из Постановлений Конституционного Суда РФ указывается, что «в отличие от судебного процесса, в исполнительном производстве не действует

принцип состязательности, а соблюдение принципа равенства участников исполнительного производства понимается с учетом необходимости ограничения имущественных прав должника»¹².

В соответствии с ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г., задачами исполнительного производства являются правильное и своевременное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях исполнение иных документов в целях защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан и организаций¹³.

Следует обратить особое внимание на то, что в юридической науке термин «исполнительное производство» помимо рассмотренного понимания имеет и другие смысловые нагрузки. В частности, под исполнительным производством наряду с «деятельностью...» может подразумеваться правовой институт, правоотношение, составляющая часть юридической науки, учебная дисциплина.

При этом многие специалисты обращают внимание на глубокую взаимосвязь исполнительного производства и механизма реализации субъективных прав человека. Например, М.Ю. Чельшев говорит об исполнительном производстве как о заключительной стадии реализации субъективного права. В частности, автор считает, что субъективное право в процессе своей реализации проходит три этапа: а) возникновение субъективного права в области материального права; б) его подтверждение в процессуальном праве; в) принудительное осуществление в исполнительном производстве¹⁴. И.В. Решетникова не без основания пафосно подчеркивает, что «исполнительное производство венчает собой процедуру восстановления законности и нарушенных прав по большинству дел. Без исполнения судебные акты, акты других органов и должностных лиц теряют смысл, а нарушенные права и законные интересы остаются не восстановленными. Поэтому можно говорить, что исполнительное производство – это важнейший и заключительный этап пути восстановления нарушенных прав и свобод»¹⁵.

Что касается понимания исполнительного производства как совокупности правовых норм, правового института, то нужно сказать, что в настоящее время существует глубокая научная дискуссия по поводу определения правовой природы норм об исполнительном производстве. Эта дискуссия имеет не только теоретическое, но и практическое значение, связанное с качественной организацией



учебного процесса в юридических вузах. В условиях такой научной разобщенности и отсутствия в образовательном стандарте указания на необходимость обязательного изучения студентами исполнительного производства приводит к тому, что будущие юристы не получают профессиональные знания о принудительном исполнении юрисдикционных актов ни на учебных дисциплинах «гражданское процессуальное право», «арбитражное процессуальное право», «административное право», ни на иных учебных дисциплинах.

Среди специалистов сложилось три точки зрения о месте исполнительного производства в системе российского права.

1. Исполнительное производство – это заключительная стадия гражданского (арбитражного) процесса. Такая точка зрения является традиционной для дореволюционной и советской науки гражданского процесса¹⁶. Сегодня ее придерживаются М.С. Шакарян, А.К. Сергун, Л.Ф. Лесницкая, Д.М. Чечот, И.Б. Морозова¹⁷. Авторы обозначают следующие аргументы в поддержку своей позиции:

1) основание возбуждения исполнительного производства – преимущественно постановления судов;

2) одним из важнейших субъектов исполнительного производства является суд (в том числе суд рассматривает жалобы на действия суд пристава-исполнителя);

3) в исполнительном производстве действуют многие принципы гражданского процессуального права – законность, диспозитивность, равноправие сторон, пользование родным языком, устность, состязательность.

Нужно отметить, что указанный подход в последнее время становится все менее популярным. Например, чаще всего в учебниках по гражданскому и арбитражному процессу не уделяется внимание исполнительному производству, затрагиваются лишь отдельные вопросы участия в исполнительном производстве суда. Это связано с тем, что на практике среди исполнительных документов, поступающих на исполнение в Федеральную службу судебных приставов, акты судов составляют лишь 10%; суд в процессе принудительного исполнения по сравнению с судебным приставом-исполнителем играет далеко не основную роль; а многие из выше-названных принципов не находят своего подтверждения в судебной практике (например, Конституционный Суд РФ в своих актах указывает на отсутствие состязательности в рамках исполнительного производства).

В данной связи красочной является цитата из курса лекций известного доре-

волюционного профессора Ю.С. Гамбарова, который последнюю главу своего учебника по гражданскому процессу, не затронув вопросы принудительного исполнения, заканчивает фразой «Конец гражданского процесса»¹⁸.

2. Исполнительное производство – это самостоятельная отрасль права. Предлагается именовать ее по-разному – «исполнительное производство», «исполнительное право», «гражданское исполнительное право», «исполнительное процессуальное гражданское право». В советское время такой точки зрения придерживался В.М. Шерстюк, до революции – Ю.С. Гамбаров. В настоящее время этот подход пользуется особой популярностью. Среди его приверженцев можно назвать Д.Х. Валеева, М.Р. Загидулина, М.Ю. Чельшева, М.С. Саликова, В.В. Яркова, М.К. Юкова, И.М. Вставскую и др.¹⁹ Крупное издательство «Юрист» уже на протяжении нескольких лет выпускает журнал под названием «Исполнительное право».

В основном об исполнительном производстве пишут как о комплексной отрасли права. Ее предметом предлагается считать процессуальные отношения, складывающиеся по поводу принудительно-исполнительной деятельности судебного пристава-исполнителя. Метод, как и для всех новых комплексных отраслей права, называется императивно-диспозитивный.

Существуют даже разработки о системе этой отрасли права. В частности, в системе «исполнительного права» как отрасли предлагается выделять общую часть (нормы, регламентирующие условия совершения исполнительных действий, статус органов принудительного исполнения, исполнительные документы, сроки, возбуждение и окончание исполнительного производства) и особенную часть (нормы об обращении взыскания на имущество должника, на заработную плату, правила исполнения исполнительных документов неимущественного характера, обжалования исполнительных действий, специфика исполнительного производства с иностранным элементом).

В качестве обоснования своей позиции авторы ссылаются на следующие аргументы:

1) основанием возбуждения исполнительного производства являются не только акты судов, но и акты трудовых комиссий, нотариусов, органов, рассматривающих дела об административных правонарушениях и др.;

2) обязательный субъект правоотношений, возникающих по поводу принудительного исполнения – это не суд, а судебный пристав-исполнитель, суд в

исполнительном производстве выполняет только надзорно-разъяснительные функции;

3) в рамках исполнительного производства действуют или общеправовые и межотраслевые принципы (законность, диспозитивность и т.д.), или специфические принципы, которых нет в рамках гражданского процесса (неприкосновенность личности должника, неприкосновенность минимума средств существования должника, пропорциональность распределения сумм между взыскателями и др.);

4) большинство норм об исполнительном производстве содержится не в ГПК РФ и АПК РФ, а в специальных нормативных актах;

5) исполнительное производство не может быть завершающей стадией гражданского процесса, так как возможен поворот решения суда или добровольное исполнение.

Критики же такого подхода отмечают, что у предлагаемой отрасли права нет собственного предмета правового регулирования, поскольку общественные отношения в сфере исполнительного производства носят вспомогательный характер и регламентируются различными отраслями права. Также подчеркивается недопустимость юридического разобщения процесса вынесения решения суда, обеспечения иска и исполнения решения суда, иначе возможно нарушение так называемого свойства исполняемости судебного решения²⁰.

3. ИП – часть (подотрасль, институт) административного (административного процессуального) права. Такой подход только начал формироваться. Это связано со сравнительно недавним отделением органов принудительного исполнения от суда. Среди сторонников названной точки зрения можно назвать А.Н. Сарычева, В.В. Головина, Ю.А. Попова, И.П. Кононова²¹.

Рассматриваемая позиция подкрепляется следующими аргументами:

1) Федеральная служба судебных приставов – это орган государственного управления (исполнительной власти), а судебный пристав-исполнитель – государственный гражданский служащий;

2) властный характер правоотношений, возникающих в связи с принудительным исполнением юрисдикционных актов;

3) отношения с участием суда в исполнительном производстве преимущественно связаны с обжалованием действий судебного пристава-исполнителя;

4) в процессе принудительного исполнения судебные приставы-испол-





нителю тесно взаимодействуют с иными органами исполнительной власти (федеральной налоговой службой, федеральной службой безопасности, федеральной миграционной службой и др.);

5) большинство исполнительных документов, поступающих на исполнение в Федеральную службу судебных приставов – это постановления по делам об административных правонарушениях.

Критические замечания в адрес такого подхода сводятся к указанию на присутствие в исполнительном производстве диспозитивных начал. Например, взыскатель может выбирать, подавать ли ему исполнительный документ на исполнение или нет, имеет возможность через орган, выдавший исполнительный документ изменить способ исполнения, должник вправе указать имущество, на которое он просит бы обратить взыскание в первую очередь, заявлять об удобном для него времени проведения исполнительных действий и т.д. Однако в качестве возражения против такой критики можно сослаться на установленный факт применения даже классическими императивными отраслями права дозвоительных норм. Например, в административном праве предусматривается, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может пригласить защитника, вправе подписать или не подписать протокол по делу об административном правонарушении.

В целом нужно отметить, какой бы мы ни придерживались точки зрения по поводу отраслевой принадлежности норм об исполнительном производстве, очевидно, что правовое регулирование процедур принудительного исполнения сопряжено со взаимодействием норм различной отраслевой принадлежности. Например, процесс выселения (вселения), предоставления жилых помещений связан с жилищным правом; оценка имущества, его реализация, выдел доли должника из юридического лица – с гражданским правом; восстановление на работе, исполнение актов трудовых комиссий – с трудовым правом; обращение в суд с заявлением об изменении способа и порядка исполнения

судебного решения, обжалование действий судебного пристава-исполнителя – с гражданским процессуальным правом; взыскание алиментов, передача ребенка – с семейным правом, обращение взыскания на имущество государства – с финансовым правом и т.д. При этом также очевидно, что большинство норм об исполнительном производстве на сегодняшний день имеют все же административно-правовую природу. Именно такого рода нормы регламентируют организацию деятельности Федеральной службы судебных приставов, статус судебного пристава-исполнителя, его полномочия по принудительному исполнению актов судов и других органов, а также взаимоотношения между судебным приставом-исполнителем и другими субъектами исполнительного производства. Создание же новой комплексной отрасли права с предполагаемым дальнейшим обособлением ее норм в каком-то юридическом акте (исполнительном кодексе) представляется нецелесообразным, поскольку повлечет за собой дублирование правового материала.

¹ Официальный сайт ФССП РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://fssprus.ru/>

² Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 3; Гражданский процесс: учебник / под ред. М.К. Треушникова. М., 2008. С. 580.

³ Свириной Ю.А. Исполнительное производство и трансгрессия исполнительного права: монография. М., 2009. С. 34.

⁴ Вставская И.М., Савченко С.А. Исполнительное производство: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 15.

⁵ Постагетный комментарий к Федеральному закону от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» / под ред. О.В. Исаенковой // СПС «Консультант Плюс».

⁶ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 48494; О судебных приставах: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ (ред. от 03 февраля 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

⁷ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 48494; Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (ред. от 28 декабря 2013 г.) № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁸ Решение Кировского районного суда г. Омска от 24 февраля 2011 г. № 2-1328/11 // СПС «Консультант Плюс»

⁹ Постановление Президиума ВАС РФ от 12 февраля 2013 г. № 12781/12 по делу № А40-90125/11-149-546 // СПС «Консультант Плюс».

¹⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 10.

¹¹ Валеев Д.Х. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (с поправками материалами). М., 2011. С. 23.

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна» // Российская газета. 2007. 21 июля.

¹³ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 48494.

¹⁴ Исполнительное производство: процессуальная природа и цивилистические основы / под ред. Д.Х. Валеева, М.Ю. Чельшева. М., 2007. С. 56-60.

¹⁵ Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» и практике его применения (постатейный) / отв. ред. И.В. Решетникова. М., 2009. С. 24.

¹⁶ Пучинский В.К. Понятие, предмет, источники советского гражданского процессуального права. М., 1966. С. 53.

¹⁷ Лесницкая Л.Ф. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве». М., 1999. С. 3-4; Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 3.

¹⁸ Цит по: Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство: учебно-практическое пособие. М., 2006. С. 4.

¹⁹ Шерстюк В.М. Система советского гражданского процессуального права. М., 1989. С. 23-24; Ярков В.В. Концепция реформы принудительного исполнения в сфере гражданской юрисдикции // Российский юридический журнал. 1996. № 2. С. 36-37; Валеев Д.Х. Исполнительное производство в системе права Российской Федерации // Правоведение. 2001. № 5. С. 169-178; Вставская И.М., Савченко С.А. Исполнительное производство: учеб. пособие. М., 2010. С. 14.

²⁰ Невский И.А. Исполнимость судебных постановлений как внутреннее проявление результата судебной деятельности // Исполнительное право. 2006. №3.

²¹ Головин В.В. Механизмы внутреннего контроля в управлении территориальным органом Федеральной службы судебных приставов России // Исполнительное право. 2006. №4. Попова Ю.А. Процессуальная форма разрешения споров, возникающих из публичных и административных правоотношений // Российский судья. 2011. №4.

Lyudmila Gennadyevna Konovalova, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

This article discusses different perspectives on the concept, legal nature and principles of the enforcement proceedings in the Russian Federation. Executory process is characterized as a special procedural activity, as an institution and an academic discipline. It is proposed to identify signs of enforcement proceedings and refer most of the rules of enforcement to administrative law. A positive assessment of the legal list of principles of enforcement proceedings is expressed.

Keywords: enforcement proceedings, bailiff, the Federal Bailiffs Service.



УДК 349.2

Наталья Алексеевна Сапронова, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

В статье рассматриваются основы регулирования труда несовершеннолетних в нормах международного и российского права. Выявляются особенности регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет в нормах российского законодательства.

Ключевые слова: несовершеннолетний, труд несовершеннолетних, трудовая правосубъектность, занятость, квотирование рабочих мест, права ребенка.



О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

ABOUT SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LABOR RELATIONS OF MINOR CHILDREN

Одной из важнейших проблем современного общества является использование труда несовершеннолетних. Законодательное закрепление особого отношения общества к подрастающему поколению – тенденция, характеризующая многие страны мира. Прежде чем рассматривать правовое регулирование труда несовершеннолетних, считаем необходимым остановиться на понятии «несовершеннолетний», так как оно не является в настоящее время единственным определенным и закрепленным в законодательстве Российской Федерации.

Общеюридическое понятие «несовершеннолетний» – это тот, кто не достиг определенного возраста, с которым закон связывает его полную гражданскую дееспособность, т.е. возможность реализовать в полном объеме предусмотренные Конституцией и другими законами страны субъективные права, свободы и юридические обязанности¹. Однако возраст несовершеннолетия не является универсальным для всех стран мира. Более того, часто используются термины «ребенок», «дети», «подросток» и др.

Так, Конвенция о правах ребенка разъясняет, что «ребенком является человеческое существо до достижения восемнадцатилетнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достиг совершеннолетия ранее»². Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»³ использует аналогичное понятие и указывает, что «ребенок –

это лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия)». Согласно Федеральному закону «О гражданстве РФ»⁴ и Семейному кодексу РФ⁵, «ребенком признается лицо, не достигшее 18 лет (совершеннолетия)». Согласно ст. 87 Уголовного кодекса РФ⁶, «несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет». Следует отметить, что действительно в различных отраслях российского права используются разные подходы к определению понятия несовершеннолетнего, однако это лишний раз подтверждает наличие особенностей правового статуса данной возрастной группы населения. Как представляется, понятие «несовершеннолетний» должно включать лиц до достижения возраста наступления гражданской дееспособности в полном объеме (восемнадцати лет), обладающих правами, свободами и обязанностями, дополненные особыми условиями по их обеспечению государством. Таким образом, включив в законы понятие несовершеннолетнего, законодатели создали особую демографическую группу людей, носящих специфические права и обязанности, что требует повышенной правовой защиты несовершеннолетних, обусловленной психофизиологическими и социальными качествами их личности. Такая защита, предусмотренная в законе, считается неотъемлемым при-

знаком юридического понятия несовершеннолетнего.

В этой связи огромное значение для защиты детей во всем мире имело принятие 20 ноября 1989 г. Конвенции о правах ребенка. Конвенция была принята Генеральной Ассамблеей ООН и в 1990 г. ратифицирована нашим государством. Подписав международный договор, Россия взяла на себя обязательство неукоснительно исполнять все положения данной Конвенции и обязанности реализовать положения Конвенции в национальных нормативных актах, регулирующих отношения между детьми и взрослыми в основных сферах их совместной жизнедеятельности, в том числе в сфере защиты ребенка от экономической эксплуатации и от выполнения любой работы, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному и моральному развитию. Безусловно, и в Конституции РФ, и в других федеральных законах нашли свое воплощение многие права ребенка, закрепленные в Конвенции. Однако процесс приведения национального законодательства в соответствие с нормами и принципами международного права и международными договорами Российской Федерации не завершен и требует дополнительного анализа с целью защиты прав и законных интересов несовершеннолетних в сфере труда.





Основанием возникновения трудовых отношений является заключение трудового договора, в том числе и лиц, не достигших возраста восемнадцати лет. Деятельность работников, заключивших трудовой договор, регулируется трудовым законодательством, которое применительно к несовершеннолетним относится по-особому, в частности, посвящает главу 42 Трудового кодекса Российской Федерации⁷ (далее Трудовой кодекс) особенностям регулирования труда работников в возрасте до восемнадцати лет. В том числе это находит отражение при определении трудовой правоспособности лица, под которой понимается его способность быть участником трудовых правоотношений, т.е. носителем трудовых прав и обязанностей.

Одной из проблем, как отмечают исследователи⁸, нуждающихся в разрешении, является установление предельного возраста, с которого возможен труд несовершеннолетнего. Согласно ст. 63 Трудового кодекса заключение трудового договора допускается с лицами, достигшими возраста шестнадцати лет. Вместе с тем данная норма предусматривает три исключения.

1. Допускается возможность заключения трудового договора с лицами, достигшими пятнадцати лет при соблюдении следующих условий:

а) лицо должно получить общее образование или получать общее образование;

б) может наниматься только для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью.

2. Также допускается возможность заключения трудового договора и с лицом, достигшим возраста четырнадцати лет, при соблюдении следующих условий:

а) необходимо согласие одного из родителей (попечителя) и органа опеки и попечительства;

б) лицо должно получать общее образование;

в) работа должна выполняться в свободное от получения образования время и без ущерба для освоения образовательной программы;

г) может наниматься только для выполнения легкого труда, не причиняющего вреда его здоровью.

3. Допускается возможность заключения трудового договора с лицами, не достигшими возраста четырнадцати лет при соблюдении следующих условий:

а) для участия в создании и (или) исполнении (экспонировании) произведений в организациях кинематографии, театрах, театральных и концертных организациях, цирках, т.е. перечень организаций работодателя, в которых возможно заключение трудового договора с несовершеннолетним, не достигшим четырнадцати лет, является исчерпывающим;

б) работа не должна причинять ущерба здоровью и нравственному развитию несовершеннолетнего;

в) необходимо согласие одного из родителей (опекуна) и разрешение органа опеки и попечительства. Трудовой договор от имени несовершеннолетнего, не достигшего четырнадцати лет, работника подписывается его родителем (опекуном).

Можно констатировать, что минимальный возраст для приема на работу несовершеннолетних российским трудовым законодателем вообще не установлен. Вместе с тем Россия, подписав Конвенцию о правах ребенка и иные международные акты в сфере обеспечения прав детей, выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию государственной политики в сфере защиты детей от экономической и другой эксплуатации.

Вопросам ограничения минимального возраста, с которого допускается прием на работу, посвящены многие международные документы, такие как Конвенция Международной организации труда (далее МОТ) №7 «Об определении минимального возраста для допуска детей на работу в море»⁹; Конвенция МОТ №10 «О минимальном возрасте допуска детей на работу в сельском хозяйстве»¹⁰; Конвенция МОТ №33 «О возрасте приема детей на непромышленные работы»¹¹; Конвенция МОТ №123 «О минимальном возрасте допуска на подземные работы в шахтах и рудниках»¹². Особое значение имеет Конвенция МОТ №138, именуемая Конвенцией 1973 г. о минимальном возрасте: в силу объединяющего характера¹³, которая 26 июня приняла общий акт с целью достижения полного упразднения детского труда. Данная Конвенция в статье 1 обязывает каждое государство, для которого настоящая Конвенция находится в силе, осуществлять национальную политику, имеющую целью обеспечить эффективное упразднение детского труда и постепенное повышение мини-

мального возраста для приема на работу до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию подростков. Минимальный возраст для приема на работу не должен быть ниже возраста окончания обязательного школьного образования и, во всяком случае, не должен быть ниже пятнадцати лет.

Согласно Конституции Российской Федерации¹⁴, получение основного образования является обязанностью каждого гражданина (ст. 43). Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»¹⁵ указывает, что родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся обязаны обеспечить получение детьми общего образования (ст. 44). Однако ст. 43 указанного закона предусматривает, что по решению организации, осуществляющей образовательную деятельность, «за неоднократное совершение дисциплинарных проступков, допускается применение отчисления несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет, из организации, осуществляющей образовательную деятельность, как меры дисциплинарного взыскания. Решение об отчислении несовершеннолетнего обучающегося, достигшего возраста пятнадцати лет и не получившего основного общего образования, как мера дисциплинарного взыскания принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Решение об отчислении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, принимается с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа опеки и попечительства». Одновременно статья 66 указанного закона также дает право обучающемуся до получения основного общего образования достигшему возраста пятнадцати лет оставить общеобразовательную организацию при наличии согласия родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и органа местного самоуправления, осуществляющего управление в сфере образования. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав совместно с родителями несовершеннолетнего, оставившего общеобразовательную организацию до получения основного общего образования, и органом местного самоуправления,



осуществляющим управление в сфере образования, не позднее чем в месячный срок принимает меры по продолжению освоения несовершеннолетним образовательной программы основного общего образования в иной форме обучения и с его согласия по трудоустройству.

Таким образом, правовая возможность отчисления несовершеннолетнего, достигшего возраста пятнадцати лет, но не получившего основного общего образования, в целом, согласуется с нормами международного права, в соответствии с которыми «минимальный возраст для приема на работу не должен быть ниже возраста окончания обязательного школьного образования и, во всяком случае, не должен быть ниже пятнадцати лет». Отметим, что правовая регламентация ч. 2 ст. 63 Трудового кодекса дает право на заключение трудового договора только тем пятнадцатилетним, которые получили общее образование или получают общее образование, т.е. в случае отчисления пятнадцатилетнего несовершеннолетнего, не получившего основного общего образования, из образовательной организации, права на заключение трудового договора у него не возникает. В этой связи считаем необходимым дополнить ч. 2 ст. 63 Трудового кодекса установив в ней возможность заключения трудового договора и с лицами, отчисленными из образовательной организации и оставившими образовательную организацию и достигшие возраста пятнадцати лет.

Вместе с тем Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁶ предусматривает дополнительные гарантии реализации трудовых прав несовершеннолетних. В частности, работникам моложе 18 лет предоставляются льготы при квотировании рабочих мест для трудоустройства и другие льготы, установленные законодательством Российской Федерации (ст. 11). Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации»¹⁷ предусматривает дополнительные гарантии занятости для отдельных категорий населения, к числу которых относит установление квоты для приема на работу инвалидов (ст. 13), однако несовершеннолетние не отнесены данным законом к категории лиц, для которых устанавливается квота при приеме на работу. Наряду с этим в некоторых субъектах Российской Федерации принимаются законы о квотировании рабочих мест для несовершеннолетних.

В Алтайском крае на законодательном уровне не предусмотрено обязательное квотирование рабочих мест для приема на работу несовершеннолетних. В этой связи представляется целесообразным в Федеральном законе «О занятости населения в РФ» закрепить норму, предусматривающую обязательное квотирование рабочих мест для несовершеннолетних.

Не вполне обоснованным представляется и закрепление в частях 3 и 4 ст. 63 Трудового кодекса получение согласия и разрешения органа опеки и попечительства на заключение трудового договора с лицами, достигшими четырнадцати лет, а также с лицами, не достигшими четырнадцатилетнего возраста. В этой связи необходимо отметить, что одной из задач органов опеки и попечительства согласно ст. 4 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»¹⁸ является защита прав и законных интересов граждан, нуждающихся в установлении над ними опеки или попечительства, и граждан, находящихся под опекой или попечительством. При этом указывается, что опека – это форма устройства малолетних граждан (не достигших возраста четырнадцати лет несовершеннолетних граждан) и признанных судом недееспособными граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия. Попечительство – это форма устройства несовершеннолетних граждан в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (попечители) обязаны оказывать несовершеннолетним подопечным содействие в осуществлении их прав и исполнении обязанностей, охранять несовершеннолетних подопечных от злоупотреблений со стороны третьих лиц. Гражданский кодекс Российской Федерации¹⁹ в ст. 31 прямо указывает, что опека и попечительство над несовершеннолетними устанавливаются при отсутствии у них родителей, усыновителей, лишения судом родителей родительских прав, а также в случаях, когда такие граждане по иным причинам остались без родительского попечения, в частности, когда родители уклоняются от их воспитания либо защиты их прав и интересов.

Таким образом, опека и попечительство – это институт, направленный на защиту прав и интересов несовершеннолетних, оказание несовершеннолетним подопечным содействия в осуществлении прав и исполнении обязанностей тех несовершеннолетних, которые по разным причинам остались без попечения родителей. Думается, излишне распространять на данный орган дополнительные обязанности в отношении предоставления согласия или разрешения всем несовершеннолетним (а не только несовершеннолетним, оставшимся без попечения родителей) на заключение трудового договора. Предполагается, что работники органа опеки и попечительства должны в полной мере владеть знаниями в сфере регулирования трудовых отношений, в случае если этого нет, то не исключается возможность получения разрешения органа опеки и попечительства на условия труда, оказывающие негативное воздействие на детский организм.

Вместе с тем Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» при решении вопросов отчисления несовершеннолетнего из образовательной организации и последующего решения вопроса о его трудоустройстве, указывает на необходимость получения согласия Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Трудовой кодекс (ст. 269) также указывает на необходимость получения согласия Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при решении вопроса о расторжении трудового договора по инициативе работодателя.

Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»²⁰ закрепил систему органов и учреждений, деятельность которых направлена: во-первых, на обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; во-вторых, на предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому. В систему профилактики входят: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере





образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции) (ст. 4). Как отмечается в ст. 11 указанного закона, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции:

1) обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлению и устранению причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

2) обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации²¹.

Следовательно, анализ законодательства позволяет говорить, что органом, который может дать разрешение на заключение трудового договора с несовершеннолетним, указанной возраст-

ной группы, должна быть комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав. В этой связи необходимо данное положение закрепить в частях 3, 4 ст. 63 Трудового кодекса, исключив из текста орган опеки и попечительства.

Таким образом, приведение национального трудового законодательства в соответствие с международными нормами и принципами и международными договорами Российской Федерации будет способствовать искоренению детского труда, защите трудовых прав несовершеннолетних.

¹ Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии: учеб. пособие. М., 2001. С. 7.

² Конвенция о правах ребенка // Международные акты о правах человека: сборник документов. М., 1998. С. 306-322. Конвенция ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990 г.

³ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 №124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. №31. Ст. 3802.

⁴ О гражданстве Российской Федерации: Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №22. Ст. 2031.

⁵ Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 №223-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №1. Ст. 16.

⁶ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

⁷ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. №1 (ч. 1). Ст. 3.

⁸ Заряев А.В., Малков В.Д. Ювенальное право: учебник для ВУЗов. [Электронный ресурс]. URL: <http://dejurelib.com/index.php/juvenalnoe-pr-mn/63-biblioteka-yuvenalnoe-pravo/834-yuvenalnoe-pravo-uchebnik-zaryaev-av-malkov-vd-2005-320s>

⁹ Конвенция Международной Организации Труда (далее МОТ) №7 «Об определении минимального возраста для

допуска детей на работу в море» (Генуя, 15.06.1020).

¹⁰ Конвенция МОТ №10 «О минимальном возрасте допуска детей на работу в сельском хозяйстве» (Женева, 25.10.1921).

¹¹ Конвенция МОТ №33 «О возрасте приема детей на непромышленные работы» (Женева, 30.04.1932).

¹² Конвенция МОТ №123 «О минимальном возрасте допуска на подземные работы в шахтах и рудниках» (Женева, 22.06.1965).

¹³ Конвенция МОТ №138 «О минимальном возрасте для приема на работу» (Женева, 26.06.1973). СССР ратифицировал Конвенцию (Указ Президиума ВС СССР от 05.03.1979 № 8955-IX). Ратификационная грамота депонирована Генеральному директору Международного бюро труда 03.05.1979.

¹⁴ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2014. №15. Ст. 1691.

¹⁵ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

¹⁶ Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.1998 №124-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹⁷ О занятости населения в Российской Федерации: Федеральный закон от 19.04.1991 №1032-1. // Собрание законодательства РФ. 1996. №17. Ст. 1915.

¹⁸ Об опеке и попечительстве: Федеральный закон от 24.04.2008 № 48-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №17. Ст. 1755.

¹⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.

²⁰ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. №26. Ст. 3177.

²¹ Там же.

Natalya Alekseevna Saprionova, Associate Professor of the Department of Civil Disciplines and Human rights of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

This paper examines the fundamentals of regulation of child labor standards in international and Russian law. The peculiarities of regulation of labor of workers under the age of eighteen in the norms of Russian legislation are found out.

Keywords: juvenile, juvenile labor, labor legal personality, employment, job quotas, children's rights.





УДК 330.322.2:63

Ирина Валериевна Ковалева, заведующий кафедрой товароведения и маркетинга, декан экономического факультета Алтайского государственного аграрного университета, (Барнаул, Россия), доктор экономических наук

В статье рассматриваются методологические и методические аспекты инвестиционной деятельности и инвестиционной привлекательности с оценкой существующих зарубежных и российских методик.

Ключевые слова: методология, методика, инвестиции, инвестиционная привлекательность, отрасль.

К ВОПРОСУ МЕТОДОЛОГИИ И МЕТОДИКИ ОЦЕНКИ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ОТРАСЛИ

TO THE PROBLEM OF METHODOLOGY AND METHODS OF ESTIMATION OF INVESTMENT ATTRACTIVENESS

В аграрной сфере проблемы развития инвестиционной привлекательности являются весьма актуальными. В связи с этим особую важность приобретает исследование сущности процесса экономического регулирования инвестиционной привлекательности, разработка мер по ее совершенствованию в сельском хозяйстве в условиях рынка.

В научной литературе понятие «методология», как правило, рассматривается либо как система методов, или как теория метода¹. Некоторые авторы определяют ее как систему принципов формирования и практического применения методов познания и преобразования действительности². В таком случае методологический подход определяет стратегические установки предстоящего исследования, методологическое обобщение предполагает либо обогащение теоретической базы науки в определенной отрасли знания, либо концентрированный материал для принятия решений в производственной или управленческой практике и является уже результатом завершеного исследования. Целесообразно рассматривать методологический подход как определение принципов отбора инвестиционно значимых инструментов, а также рассмотрения отрасли в качестве объектов, в большей или меньшей мере привлекательных для инвестирования.

Оценку инвестиционной привлекательности отрасли многие ученые-экономисты рассматривают в виде блоков показателей^{3,4}, характеризующих важ-

нейшие составляющие инвестиционной деятельности:

- оценку ресурсно-производственного потенциала отрасли;
- позиционирование отрасли в системе региональной экономики;
- маркетинговый потенциал продуктов отрасли с учетом экспортно-импортного замещения.

Методики оценки инвестиционной деятельности и ее составляющих элементов (климата, активности, потенциала) представленные в литературных источниках, достаточно разнообразны^{5,6}. Вместе с тем в методиках существует целый ряд методологических упущений, имеющих следствием недостаточную достоверность получаемых результатов и большой уровень отклонений. В большинстве случаев при сравнительном анализе инвестиционного климата регионов используется экспертный метод «балльных оценок». В соответствии с ним каждый из субъектов федерации, попавший в исследуемую совокупность, оценивается по величине получаемого ранга или балла, что в итоге анализа делает проблематичным определение реальной дистанции между участниками рейтинга. В связи с этим особую актуальность приобретают исследования инвестиционной привлекательности отрасли, исключающие методики, дающие невоспроизводимые результаты.

В качестве основных составляющих инвестиционной привлекательности регионов России специалистами рейтингового агентства «Эксперт» приняты две характеристики: инвестиционный риск и инвестиционный потенциал. Ин-

вестиционный потенциал определяется значениями восьми частных потенциалов, каждый из которых характеризуется целой группой показателей: трудовым, потребительским, инфраструктурным, производственным, инновационным, финансовым, институциональным, природно-ресурсным.

Величина инвестиционного риска складывается из семи видов риска: законодательный, политический, социальный, экономический, финансовый, экологический, криминальный. Целесообразно расширить перечень вышеуказанных потенциалов, поскольку они лишь частично учитывают уровень инвестиционной привлекательности объекта инвестирования.

Ранг региона по тому или иному виду риска определяется по относительному отклонению его значения от средне-русского уровня, принимаемого за единицу. Интегральный показатель потенциала или риска рассчитывается как взвешенная сумма частных видов потенциала или риска. При этом расширенный индекс инвестиционной привлекательности с учетом объема капитальных вложений подразделяется на пять групп: высокий (значение больше 1,0); выше среднего – значение от 0,7 до 1,0; средний – от 0,4 до 0,7; ниже среднего от 0,2 до 0,4; низкий – менее 0,2. Однако большинство инвестиционных индикаторов имеют количественную оценку, это означает, что индикаторы явно недостаточны для анализа инвестиционной активности, либо присутствует искажение информации при ее сборе и обработке, что влияет на качество инвестицион-





ных индикаторов. Нам представляется целесообразным рассматривать комплексную оценку инвестиционной привлекательности отрасли с учетом специфических факторов: макроэкономического, отраслевого, регионального, локального (на уровне организации), а также принимать во внимание ограничения, существующие в регионе или отрасли. Целесообразно включать в оценку уровня инвестиционной привлекательности региона отраслевую составляющую.

Предлагаемая система показателей инвестиционной привлекательности отрасли включает шесть основных элементов:

- оценку инвестиционной привлекательности отрасли (А);
- оценку инвестиционного потенциала отрасли (В);
- оценку регионального инвестиционного потенциала (С);
- оценку инвестиционной активности отрасли (D),
- оценку эффективности использования инвестиционного потенциала отрасли, определяемой соотношением уровня инвестиционной активности отрасли и уровня ее инвестиционного потенциала ($I = D/B$);
- оценку эффективности использования инвестиционной привлекательности отрасли, определяемой соотношением уровня инвестиционной активности отрасли и уровня ее инвестиционной привлекательности ($E = D/A$).

Предлагаемая система показателей позволит оценить и позиционировать отрасль с точки зрения инвестиционной привлекательности и перспектив дальнейшего развития отрасли с учетом региональных особенностей функционирования.

Позиционирование предполагает выявление пропорций (соотношения) между объемами продаж региональных отраслевых товаров на локальных рынках сбыта в сравнении с ведущим регионом-конкурентом, а также определение перспективности инвестиционной деятельности и долей продаж определенной товарной категории продукции в структуре продаж регионального товара, с

учетом уровня развития рыночной инфраструктуры. Модель позиционирования отображена на схеме (рис. 1).

Привлекательность сегмента рынка оценивается как отношение темпов роста душевого валового продукта в данном сегменте рынка – другом регионе.

Позиционирование с точки зрения Э. Раиса и Дж. Траута – творческий процесс выделения достоинств продукта⁷. Этот прием позволяет не только изучить сильные и слабые инвестиционные характеристики территории, сравнить положение региона с другими территориями, но и найти именно те конкурентные преимущества, которые помогут достичь основных инвестиционных целей.

Процедура позиционирования предполагает следующие этапы:

1. Выбор критериев позиционирования с помощью маркетингового исследования целевой группы потенциальных инвесторов.

2. Определение показателей по выбранным критериям (в нашем примере «риск и привлекательность» соответственно – уменьшение (минимизация) риска и увеличение привлекательности).

3. Перепозиционирование в случае неуспешного применения данных атрибутов⁷.

При выборе территории для капиталовложений инвесторы исходят из множества разнообразных факторов. При этом любого инвестора интересует, насколько выгодным и рискованным может быть вложение средств. Инвестиционная привлекательность, как известно, характеризуются потенциальной выгодой и риском, другими словами – риск и инвестиционный потенциал неразрывно связаны друг с другом. Инвестиционный потенциал характеризует возможности региона в привлечении и использовании средств отечественных и зарубежных инвесторов, предпринимателей, населения для решения территориальных проблем. Н. Брюханова и Е. Вологдин включают в оценку инвестиционной привлекательности показатели производственно-финансового, социального, природно-географи-

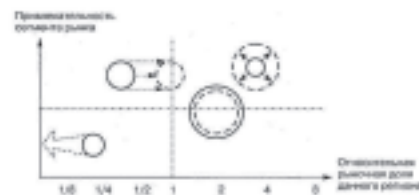


Рис. 1. Позиционирование региона⁷

ческого, социально-политического, экологического потенциала и предлагают оценить такие критерии, как уровень преступности, уровень дискомфорта климата, отношение населения к процессам рыночной экономики⁸. Однако, на наш взгляд, представленные критерии являются относительными и в большей мере отражают социальный уровень, а не экономический потенциал, кроме того, для отраслевой оценки данные показатели могут иметь субъективный характер. Таким образом, при оценке уровня инвестиционной привлекательности отрасли нужно учитывать достаточно большое количество условий: личность субъекта (пользователя), цели оценки, критерии оценки макроэкономического и микроэкономического уровня, субъективные и объективные ограничения, существующие на локальном рынке или регионе.

¹ Гришина И., Ройзман И., Шахназаров А. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов: методика определения и анализ взаимосвязей // Инвестиции в России. 2001. №1. С. 45.

² Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учебник для ВУЗов. 3-е изд. М: ГУ ВШЭ, 2003. 495 с.

³ Фишер П. Стратегия привлечения инвестиций в промышленность России. [Электронный ресурс]. URL: http://vasilieva.narod.ru/ptpu/13_3_00.htm

⁴ Территориальная конкуренция в экономическом пространстве / С.Г. Важенин, В.А. Берсенева, И.С. Важенина, А.И. Татаркин. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. 540 с.

⁵ Инвестиционный бизнес / под ред. Ю.В. Яковца. М.: Изд-во РАГС, 2002. С. 5-6.

⁶ URL: <http://smb.economy.gov.ru/politics/strategical/program>

⁷ Панкрухин А.П. Макетинг территорий. СПб.: Питер, 2006. 409 с.

⁸ URL: <http://stra.teg.ru/lenta/innovation>

Irina Valerievna Kovaleva, Head of the Department of Commodity Research and Marketing, Dean of Economic Department of Altai State Agricultural University, (Barnaul, Russia), Doctor of Economic Sciences

The article deals with methodological and methodical aspects of investment activities and investment attractiveness and estimates Russian and foreign methods.

Key words: methodology, methods, investment, investment attractiveness, industry.





УДК 338.439.4:637.3

Наталья Михайловна Сурай, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат технических наук

Татьяна Евгеньевна Фасенко, заведующий кафедрой экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В данной статье представлены современное состояние и конкурентоспособность рынка сыродельной продукции Алтайского края. В статье отражены данные маркетинговых исследований в области потребления сыра на душу населения в Алтайском крае, а также потребительские предпочтения в области твердых, полутвердых и плавленые сыров. Также обозначены основные направления деятельности сыродельной отрасли в ближайшей перспективе.

Ключевые слова: Алтайский край, сыр, молоко, конкурентоспособность, спрос, потребление, продвижение.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ СЫРОДЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

CURRENT CONDITION AND COMPETITIVENESS OF CHEESE- MAKING INDUSTRY OF ALTAI REGION

Алтайский край – один из крупнейших в России производителей молочной продукции, который вносит существенный вклад в обеспечение продовольственной безопасности страны. Алтайский край является лидером в Российской Федерации по выпуску сыров, а также входит в первую пятерку регионов по производству сухого молока и животного масла. На долю Алтайского края приходится более 25% молока, произведенного в Сибирском федеральном округе. Политика алтайских сыроделов направлена на удовлетворение потребностей местного населения и решение вопросов продовольственной безопасности Российской Федерации. В общем объеме отечественных сыров продукция Алтайского края занимает 15,8%. В Сибирском федеральном округе на долю нашего региона приходится бо-

лее 70% всего производства сыра. В общем объеме производства сыров в Алтайском крае на долю сыров сычужных приходится около 70%. В общей доли сычужных сыров занимают твердые и полутвердые сорта. Объем выпуска мягких сыров в регионе незначительный.

Данные маркетинговых исследований свидетельствуют о том, что покупатели воспринимают сыр как калорийный, сытный, полезный для всей семьи (и особенно для детей) продукт, богатый кальцием и различными витаминами, легкоусвояемый и вкусный. Наибольшую часть рынка занимают твердые сыры (57%), на втором месте – плавленые (31%) и только 12% приходится на мягкие и кисломолочные виды этой продукции.

Увеличение объемов потребления сыра на душу населения свиде-

тельствует о том, что сыр становится популярным в потребительской культуре. В натуральном выражении сыр занимает 5,3% молочного рынка, в стоимостном – 30%. Импортные сыры пользуются стабильным спросом. В 2011 г. на первое место вышел сыр «Маасдам» (впервые с 1990 г.), на втором – «Гауда», на третьем месте – «Тильзитер». Растет потребление голубых сыров, например «Рокфора», «Горгонзолы». Вступление России в ВТО, плановое снижение таможенных пошлин позволят российским потребителям приобретать недорогие качественные импортные сыры. Сыр «Российский» – один из любимых видов сыров отечественного потребителя. По объемам продаж он находится на первом месте среди всех сыров, производимых в стране. Объемы его производства составляют





70% в группе сыров с низкой температурой второго нагревания.

Согласно статистическим данным, самые большие объемы потребления сыра распределились между твердыми сортами основной группы:

- Российский – 48%;
- Голландский – 34%;
- Пошехонский – 29%;
- Костромской – 23%;
- Гауда – 18%;
- Эдамер – 15%.

Потребление твердых сыров составляет 65% от общего:

- плавленые – 24%;
- мягкие и кисломолочные – 11%.

В 2012 г. в Алтайском крае произведено 27,8 кг сыра на одного жителя региона. При этом фактическое потребление не превысило 4,8 кг. Рациональная (медицинская) норма потребления сыра в год составляет 6,4 кг на одного человека. Согласно статистике, российские производители изготавливают 430 тысяч тонн сыра, а по норме россияне должны потреблять 860 тысяч тонн в год.

В Алтайском крае в 2013 г. по сравнению с 2012 г. наблюдается уменьшение производства сыров жирных, включая брынзу. В первую очередь это связано с нехваткой качественного молока для переработки. В настоящий момент времени сыродельным предприятиям важно удержаться на сложившихся рынках сбыта. История сырной гегемонии Алтайского края началась в 70–80-х гг. XX в. В тот период в регионе начали активно строить новые молокоперерабатывающие предприятия и реконструировать старые. В начале 90-х гг. резкий спад производства молока отразился на объемах выпуска сыра. Но уже к концу десятилетия негативную тенденцию удалось преодолеть. С 2005 г. регион занимает устойчивое первое место в России по производству этого продукта. В то же время регионы-конкуренты постепенно наращивают производство. К примеру, Московская область в 2012 г. увеличила выпуск сыра и сырных продуктов на 5,7 тыс. тонн. Увеличили объемы выпуска сыров Краснодарский край и Республика Мордовия.

Долгое время залогом успеха местных предприятий была стабильная сырьевая база. Однако в 2013 г. она стала причиной многих проблем. Общая стагнация животноводческой отрасли, усугубившаяся засухой 2012 г. и снижением поголовья крупно-рогатого скота, привела к резкому снижению надоев. В итоге только за 11 месяцев 2013 г. Алтайский край недобрал более 90 тыс. тонн молока.

подавляющая часть (около 70%) произведенного в Алтайском крае сыра вывозится за пределы региона. Крупные партии жирных сыров поставляются в Москву (более 5 тыс. тонн), Новосибирск (около 3 тыс. тонн), Санкт-Петербург (свыше 1 тыс. тонн). Основными рынками сбыта являются Кемеровская и Новосибирские области, а также Томск, Красноярск, Иркутск. Перспективным рынком сбыта является европейская часть страны. Таким образом, Алтайский край решает одну из главных задач Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации – снижение зависимости рынка продовольствия страны от импорта.

По исследованиям, только 30% местного рынка сыра занимает продукция алтайских предприятий. В сегменте полутвердых сыров основными конкурентами остаются белорусские и украинские предприятия. На полках магазинов располагается мягкий сыр из центральных регионов. Это связано с тем, что в этой части страны стоимость сырья значительно ниже, чем в Алтайском крае. Поэтому сыр из центральной части России оказался более конкурентоспособным по цене.

В настоящее время в России функционируют 440 сыродельных заводов, включая предприятия по выпуску плавленых сыров. В Алтайском крае насчитывается более 50 предприятий, занимающихся выпуском сыра. Однако с каждым годом их количество сокращается. Это связано, с одной стороны, с тем, что в регионе прослеживается закономерный процесс концентрации производства. Мелкие предприятия становятся подразделениями более крупных. Например, «Карагужинский маслосырзавод» является частью «Быстрянского МСЗ»,

входящего в структуру «Барнаульского молочного комбината» (БМК).

В настоящее время на местном рынке прослеживается специализация производства отдельных видов сыров различными предприятиями. Так, крупные, средние и малые выпускают в основном сычужный сыр. Индивидуальные предприниматели занимаются плавлеными сырами и сырными продуктами. К крупным предприятиям, выпускающим 4–5 тыс. тонн сыра в год и более, относятся «Рубцовский молочный завод» (PepsiCo), «Третьяковский маслосырзавод» (ГК «Киприно»), ряд заводов «Алтайской молочной компании».

Алтайским сыроделам, помимо непосредственно производства, необходимо активнее заниматься продвижением продукции. Алтайский сыр высоко ценится среди гурманов в европейской части страны. Однако широкой покупательской аудитории он известен плохо. Преодолеть это можно путем масштабных рекламных кампаний.

В Алтайском крае в основном выпускаются полутвердые сыры. К сырам высокой температуры второго нагревания относятся «Советский», «Швейцарский», «Горный», «Алтайский» и ряд других. Это сыры, которые производятся из высококачественного молока-сырья. Вырабатываются они преимущественно в летний период. Большинство из этих сыров в зрелом виде, а созревают они более двух месяцев, должны иметь «глазки» круглой формы диаметром 8–10 мм, равномерно распределенные по поверхности. Сыр не должен иметь самокольных трещин. Цвет сыра может быть в диапазоне от кремового до светло-желтого. Маркировка сыра по дате должна быть на этикетке в виде месяца и дня производства. Год указываться не должен. Считается, что сыр в течение текущего года должен быть реализован. Это основные показатели внешнего вида. Самыми же основными являются вкусовые характеристики. Но здесь играют главную роль предпочтения потребителя.

Конкурентоспособность алтайских сыров может быть обеспечена за счет высокого стабильного качества и



узнаваемости продукта. А для этого необходимо работать над сохранением традиций в сыроделии; увеличением производства мягких сыров; созданием и внедрением технологий более быстрого созревания полутвердых и твердых сыров; делать продукты с лечебно-профилактическими свойствами; над использованием новых технологий, например, ультрафильтрации; формированием культуры потребления сыра.

Появление торговых сетей, гипер- и супермаркетов, а также крупных общенациональных компаний изменили каналы маркетинга и стимулировали прямую реализацию продовольствия.

В настоящее время доля алтайских сыров в торговых сетях края составляет 82%. Вопросы продвижения товаров местного производства на межрегиональном уровне решаются через развитие инфраструктуры федеральных и местных сетевых компаний за пределами региона.

Одним из важных механизмов реализации готовой продукции пищевой отрасли является поставка ее государственным потребителям и учреждениям социальной сферы (учебные заведения, учреждения здравоохранения, дома отдыха и санатории и др.). В условиях нарастающих задержек расчетов за поставленное продовольствие, увеличения сроков возврата средств за него со стороны ретейлеров, участие в поставках для федеральных и муниципальных нужд дает гарантированный рынок сбыта и оплату за товары.

С целью продвижения продукции и установления новых партнерских связей производители традиционно принимают участие в межрегиональных и международных выставочно-ярмарочных мероприятиях, конкурсах качества. Как правило, алтайские сыры не только вызывают большой интерес,

но и заслуживают самых высоких оценок и наград в плане качественных характеристик. Их изготовители традиционно привозят золотые и серебряные медали с таких выставок, как «Продэкспо-2010», Международный форум «Молочная индустрия-2010», Всероссийский конкурс Федеральной программы «100 лучших товаров России» и др.

Факторами, влияющими на успешную деятельность предприятий сыродельной промышленности, являются технологии сбыта товаров, верное направление политики продвижения и благоприятный климат инвестирования в отрасли. Главным аспектом организации сбыта на протяжении многих лет считается система маркетинга, ведь продавать продукцию нужно непременно там, где это целесообразно. На российском рынке некоторые крупные продовольственные компании демонстрируют чудеса грамотного анализа рынка сбыта и таким образом становятся лидерами в своем секторе.

Экспансия импортных товаров на рынке Российской Федерации отрицательно сказывается на реализации молокопродуктов, в том числе и Алтайского края. Продукция, ввозимая из Европы, дешевле отечественной. В результате предприятия вынуждены делать выбор между остановкой производства и закупкой сырого молока по более низким ценам, что отрицательно отражается на экономическом состоянии молочной отрасли и развитии аграрного сектора региона в целом.

В таких условиях вопросы реализации сыров выходят на передний план. В целях сохранения рынков сбыта назрела потребность в строительстве новых современных сыродельных заводов, реконструкции и технической модернизации действующих предпри-

ятий, обеспечении стабильного качества, снижении издержек производства. Необходимо пропагандировать среди населения культуру потребления сыров, информировать о полезных свойствах данного продукта.

Росту объемов инвестиционных вложений предприятий молочной промышленности существенно способствуют меры государственной поддержки, предусмотренные в регионе при реализации инвестпроектов. Это компенсация части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым на их осуществление, компенсация налогов на обновленное оборудование, а также возможность приобретения последнего за счет средств краевого лизингового фонда, условия которого более привлекательны, по сравнению с коммерческим лизингом.

Основными направлениями деятельности сыродельной отрасли в ближайшей перспективе являются:

- продолжение технического перевооружения и модернизации предприятий отрасли;
- полная переработка вторичного сырья;
- развитие интеграционных процессов с сельхозтоваропроизводителями;
- повышение инвестиционной активности;
- увеличение объемов производства сыра из собственных сырьевых ресурсов;
- расширение ассортимента сыров за счет внедрения современных технологий, повышающих их пищевую и биологическую ценность, а также внедрения упаковочных материалов нового поколения;
- повышение качества и конкурентоспособности, снижение себестоимости выпускаемой продукции.

Natalia Mikhailovna Suraj, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Technical Sciences

Tatiana Evgenievna Fasenko, Head of the Department of Economics and Finance of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

This article presents the current condition of the market and competitiveness of cheese products of Altai Krai. The article describes the market research for cheese consumption per capita in Altai Region, as well as consumer preferences in the area of solid, semisolid and processed cheese. Also the main activities of the cheese-producing industry in the near perspective are identified.

Keywords: Altai Krai, cheese, milk, competitiveness, demand, consumption and promotion.





УДК 332.122

Александр Анатольевич Жидких, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), заместитель начальника Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, начальник управления по науке, инновационной и кластерной политике, кандидат экономических наук

Статья посвящена проблемам повышения устойчивости региональной экономики и обеспечения экономического роста путем субрегионального экономического районирования на основе кластерного подхода.

Ключевые слова: пространство, регион, район, кластер, экономический рост.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЙОНИРОВАНИЯ РЕГИОНА

BASIC PRINCIPLES OF ECONOMIC ZONING OF A REGION

Теоретические изыскания последних трех десятилетий в общественных науках связаны с разработкой новой теории экономического роста. На смену жестким системам индустриального времени приходят новые производственные формы, основанные на факторах знаний и инновациях. Вопрос в том, **что может быть источником роста, до каких пределов он простирается и как его регулировать?**

В отличие от других видов экономического анализа, в которых ячеики наблюдения хорошо известны и идентифицированы, наиболее подходящая для использования в пространственном аспекте до сих пор не установлена. Глобальный уровень ввиду колоссальной сложности и разнообразия обеспечивает стимулы роста через потенциальные рынки и появление новых товаров, национальный – содействует межрегиональному сотрудничеству и инициирует инфраструктурные проекты с государственно-частным участием, регионы, разделяя некоторые особенности присущие стране в целом, имеют возможность развиваться по собственному сценарию.

Именно сложность пространства вынуждает уменьшить его охват и перейти к местному уровню, так как очевидно, что даже границы региона – очень слабый эквивалент в силу того, что экономический рост разворачивается не в регионе в целом, а лишь в его функциональной части.

Это заставляет нас обратить внимание на совместное развитие таких вза-

имозависимых категорий, как **регион, район, кластер**, поскольку они, на наш взгляд, образуют единую систему.

Повсеместное использование кластерного подхода к организации экономической деятельности все более предопределяет необходимость усматривать определенные единицы управления хозяйством в территориальных кластерах. Это обусловлено, по меньшей мере, тремя причинами:

1. Пространственная кластеризация является основным предметом научных исследований в региональной экономике, выдвигая на первый план такие понятия, как близость, место и среда.

2. Кластеры рассматриваются как главное направление промышленной и региональной политики.

3. Кластерные инициативы становятся инструментом укрепления единства экономического пространства.

Кластеры, исходя из формата взаимодействия участников (горизонтальный и вертикальный), могут быть двух типов: территориальные и отраслевые.

Территориальный кластер формируется на основе одного или нескольких промышленных предприятий, функционирование которых тесно связано с местными условиями, обеспечивающими определенные экономические преимущества. Необходимо отметить, что указанные преимущества не всегда строго локализованы, и предприятия могут с почти равным эффектом размещаться в пределах довольно обширной территории, тяготеющей к этим преимуще-

ствам. Учитывая, что компании зачастую относятся к одной отрасли, производя схожие товары и услуги, они, безусловно, являются конкурентами. Однако совместное использование общих условий делает очевидными сильные и слабые стороны каждой компании, поскольку пространственная близость позволяет «непосредственно» наблюдать и сравнивать любые различия в политике соседних предприятий. Таким образом, фирмы с одинаковыми компетенциями имеют возможность внедрять подтвержденные достижения других, добавляя при этом свои идеи.

Учитывая, что размеры отдельного кластера имеют свои рациональные пределы, а его производственная мощность может быть во много раз меньше потенциальных возможностей локальной совокупности определяющих факторов, не исключена вероятность существования в одном экономическом районе нескольких кластеров, специализация которых неизбежно приведет к их кооперированию. Именно такое многоразветвленное взаимодействие теснее сплачивает между собой все части хозяйства в единый комплекс и формирует технологические системы разного размера (локальные, региональные) в зависимости от природы и масштаба связей.

Отраслевой кластер характеризуется, прежде всего, наличием единого центра, сильной кооперацией, четко выраженной специализацией участников и отсутствием конкуренции между ними. Сотрудничество в таких объединениях



распространяется на гораздо большие расстояния, нежели чем при горизонтальном взаимодействии, и отражает уже существующие производственные и рыночные связи. Таким образом, географическая близость предприятий является желательной, но не необходимой. Наиболее важным условием связанности являются взаимодополняемость и разделение труда. Компании кластера специализируются на отдельных стадиях производственного процесса, обладая при этом опытом и квалификацией, которые могут быть использованы в осуществлении различной, но дополняющей друг друга деятельности. Синергетический эффект от взаимодействия организаций, входящих в кластер, достигается за счет отрасли, которая представляет собой совокупность компаний, объединенных по технологическому или продуктовому признаку. Существование ядра отраслевых кластеров крайне выгодно для региона, поскольку зачастую они не зависят от местных природных условий и не ограничены локальным рынком.

Определение границ кластера является непростой задачей с той точки зрения, что они должны охватывать все предприятия, организации и отрасли, связи с которыми имеют существенное значение. Принимая во внимание многообразие форм коммуникации и в целях обеспечения устойчивости всей системы, подобная свобода действий должна происходить в **строго организованной среде**. К средовым факторам, определяющим каркас развертывания экономической деятельности, как правило, относят природно-географические, исторические, социокультурные, инфраструктурные, институциональные и т.д., и здесь возникает **следующий вопрос, какой именно уровень пространства в большей степени им соответствует (район или регион)**.

Несмотря на то, что многие исследователи используют эти понятия как синонимы, мы попробуем их разграничить.

Район – это средство отбора и изучения сочетаний сложных комплексов явлений, встречаемых в пространстве. Любой участок или часть территории можно считать районом, если он однороден с точки зрения условий данного пространственного сочетания. Однородность района определяется на базе показателей, необходимых для характеристики данного явления в пределах выделяемой географической единицы.

Для наших целей район – это объективно существующая и функционирующая хозяйственная система, включающая один или несколько территориальных кластеров, структура, специализация и границы которых обусловлены рядом закономерностей.

Регион, по мнению одних исследователей, – это территориальное образование, где находится большая часть цепочки увеличения экономической стоимости и которое имеет собственную структуру управления.

Другие считают, что регион – это пространство интенсивного экономического взаимодействия различных узлов, таких как, например, муниципалитеты, связанных экономическими сетями и сетями инфраструктуры в заданных границах.

Третьи – что регион – «это территория меньше своего государства (государств), обладающая значительным административным, культурным, политическим или экономическим потенциалом и связанностью, выделяющей ее среди других регионов».

Рассматривая регион через призму экономической политики, исходя из приведенных определений, очевидно, что решающее значение для обеспечения роста играют институты. В данном случае институт – это «общественные отношения», развивающиеся через определенные **поля деятельности**, которые могут быть сгруппированы в уровни по взаимозависимостям, масштабам управления и системности.

Поля деятельности – это и есть районы, состоящие из кластеров.

И третий вопрос. Как регулировать экономический рост? Ответ очевидный, это направленное конструирование пространства или районирование, т.е. выделение и научное обоснование районов различного типа. Пространственная кластеризация тесно связана с районированием, целью которого является обеспечение управляемости, маневренности и эффективности, приближение управляющих субъектов к объектам воздействия.

Проблема субрегионального экономического районирования пока недостаточно разработана. Процесс территориального обособления отличается сложностью и сопряженностью многих причин.

В целом, общий подход к выявлению районов можно свести к следующим положениям:

учет различий в специализации хозяйства и выявление устойчивости этой специализации в сопоставлении с перспективными направлениями социально-экономического развития региона;

выявление районообразующего значения кластерных объединений как территориальных, так и отраслевых;

анализ интенсивности и конфигурации экономических связей, отражающих характер функционирования пространственно локализованных региональных экономических систем;

вероятность реализации крупных инвестиционных проектов с оценкой их возможного влияния на экономику региона;

учет особенностей географического положения и природно-климатических условий отдельных частей территории.

Таким образом, мы получаем систему экономического районирования, которая при подтверждении своей эффективности может привести и к изменению административно-территориального устройства.

Alexander Anatoljevich Zhidkich, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Deputy Chief of Central Administrative Board of Economy and Investments of the Altai Region, Head of Administrative Board of Science, Innovation and Cluster policy, Candidate of Economic Sciences

The article is devoted to the problems of improving the sustainability of the regional economy and economic growth through subregional economic regionalization based on a cluster approach.

Keywords: area, region, district, economic growth.





УДК 336.226.212.1

Юлия Александровна Тихомирова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Светлана Петровна Балашова, доцент кафедры менеджмента ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье на примере Алтайского края дается оценка действующей в России системы имущественных налогов и обосновывается необходимость ее реформирования на основе введения единого налога на недвижимость, базирующегося на рыночной стоимости объектов недвижимости. Большое внимание уделяется изучению и обобщению сформировавшихся в сфере налогообложения недвижимости зарубежных тенденций.

Ключевые слова: эффективность, налоговая система, налогообложение недвижимости, зарубежные тенденции.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ НЕДВИЖИМОСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

PROPERTY TAXATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND RUSSIAN PRACTICE

В современных условиях нестабильности рыночной конъюнктуры, появления целого ряда экономических и политических факторов, оказывающих негативное влияние на темпы экономического роста, финансовая политика ведущих стран мира направлена на изыскание внутренних резервов роста доходов своих бюджетов. Особую актуальность эта задача приобретает для России, бюджетные доходы которой напрямую зависят от объема поступлений нефтегазовых доходов.

Одним из важнейших направлений реализации отмеченной задачи является системное реформирование сферы имущественных налогов.

Прежде чем перейти к рассмотрению сути реформы в данной сфере, постараемся дать оценку эффективности сложившейся в России системы налогов на имущество.

Как известно, эффективность налоговой системы, равно как и отдельных налогов и сборов, – это комплексное понятие, во многом не поддающееся прямой количественной оценке. В широком

смысле под эффективностью понимается способность налоговой системы выполнять возложенные на нее функции. Следовательно, налоговая система может быть признана эффективной в том случае, если она, во-первых, обеспечивает поступление налогов и сборов в бюджеты всех уровней в объемах, достаточных для выполнения основных государственных и муниципальных функций; во-вторых, способствует решению наиболее важных общегосударственных задач; в-третьих, соответствует принципам социальной справедливости.

Попробуем выяснить, насколько отвечает вышеперечисленным требованиям действующая в России система налогообложения имущества. С этой целью для начала охарактеризуем ее фискальный потенциал.

По данным Федеральной налоговой службы, размер поступлений от налога на имущество физических лиц в целом по России составил в 2013 г. 22,3 млрд руб., что соответствует 0,2% от общего объема поступлений в консолидированный бюджет Российской Федерации. Сово-

купная доля налогов на имущество (без учета доходов от транспортного налога) в структуре налоговых доходов консолидированного бюджета РФ по итогам 2012 г. составила 7,0%¹. Очевидно, что в масштабах Российской Федерации фискальный потенциал имущества как облагаемого объекта в значительной степени остается нереализованным.

Для уточнения ситуации, сложившейся в системе имущественного налогообложения, проанализируем данные о поступлениях региональных и местных налогов на имущество на примере такого крупного субъекта Российской Федерации, каким является Алтайский край. В структуре имущественных налогов края наименьший удельный вес занимают налог на имущество и земельный налог, взимаемые с физических лиц (соответственно 7,3 и 9,0% от общей суммы имущественных налогов, подлежащих уплате в бюджет в 2012 г.)². При этом особые нарекания вызывает, прежде всего, налог на имущество граждан. Во многом это объясняется устаревшей нормативно-правовой базой, регулирующей данный налог.



Как известно, правовое регулирование налогообложения имущества физических лиц осуществляется в соответствии с Законом РФ №2003-1 «О налогах на имущество физических лиц», принятым еще в 1991 г., то есть в условиях отказа от административно-плановой экономики и перехода к рыночным методам хозяйствования. Согласно данному закону, налоговой базой для исчисления налога служит не рыночная, а суммарная инвентаризационная стоимость принадлежащих гражданам объектов недвижимости в субъектах РФ.

Использование в качестве налоговой базы показателей, не соответствующих реальной стоимости имущества, приводит к возникновению существенных диспропорций в распределении налогового бремени среди налогоплательщиков страны. Так, по данным статистической налоговой отчетности, в 2012 г. сумма налога на имущество, подлежащего уплате в расчете на одного плательщика (физическое лицо) составила в Алтайском крае 336,96 руб. Для сравнения: в Москве аналогичный показатель оказался в 1,9 раза выше (624,51 руб.)³.

Анализ данных налоговой отчетности по земельному налогу с физических лиц также подтверждает факт наличия существенных различий в уровне налоговой нагрузки, приходящейся на одного плательщика. Так, если в Алтайском крае сумма земельного налога, подлежащего к уплате в расчете на одного плательщика (физическое лицо), составила в 2012 г. 693,15 руб., то, к примеру, в Москве данный показатель равнялся уже 1269,51 руб. Следовательно, и по данному виду имущественных налогов налоговая нагрузка на одного плательщика в Москве в 1,8 раза выше аналогичной нагрузки в Алтайском крае. И это при том, что количество землевладельцев в Алтайском крае в 6 раз превышает их численность в Москве⁴. Очевидно, что в данном случае решающим фактором выступает высокая кадастровая стоимость земельных участков в Москве.

Следующий этап нашего анализа связан с исследованием роли имущественных налогов в качестве финансовых источников для обеспечения бюджетных потребностей муниципальных образований при решении возложенных на них задач.

Налог на имущество физических лиц явно не относится к числу бюджетообразующих для местных бюджетов. Даже в бюджете краевой столицы (г. Барнаул) удельный вес данного налога весьма скромен (1,56%), в остальных муниципальных образованиях края доля налога на

имущество физических лиц еще менее значительна. Например, в доходной части бюджетов городов Новоалтайск и Камень-на-Оби данный налог занимает всего по 0,58%⁵.

Даже беря во внимание всю совокупность налогов на имущество, поступающих в местные бюджеты в виде налога на имущество физических лиц, а также земельного налога как с физических, так и с юридических лиц, следует констатировать, что фискальная роль, которую играют имущественные налоги, весьма незначительна.

Очевидно, что **незначительный объем поступлений налогов на имущество не позволяет им стать серьезным финансовым источником для укрепления бюджетного потенциала и, следовательно, не обеспечивает бюджетные потребности муниципальных образований при решении возложенных на них общегосударственных и иных задач.**

Вместе с тем роль имущественных налогов не ограничивается лишь фискальными функциями. В этой связи особого внимания заслуживает также вопрос оценки социальной значимости имущественных налогов. Социальные аспекты налогообложения учитываются главным образом в формах налоговых вычетов и налоговых льгот. Оценить их масштабы позволяют следующие цифры. Так, по данным ФНС, в целом по России в 2012 г. льготниками являлись 36,32% плательщиков по налогу на имущество физических лиц. В Алтайском крае этот показатель составил 33,84%. Таким образом, значительная часть плательщиков данного налога относится к льготной категории населения. Между тем последствия такого льготирования весьма неоднозначны, в том числе и с точки зрения социальной справедливости. Речь идет о том, что стремление обеспечить социальную справедливость для отдельных категорий населения приводит к подрыву основ социальной защищенности граждан с другой стороны, когда бюджеты ощущают острую нехватку средств на решение социально значимых вопросов на местном уровне. Так, в связи с предоставлением налогоплательщикам льгот с налога на имущество граждан в бюджет Российской Федерации не поступают 66,56% денежных средств. В Алтайском крае этот показатель чуть ниже – 62,93%. Лидером же по данному показателю в Сибирском федеральном округе (СФО) является Новосибирская область (82,16%)⁶.

Представленные данные служат дополнительным подтверждением названной необходимости скорейшего ре-

формирования налога на имущества не только с позиции его нерыночной базы, но и с точки зрения предельного уровня льгот для налогоплательщиков. Очевидно, что налог, поступления от которого в целом по России аннулируются льготами более чем на 2/3, не имеет перспектив в той форме, в которой он существует в настоящее время.

Итак, **Россия на сегодняшний момент стоит на пороге реформы имущественного налогообложения.** К настоящему времени в стране в основном сложилась концепция реформирования имущественных налогов на недвижимость. Данная концепция предполагает замену трех действующих налогов (налога на имущество юридических лиц, налога на имущество физических лиц, земельного налога) одним комплексным налогом на недвижимость. Важнейшей особенностью нового налога является то, что базой для его исчисления должна стать кадастровая (наиболее приближенная к рыночной) стоимость объектов недвижимости. Заметим, что новым такой подход следует признать только для российской практики, так как за рубежом использование рыночной составляющей в налоге на недвижимость является сегодня нормой.

В этой связи, как нам представляется, именно **изучение накопленного зарубежными странами богатого опыта поможет предупредить возможные ошибки, как в методологии построения российского налога, так и в практике его применения.** Дело в том, что в отличие от России в развитых странах система налогообложения имущества давно отлажена и не требует кардинального вмешательства со стороны правительства.

Характеристику системы налогообложения недвижимого имущества зарубежных стран начнем с определения субъектно-объектного состава налога. Подходы к его определению достаточно универсальны и вытекают из самой сути налога на недвижимость. Так, плательщиками налога в большинстве случаев являются собственники имущества (физические и юридические лица), за исключением ситуаций, когда эта обязанность возлагается на арендаторов или пользователей имущества. В состав облагаемых объектов, как правило, включаются здания, строения, сооружения, земельные участки, сельскохозяйственные земли, фактически находящиеся на территории государства. Таким образом, в преобладающем числе стран состав облагаемых объектов является многокомпонентным.

Что же касается методологии исчисления налоговой базы, то здесь говорить





Таблица 1

Зарубежная практика исчисления налоговой базы по налогу на недвижимость

Страна	Объект обложения	Порядок исчисления налоговой базы
Великобритания	консолидированный	Расчетная налоговая стоимость на основе данных о предполагаемой сумме годовой арендной платы
США	консолидированный	Рыночная стоимость
Италия	консолидированный	Сложная формула расчета на основе вмененного дохода, с учетом различных дифференцирующих коэффициентов
Испания	консолидированный	Кадастровая стоимость
Бельгия	консолидированный	Вмененный доход, рассчитываемый на основе данных государственного кадастра объектов недвижимости
Германия	раздельный	Наземные объекты – оценочная стоимость (акт о специальной налоговой оценке), скорректированная на местный коэффициент Земельные участки – рыночная стоимость
Дания	раздельный	Здания и сооружения – рыночная стоимость по данным бухучета Земельные участки – рыночная стоимость
Латвия	раздельный	Здания и сооружения – среднегодовая стоимость по данным бухучета Земельные участки – кадастровая стоимость
Венгрия	раздельный	Земельный участок по выбору муниципального образования: либо площадь участка, либо скорректированная рыночная стоимость (50% от полной рыночной). Наземные объекты – аналогично земельным участкам

Источники: Березин М.Ю. Развитие системы налогообложения недвижимости. М.: Инфотропик Медиа, 2011. – С. 1-214; Содержание недвижимости в Испании [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.damlex.ru/impuestos>.

о единстве подходов не приходится. Напротив, в этом отношении мировая практика чрезвычайно многообразна и индивидуальна для разных стран. Так, в целом ряде стран применяется консолидированный налог, объединяющий под собой обложение земельных участков и наземных объектов недвижимости. В других же странах, в том числе и в России, в настоящее время применяется раздельный налог, подразумевающий наличие двух самостоятельных налогов в отношении указанных выше объектов недвижимости. Порядок исчисления налоговой базы в отдельных странах мира представлен в таблице 1.

Отметим, что выбор в пользу того или иного варианта (раздельный или консолидированный налог) зависит в конечном счете от используемых подходов к формированию состава облагаемых объектов и применяемых методов оценки земельных участков и наземных объектов для целей исчисления налоговой базы.

Например, как уже было отмечено, в России в настоящее время оценка жилой недвижимости базируется на инвентаризационной стоимости, основанной на затратном подходе, в то время как земельный налог базируется на кадастровой стоимости, увязанной с рыночными показателями стоимости. При этом оценка и учет данных объектов недвижимости осуществляется различными органами. В итоге совокупность этих особенностей создает предпосылки для раздельного обложения земли и жилой недвижимости в России. Вместе с тем внедрение новой

методики оценки жилой недвижимости, базирующейся на рыночных показателях, позволит создать условия для перехода к единому консолидированному налогу на недвижимость.

Анализ мировой практики позволяет выявить целый ряд общих моментов в отношении оценки объектов недвижимости для целей налогообложения. К ним, в частности, можно отнести следующие:

1) оценка объектов недвижимости для целей налогообложения в основном базируется на рыночных данных. При этом, как показано в таблице 1, в одних странах за основу берется арендная стоимость, в других – капитальная стоимость, определяемая либо на основе рыночной стоимости объекта, либо на основе его оценочной стоимости;

2) фактическая налоговая база, как правило, составляет лишь долю от полной рыночной (арендной) стоимости недвижимого имущества. Величина этой доли устанавливается в рамках разделения (например, на уровне штата США) всех объектов имущества на отдельные классы на основе типа использования этих объектов. Так, в канадской провинции Онтарио налоговая база оставляет для предприятий розничной торговли 30% рыночной стоимости недвижимости, для производителей – 60%, а для производителей спиртного – 140%⁷. В большинстве штатов США незастроенные земельные участки оцениваются в целях налогообложения в среднем в 24% от их рыночной стоимости⁸;

3) использование массовой оценки в установлении стоимости налоговой базы. Речь идет о том, что стоимость одного объекта распространяется на всю совокупность подобных объектов;

4) применение в оценке метода сравнения продаж аналогичных объектов имущества в границах определенной территории;

5) применение дифференцированных налоговых ставок в зависимости от типа использования недвижимости. Чаще всего по разным ставкам налога на недвижимость облагаются коммерческая и жилая собственность. Например, в Нью-Йорке собственник квартиры платит меньше, чем собственник сдаваемого в наем жилого дома. По меньшим ставкам имуществом облагаются, как правило, недвижимость сельскохозяйственного назначения. В Испании ставки налога для городской недвижимости колеблются в пределах 0,4-1,3%, для сельской – в пределах 0,3-1,22%. Во Франции здания, находящиеся за пределами городов и предназначенные для сельскохозяйственного использования, полностью освобождаются от налога⁹;

6) проведение оценки объектов недвижимости местными оценочными органами (оценочными комиссиями), в свою очередь, являющимися подотчетными главному оценочному органу.

Нельзя не отметить также, что во всех странах в системе налогов на имущество предусматриваются соответствующие налоговые льготы для защиты категорий налогоплательщиков, находящихся на



фиксированном доходе (к их числу относятся, например, пенсионеры).

В целом для зарубежной практики налогообложения недвижимости характерен, если можно так выразиться, многоступенчатый подход, позволяющий максимально точно «подогнать» систему расчета налога под каждый объект недвижимости. На первом этапе проводится оценка объекта в соответствии с выбранной методикой исчисления. На следующем этапе определяется размер фактической налоговой базы, который может составлять лишь какую-то долю от реальной стоимости имущества и варьироваться в зависимости по видам его использования. Заключительным этапом расчета налога является перемножение фактической налоговой базы и установленной ставки налога для конкретного объекта недвижимости.

Возвращаясь к оценке перспектив введения в России единого налога на недвижимость, взимаемого по принципу налогообложения в развитых зарубежных странах (на основании рыночной стоимости недвижимости при определении налоговой базы), необходимо отметить, что вопрос о необходимости перехода к данному виду налога российскими законодателями поднимался неоднократно, однако всякий раз окончательное его решение откладывалось на неопределенный срок. В настоящее время на правительственном уровне речь идет о некоем переходном периоде, предполагающем постепенное введение налога на недвижимое имущество на всей территории РФ. При этом в качестве предельного срока для введения налога все чаще называется уже не 2018 г. (этот срок указан, в частности, в Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 г.), а 2020 г.

Основные проблемы по введению налога в практику российской системы налогообложения связаны с необходимостью решения весьма сложной триединой задачи по формированию единого объекта недвижимости, регистрации прав на этот объект, а также определению стоимости объекта для целей налогообложения.

Подводя некоторые итоги проведенного в рамках данной статьи анализа, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что **сложившаяся в России система имущественного налогообложения не вполне отвечает фискальным и регулирующим целям взимания налогов. Низкая фискальная и социальная эффективность действующих налогов на имущество обуславливает необходимость ее реформирования.**

Проведенный анализ международной практики налогообложения имущества дает основание считать, что **предложения по модернизации российской системы имущественных налогов в целом соответствуют основным направлениям развития налоговых систем передовых стран мира.**

Ключевым направлением реформы имущественного налогообложения в России является переход к единому налогу на недвижимость, взимаемого по принципу налогообложения в развитых зарубежных странах (на основании кадастровой оценки объектов недвижимости). В процессе планирования подготовки и последующего введения налога на недвижимость следует исходить из того, что данный налог должен стать серьезным источником для пополнения местных бюджетов субъектов Российской Федерации и, следовательно, внести свой достойный вклад в решение проблемы укрепления финансовой устойчивости органов местного самоуправления.

Вместе с тем при введении единого налога на недвижимость на основе положительного зарубежного опыта целесообразно преследовать не только фискальные цели, но и соблюдать социальные интересы населения. Учет социальной составляющей нового налога приобретает особую значимость в силу принятия в виде налоговой базы не инвентаризационной (заниженной), а кадастровой (зачастую в разы превышающей инвентаризационную) стоимости объектов недвижимости, что неминуемо повлечет за собой существенное увеличение налоговой нагрузки на население, следовательно, породит дополнительные социальные проблемы. Поэтому, прежде чем вводить налог на недвижимость, нуж-

но четко просчитать то влияние, какое он окажет на качество и уровень жизни основной массы населения страны. В этой связи необходимо постараться учесть все нюансы, чтобы этот налог не был в первую очередь обременителем для малообеспеченных слоев. Анализируя успешную мировую практику применения налога, не стоит забывать о том, что правительство зарубежных стран предоставляет собственникам и иным плательщикам налога на недвижимость значительные социальные преференции. Вместе с тем при всем стремлении к усилению социальной направленности налога на недвижимость важно обеспечить эффективную систему налоговых льгот и вычетов, чтобы не допустить повторения ситуации с ныне действующим налогом на имущество физических лиц, поступления от которого более чем на половину аннулируются всевозможными льготами.

В заключение еще раз подчеркнем, что **изучение сформировавшихся в сфере имущественного налогообложения зарубежных тенденций должно во многом облегчить задачу России в построении собственного налога на недвижимость и обеспечить возможность с наименьшими потерями и ошибками адаптировать данный налог к местным условиям.**

¹ URL: <http://www.nalog.ru>

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ URL: <http://www.fin22.ru>

⁶ URL: <http://www.nalog.ru>

⁷ Стрик Дж. Государственные финансы Канады / под общ. ред. А.А. Курина, В.Д. Дзгоева; Северо-Осетинский научный центр, Владикавказский ин-т упр. М.: Экономика, 2000. С. 206.

⁸ Березин М.Ю. Развитие системы налогообложения имущества в Российской Федерации: теория, методология, практика: автореф. ... дис. д-ра экон. наук. М., 2011. С. 22.

⁹ Попова Л.В., Маслов Б.Г., Дрожжина И.А. Налоговые системы зарубежных стран: учебно-методическое пособие. М.: Дело и сервис, 2011. С. 204.

Julia Aleksandrovna Tikhomirova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economical Sciences

Svetlana Petrovna Balashova, Associate Professor of the Department of Management of Altai State University (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

This article gives an assessment of the current system of property taxes in Russia on the example of Altai Krai and justifies the necessity of its reform through the introduction of a single property tax, based on the market value of property. Much attention is paid to the study and generalization of foreign trends in the sphere of property taxation.

Key words: efficiency, tax system; property taxation, foreign trends.





УДК 368.865

Ольга Александровна Коваленко, менеджер по кредитованию Алтайского отделения №8644 ОАО «Сбербанк России» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассмотрена возможность предоставления услуг страхования рисков страховыми компаниями для покрытия ущерба кредитных организаций в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) обязательств по возврату (договору) кредита. Проведено экономическое обоснование внедрения предлагаемого вида страхования.

Вопросы страхования, в том числе страхования ответственности по договору кредита, находятся в общем русле управления рисками в банке. Современная практика управления банковскими кредитными рисками, как правило, ориентирована на два подхода: первый – это пострисковая (постсобытийная) компенсация через страхование, второй – финансовые нормативы и ограничения на различные виды кредитов и их обеспечение.

Ключевые слова: кредит, ответственность, страхование, риски, финансовые нормативы.

СТРАХОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ (НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛНЕНИЕ) ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ВОЗВРАТУ (ДОГОВОРУ) КРЕДИТА: ПРЕДПОСЫЛКИ, ОСОБЕННОСТИ И УСЛОВИЯ LIABILITY INSURANCE FOR FAILURE (IMPROPER PERFORMANCE) OF OBLIGATIONS TO RETURN (CONTRACT) OF CREDIT: BACKGROUND, FEATURES AND CONDITIONS

Недолгий период кредитования физических лиц и функционирования этого банковского рынка характеризовался:

- несбалансированностью между обязательствами и ответственностью заемщиков перед банками;
- проблемными ситуациями с взысканиями просроченных кредитов;
- появлением новых видов кредитов и, соответственно, новых рисков;
- несовершенством законодательной и нормативно-правовой базы;
- постепенным ростом процента просроченных кредитов;
- потребностью в формировании дополнительной банковской инфраструктуры и применении современных технологий;
- усиливающимся влиянием мирового финансового рынка на отечественную банковскую систему. Все эти и другие факторы выступают **предпосылками** внедрения и развития в нашей стране такого способа управления кредитными рисками как страхование ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по договору кредита. В системе управления рисками, предлагаемой Н.М. Хохловым и наиболее полно описывающей, на наш взгляд, классические комплексные подходы к управлению рисками в целом, указанные подходы относятся, соответственно, к

передаче риска и превентивным мерам¹. В настоящее время страхование при банковском кредитовании, как правило, включает только страхование жизни и здоровья (или страхование от несчастных случаев и болезней) и страхование залога – недвижимого и движимого имущества (квартир, домов, земельных участков, средств автотранспорта, др.). Однако эти два вида страхования не означают полную передачу ответственности за невозврат или несвоевременный возврат кредита и процентов заемщиков страховщику при наступлении как этих, так и других страховых случаев.

Причинами невозврата кредита – банкротства заемщика могут стать такие **внутренние факторы**, как потеря работы, снижение зарплаты, проблемы в бизнесе, продолжительная болезнь, оплата медицинских счетов, развод и связанный с ним бракоразводный процесс, перерасход средств по кредитным карточкам, неумение планировать свои личные расходы и другое. К **внешним факторам** (рыночным рискам), на которые заемщик не может повлиять, но которые также являются причинами наступления его ответственности по договору кредита, относятся инфляция, изменение (повышение) ставок рефинансирования и банковских процентных ставок, условий кредитования, увеличение налогов,

политические риски, влияние мирового финансового рынка. Последствия реализации последних рисков недавно оразились и на России, вызвав проблему ликвидности. В этом случае банки либо пытаются самостоятельно решать возникшие проблемы, что приводит уже к их банкротству, либо пересматривают процентные ставки по договорам кредита в сторону повышения и, таким образом, вынуждают часть заемщиков стать банкротами. Подобный пример мы наблюдали с повышением процентов по ипотечным кредитам в США, что практически обрушило не только рынок этой страны, но и повлекло существенные отрицательные последствия на банковские системы других стран. В России п. 1 ст. 932 Гражданского кодекса РФ установлено, что **договоры страхования риска ответственности за нарушение договора могут заключаться только в случаях, предусмотренных законом**. Возможность страхования ответственности заемщика по договору за невозврат кредита предусматривается только п. 4 ст. 31 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)»². Гражданский кодекс РФ, иные законодательные акты не содержат таких специальных норм относительно других кредитов. На рисунке 1 изображена **схема взаимосвязи видов обязательств и видов ответственно-**



сти в гражданском праве Российской Федерации.

Многообразие оснований ответственности проявляется и в ее формах, предусматривающих **виды компенсации** причиненных убытков (вреда). Заемщик может быть принужден возместить как по отдельности, так и в совокупности:

- реальный ущерб;
- упущенную выгоду;
- уплатить проценты за пользование чужими денежными средствами;
- компенсировать моральный вред и др.

Несмотря на то, что **страхование** относится только к другим способам, предусмотренным законом или договором, именно оно является оптимальным механизмом компенсации убытков, связанных с возникновением ответственности.

Если ориентироваться на уровень убыточности по страхованию ответственности за неисполнение обязательств по договору кредита, в качестве очень приближенной вероятности наступления страхового случая и, соответственно, примерного страхового тарифа может быть принят процент просроченной задолженности физических лиц в объеме выданных потребительских кредитов, который на 1 января 2014 г. составлял до 4,4% по разным оценкам³. Критическим в Европейском союзе считается уровень в 5-6%. При этом темпы роста такой задолженности превышают темпы роста объемов выданных кредитов, что свидетельствует об актуальности и потребности в данном направлении исследования.

Методика расчета базовых страховых тарифов по страхованию ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по возврату (договору) кредита; схема управления риском; алгоритм урегулирования убытков разрабатываются автором и будут представлены в дальнейших работах.

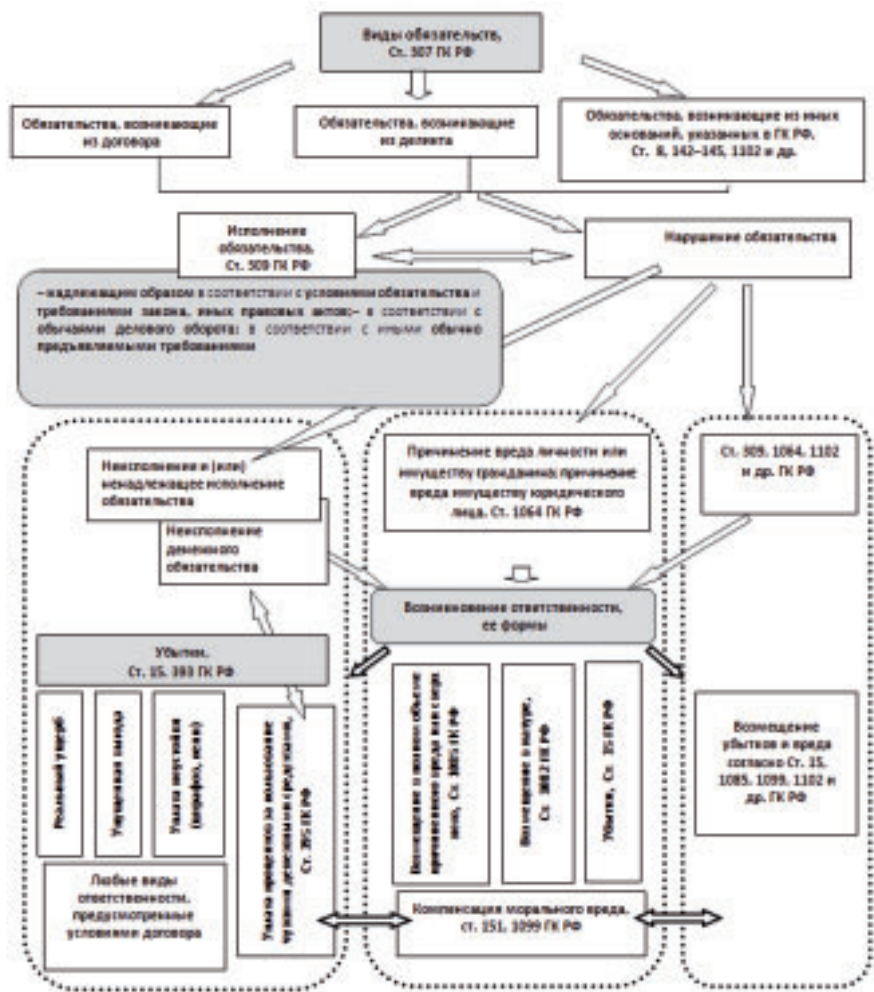


Рис. 1. Схема взаимосвязи видов обязательств и видов ответственности в гражданском праве Российской Федерации

В заключение следует отметить, что страхование ответственности за неисполнение обязательств по договору кредита, как актуальный и перспективный финансовый механизм, способно стать необходимым условием современных экономических отношений и признаком цивилизованного гражданского общества. Гарантируя защиту заемщикам и кредиторам по договорам кредита, такое страхование обеспечивает баланс прав и обязательств участников кредитных отношений, равновесие и стабильность

в обществе и обуславливает необходимость его дальнейшего совершенствования и распространения.

¹ Хохлов Н.В. Управление риском: учебное пособие для вузов. М.: Юнити, 1999. 239 с.

² Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)» от 16.07.1998 г. №102-ФЗ (ред. 13.05.2008 г.). Ст. 31, п. 4.

³ www.vz.ru/economy/2014/5/ 19/ 169275.html. Аксаков А. «Банкротство – крайняя мера».

Olga Aleksandrovna Kovalenko, Lending Manager of Altai Branch №8644 of «Sberbank of Russia» (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The article discusses the possibility of providing services of risk insurance by insurance companies to cover damage to credit institutions in the event of default (improper performance) on obligations to repay the (contract) loan. Feasibility study of implementation of the proposed kind of insurance has been done.

Insurance matters, including liability insurance on the loan agreement, are in the mainstream of risk management in a bank. The modern practice of bank credit risk management tends to focus on two approaches: the first is after the event insurance, the second is the financial regulations and restrictions on different types of loans and their coverage.

Key words: credit, liability, insurance, risks, financial regulations.





УДК 352

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

Мария Александровна Шошина, студент 5 курса Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Затрагиваются особенности кадрового обеспечения органов местного самоуправления конкретных территорий в период муниципальной реформы. Рассматриваются вопросы представительства населения во власти, проблемы доверия и формирования позитивного образа народных избранников.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, кадровое обеспечение, выборы, образ народных избранников.

О НЕКОТОРЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ АСПЕКТАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ABOUT SEVERAL MANAGEMENT ASPECTS OF THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Местное самоуправление в Российской Федерации в настоящий момент находится на очередном этапе реформирования. Значимость этому процессу придает то, что радикальные изменения, связанные с подписанием 27 мая 2014 г. Федерального закона №136-ФЗ¹ о внесении поправок в базовый Федеральный закон от 06 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ №131), начинают реализовываться в год 150-летия Земской реформы в России.

Важной вехой в сфере государственной и муниципальной политики в РФ стал 2013 г., богатый на юбилейные даты, такие как 20-летие Конституции РФ, 25-летие вступления в силу Европейской хартии местного самоуправления, 15-летие ее ратификации Россией, 20-летие со дня выборов в Государственную Думу РФ первого постсоветского периода, 10-летие принятия ФЗ №131. В прошедшем году впервые отмечались День местного самоуправления и День

Российского парламентаризма, установленные в целях повышения роли и значения местного самоуправления, развития демократии и гражданского общества. Значимыми событиями стали I Всероссийский съезд муниципальных образований, конференция Народного Фронта, Общероссийский гражданский форум, прошедшие в ноябре 2013 г.

В рамках различных встреч и мероприятий проходило активное обсуждение проблем местного самоуправления (далее МСУ), в том числе его законодательного, организационного, финансового и кадрового обеспечения. Выводы участников этих разных по составу мероприятий совпали в том, что необходимы новые подходы к МСУ. Акцент на данной теме был поставлен в Послании Президента РФ 12 декабря 2013 г., где муниципальные проблемы стоят на первом месте. В.В. Путин считает уточнение общих принципов организации МСУ, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах

важнейшей задачей, которую необходимо решить уже в 2014 г.

Среди многих управленческих аспектов «красной нитью» проходит тема взаимодействия власти и населения, включенности граждан в процесс самоорганизации общества, а также вопросы кадровой политики в системе государственного и муниципального управления. В апреле 2013 г. на совместном заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Совета Федерации и Общего собрания Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО), посвященного теме «Подготовка муниципальных кадров: состояние и перспективы» В.И. Матвиенко отметила, что «местное самоуправление сегодня становится стержнем масштабных преобразований практически всех сфер жизни общества и государства. Именно поэтому руководством страны значительный упор делается на усиление авторитета муниципальной власти, вовлечение ее представителей в процесс принятия решений



и на государственном уровне». Кроме этого, она подчеркнула, что кадровый вопрос является одним из ключевых в решении спектра проблем МСУ, а помимо профессиональной подготовки муниципальных кадров следует сформировать полноценную систему местной демократии, опирающуюся на инициативу «снизу», основы которой заложены в ФЗ №131.

Вопросы поддержки и сопровождения органов МСУ, их кадрового обеспечения, реализации отдельных положений законодательства о МСУ, касающихся его территориальных, организационных, экономических основ, компетенции муниципальных органов, их взаимодействия с контрольно-надзорными органами, развития гражданской инициативы и др. обсуждались в июне 2013 г. на совещании в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в г. Москве. Оно было организовано ОКМО под председательством С.М. Киричука в рамках подготовки к всероссийскому съезду муниципальных образований. В нем приняли участие представители Совета Федерации РФ, Государственной Думы РФ, аппарата Президента РФ, Центра поддержки и сопровождения органов МСУ и др. Участвовали в нем и представители Алтайского края. Одним из ярких стало выступление В.И. Никулина – исполнительного директора Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края». В его речи прозвучала озабоченность вопросами финансового обеспечения муниципальных полномочий, взаимодействия органов МСУ и контрольно-надзорных органов и пр. Он отметил, что нужно постоянно говорить о поднятии статуса местной власти, так как идет процесс, в котором постоянно теряются муниципальные кадры. В Алтайском крае, где 660 сельских поселений, остро стоит проблема с подбором их глав, а законодательство не дает социальных гарантий для защиты этих людей и не содержит ответов на ряд вопросов, связанных с их деятельностью, что затрудняет подбор профессиональных и «вменяемых» людей.

Вместе с тем совершенствование основ МСУ – процесс объективный, способствующий развитию гражданского общества, повышению активности населения, без чьего участия в реализации права на управление делами государства не будет работать ни один самый совершенный закон.

В период реформирования МСУ в 1990-е гг. Алтайский край традиционно считался одним из передовых регионов в правотворческой и организационной деятельности в области государственного и муниципального управления. Так, Устав (Основной Закон) Алтайского края весной 1995 г. принимался дважды (20 апреля и 26 мая), так как группа демократично настроенных депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (АКСНД) обратилась в Конституционный суд РФ с заявлением о нарушении прав граждан и необходимости внесения изменения в статью 83 Устава в части избрания главы администрации края. В результате форма избрания главы краевыми депутатами была изменена на всенародные выборы. Как известно, затем эта норма опять претерпела изменения, а в настоящее время решен вопрос о возврате к избранию губернаторов на всенародных выборах.

В системе институтов непосредственной демократии важнейшее место принадлежит выборам – форме наиболее широкого участия граждан в управлении государственными и местными делами. Посредством выборов формируются органы различных уровней власти, определяется их персональный состав. Народные избранники являются связующим звеном между властью и местным сообществом. Их деятельность основывается на принципах законности, гласности, коллегиальности и ответственности за принимаемые решения. Представительные органы имеют возможность влиять на все стороны жизни населения. Исходя из этого, мы считаем, что в ходе избирательных кампаний все участники этого процесса, в первую очередь, кандидаты на определенный пост должны учитывать мнение населения при организации и проведении выборов.

Говоря о формах представительной демократии, развитых в России, целесообразно подчеркнуть, что, реализуя свое право на прямое участие в управлении через выборы, население тем самым делегирует своим избранникам право представлять во власти его интересы. Полагаем, что мандат, предоставляющий депутату свободу действий на выборный срок (от англ. *mandate, representative*), предполагает форму ответственности не только перед избирателями, но и перед своей совестью. Как отметил В.В. Путин в своей программной статье «Демократия и качество государства»: «Местное самоуправление – это школа ответ-

ственности граждан. В то же время это – «профессионально-политическое училище», которое формирует ключевые компетенции политика: способность договариваться с разными социальными и профессиональными группами, понятно доносить свои идеи до людей, защищать права и интересы своих избирателей»².

Ранее мы уже обращались к теме особенностей формирования и организации деятельности представителей населения в городском округе и муниципальном районе^{3,4}. В связи с вышеизложенным актуальным является анализ восприятия населением представителями власти. Изучение данной темы было начато в 2005 г. М.А. Шошиной. В рамках своей учебной и научной – практической деятельности в Алтайском филиале РАНХ и ГС при Президенте РФ она проводит данные исследования на своей малой Родине в Тюменцевском районе Алтайского края. Авторы данной статьи посчитали целесообразным продолжить исследование и провести анализ восприятия населением представителей власти, для чего была разработана анкета с вопросами, касающимися имиджа политика, и проведен опрос респондентов. В основу инструментария были положены качественные и социально-демографические характеристики лидера. В анкетировании приняли участие 275 жителей Тюменцевского района. Выборочная совокупность была сформирована с учетом половозрастных характеристик всего населения района. Сравнив результаты мониторинга общественного мнения 2007 и 2012 гг., можно сделать следующие выводы.

Основными качествами «идеального» политического лидера в муниципальном районе являются опыт, влияние, способность противостоять давлению обстоятельств. Для главы района (независимо от порядка избрания) отличительным качеством является признание известными организациями и личностями, а для депутата – коммуникативные качества (ораторское искусство и общительность). По сравнению с 2007 г. в 2012 г. особое значение в образе политического лидера население придало таким качествам, как отзывчивость и забота о слабых.

Избрание населением депутатов в различных муниципальных образованиях имеет свои особенности. Рассмотрим специфику формирования представительных органов на примере Барнаульской городской Думы и Тюменцевского





районного Собрания депутатов. Главы города Барнаула и Тюменцевского района являются руководителями представительных органов, избираются из состава депутатов на открытой сессии тайным голосованием с использованием бюллетеней в порядке, установленном регламентами этих органов. Выборы в городскую Думу с 2012 г. осуществляются по смешанной избирательной системе, а в районное Собрание – по мажоритарной в соответствии с уставами муниципальных образований.

Для изучения мнения населения о процессе формирования, деятельности и качественных характеристиках депутатов представительных органов исследуемых поселений нами был проведен анкетный опрос жителей Тюменцевского района (март 2012 г.) и города Барнаула Алтайского края (сентябрь-октябрь 2012 г.). В муниципальном районе было опрошено 275 жителей, а в городском округе респондентами выступили 290 человек. В опросе приняли участие представители различных возрастных групп: школьники, студенты, работающее население, пенсионеры. Также в анкетировании участвовали лидеры, формирующие общественное мнение: руководители трудовых коллективов, профессиональных союзов и общественных организаций, специалисты в области государственного и муниципального управления, работники образования и культуры, действующие депутаты, члены избирательных комиссий, кандидаты в депутаты Барнаульской городской Думы VI созыва.

Результаты опроса в муниципальном районе показали следующее. На вопрос, знаете ли Вы о существовании представительного органа (районного Собрания депутатов) в Тюменцевском районе, большинство респондентов ответили положительно. Среди основных направлений деятельности районного Собрания депутатов были выделены следующие: защита интересов населения; реализация программ развития района; принятие бюджета. 68% опрошенных жителей знают, что районным Собранием депутатов руководит глава Тюменцевского района, а 32% этого не знают. По мнению респондентов, в рамках своей деятельности глава представляет район, защищает интересы населения. Результаты анкетирования позволили выявить характеристики главы района и депутата Собрания, являющиеся значимыми для жителей Тюменцевского района.

Мнение населения городского округа относительно изучаемого вопроса следующее. 92% опрошенных жителей знают о существовании Барнаульской городской Думы. По мнению большинства респондентов, в своей деятельности депутаты решают следующие вопросы: принятие Устава городского округа и представление интересов населения. 72% опрошенных знают, что председатель Думы – глава г. Барнаула, а 28% респондентов отрицательно ответили на данный вопрос. Основными направлениями деятельности главы города, по мнению участников опроса, являются управление депутатским корпусом, представление города на региональном и федеральном уровнях.

На основе полученных данных нами были выработаны рекомендации кандидатам, баллотирующимся в состав представительных органов городского округа и муниципального района, по созданию эффективного образа представителя населения, а также действующим депутатам по оптимизации их работы с населением. По нашему мнению, результаты на выборах в представительный орган муниципального района могут повыситься, если кандидат будет:

- освещать в агитационных материалах вопросы взаимодействия с населением, акции в поддержку слабых и нуждающихся;

- в своей предвыборной программе делать акцент на имеющийся опыт;

- проявлять готовность влиять на процессы, волнующие избирателей;

- вести активную предвыборную кампанию, демонстрируя свою общительность, ораторские качества.

Результаты на выборах в представительный орган городского округа, с нашей точки зрения, повысятся, если кандидат будет:

- информировать население об уровне своего образования, имеющемся опыте управленческой работы;

- акцентировать внимание избирателей на способность независимо и положительно решать проблемы горожан;

- привлекать к агитационной деятельности успешных представителей различных организаций города.

Действующим депутатам, как городского округа, так и сельского района рекомендуется в своей деятельности, учитывая мнение населения, проводить следующий комплекс мероприятий:

- проводить встречи со школьниками, студентами, рабочими коллективами,

пенсионерами с целью информирования их о порядке формирования и деятельности представительного органа;

- освещать результаты своей деятельности посредством издания по итогам полугодия и распространения на всех избирательных округах брошюр, листовок, газет. Более полно для информирования и работы с населением использовать возможности сети Интернет. Данные меры будут способствовать объективному восприятию и оценке деятельности депутатского корпуса;

- учитывать мнение населения о составляющих качествах главы муниципального образования при его избрании из своего состава.

Проблема демократизации нашего общества состоит из многих факторов, но одним из самых важных является эффективное взаимодействие народных избранников и населения, ведь от этого во многом зависит успешное решение проблем как муниципалитетов, регионов, так и России в целом.

В Послании Президента РФ 12 декабря 2013 г. прозвучало, что «сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны. И конечно, мы все заинтересованы в том, чтобы через механизм выборов во власть приходили подготовленные, целеустремленные, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности»⁵.

Администрация Алтайского края уделяет достаточное внимание развитию многих территорий, особенно сельских, в том числе и Тюменцевскому району. Благодаря этому в настоящее время социально-экономическая ситуация в данном муниципальном районе достаточно стабильная. Осуществляется строительство социально значимых объектов, их капитальный ремонт. Так, в 2008 г. была введена в эксплуатацию Вылковская средняя общеобразовательная школа. В рамках губернаторской программы «75х75» в 2011 г. в с. Ключи реконструировано здание детского сада под школу на 90 учащихся. В рамках краевой адресной инвестиционной программы проведен капитальный ремонт нескольких отделений ЦРБ Тюменцевского района. Активно ведется дорожное строительство. Также планируется дальнейшее развитие социально-экономической инфраструктуры района в рамках губернаторской программы «80х80»⁶. Принятые меры должны способствовать



улучшению показателей качества жизни сельских жителей, повышению уровня развития муниципального образования. Однако не все управленческие проблемы решаются эффективно и своевременно. Авторы не проводили глубинный анализ сложившейся ситуации для выяснения ее причин. Вместе с тем возникшие трудности можно связать как с миграционным оттоком, характерным для данного муниципального района, с общероссийской тенденцией концентрации высококвалифицированных кадров в крупных городах, нехваткой профессиональных кадров для муниципальной службы, так и с другими причинами.

Возвращаясь к теме прогрессивности алтайских законодателей, считаем целесообразным отметить, что постановлением Администрации Алтайского края от 27 сентября 2013 г. №507 утверждена долгосрочная целевая программа «Совершенствование государственного и муниципального управления в Алтайском крае» на 2013–2018 гг. В ее развитие в муниципальных образованиях разрабатываются различные программы, касающиеся проблем муниципального управления. Так, в г. Барнауле действуют муниципальные программы: «Развитие муниципальной службы города Барнаула» на 2012-2014 годы (постановление администрации г. Барнаула от 26 сентября 2011 №2828 (в ред. от 06.12.2013 №3699)); «Содействие развитию гражданского общества в городе Барнауле на 2013-2017 годы» (постановление администрации г. Барнаула от 12 июля 2012 №1965 (в ред. от 31.10.2013 №3378) и ряд других⁷.

Дискуссии по вопросам государственного и муниципального управления продолжают на различных уровнях, площадках, форумах, «круглых столах», в СМИ. Большие возможности для обмена информацией и опытом

представляет журнал «Местное самоуправление на Алтае». Традиционно проблемы и реальные пути их решения обсуждаются в рамках межмуниципального сотрудничества. В феврале 2014 г. в г. Барнауле прошло расширенное заседание Совета Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ). В нем приняли участие делегации 24 субъектов РФ, рассмотревшие вопросы развития МСУ. Стали они предметом обсуждения и на VI съезде Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» в апреле 2014 г. и нашли отражение в резолюции съезда⁸.

Надеемся, что изменения, запланированные на новом этапе муниципальной реформы, в скором времени начнут реализовываться. Вместе с тем хочется подчеркнуть, что результаты реформ зависят не только от власти, но и от населения, право на участие которого в управлении делами государства гарантировано Конституцией РФ. А власть должна заботиться о своем образе всегда, как в повседневной жизни, так и в ситуации выборов.

Считаем необходимым подчеркнуть, что мы все вместе должны учиться умело управлять своей территорией, государственной и муниципальной собственностью, решать проблемы жизнеобеспечения и безопасности, осознанно участвовать в выборах, а те, кому выпала высокая честь быть избранными, достойно представлять местное сообщество на различных уровнях.

В настоящее время в рамках реализации новых положений ФЗ №131 в регионах идет процедура разработки, обсуждения и принятия законов субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления. Этот процесс должен проходить с активным участием представителей различных ветвей власти, специалистов в области государственно-

го и муниципального управления, с широким привлечением общественности и гражданских активистов. На следующем этапе предстоит внесение изменений в муниципальные правовые акты. Депутаты должны учесть особенности каждой территории и предусмотреть вариативность реализации законодательства при принятии управленческих решений на местах.

¹ О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

² Путин В.В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>.

³ Лякишева В.Г., Шошина М.А. Муниципальная власть глазами населения // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. №8. С. 34.

⁴ Лякишева В.Г., Шошина М.А. Об особенностях формирования и организации деятельности представительного органа городского округа и муниципального района (на примере г. Барнаула и Тюменцевского района Алтайского края) // Местное самоуправление на Алтае. 2012. №1-2. С. 75.

⁵ Официальный сайт «Президент России» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>.

⁶ Текущий архив администрации Тюменцевского района Алтайского края за 2008–2014 гг.

⁷ Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL <http://barnaul.org/>.

⁸ Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.altsovmun.ru/>.

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

Maria Aleksandrovna Shoshina, 5th year student of the faculty of «Public and Municipal Administration» of the Altai branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The study is devoted to the peculiarities of human resources and personnel management in the system of local self-government bodies of certain territories in the period of municipal reforms. The article considers the issues of the citizen representation in the branches of government, the problems of trust and formation of a positive image of the representatives.

Key words: local self-government, municipal administration, human resources, election, image of the representatives.





Сурай Н.М., Фасенко Т.Е.
Основы внешнеэкономических связей: учебное пособие. Барнаул: РИО АГАУ, 2013. 95 с.

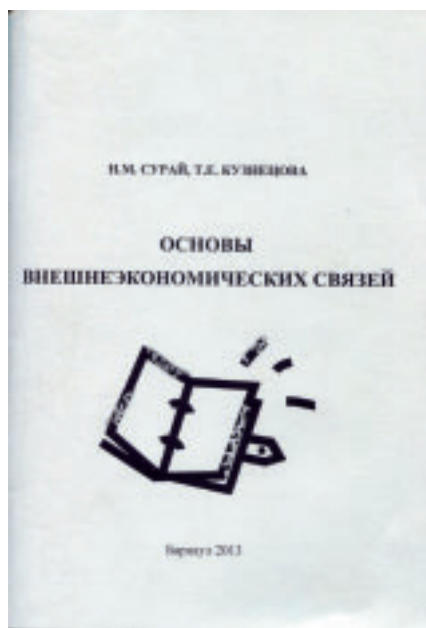
Учебное пособие посвящено сущности внешнеэкономической деятельности в условиях рыночной экономики, а также рассматриваются основные формы международных экономических отношений и их взаимосвязь. Раскрыты структура и содержание контрактов купли-продажи. В пособии авторами представлена характеристика различных видов внешнеэкономической деятельности: лизинга, туризма, торговли изобретениями и ноу-хау, страхования и арбитража.

Особое внимание авторы уделили методам конкурсной торговли на аукционах, биржах и международных торгах. Показаны различные виды совместного предпринимательства бизнесменов из разных стран. Раскрыты экономические и организационные методы государственного регулирования внешнеэкономической деятельности.

Развитие рыночных отношений в России требует от руководителей фирм умения не только управлять производством товаров, но и сбытом своей продукции на внутреннем и внешнем рынках. Особое внимание для производителей товаров представляют внешние рынки. В современных условиях развития мировой экономики внешнеэкономическая деятельность приобретает все большее значение, она во многом определяет как развитие страны в целом, так и отдельно взятого региона. Интернационализация и глобализация хозяйственной жизни становятся неотъемлемой частью экономики развитых и развивающихся стран. Национальные хозяйства большинства стран мира связаны внешнеэкономической дея-

тельностью, экономика практически любой страны действует как открытая система. В начале XXI в. кажется невозможным бесперебойное функционирование экономических систем в условиях их закрытости.

В начале XX в. бурное развитие внешнеторговых, а впоследствии и внешнеэкономических связей было обусловлено интенсивностью внедрения результатов научных исследований в производственную сферу, что способствовало созданию и ускорен-



ному развитию новых, модернизации старых производств, а также углублению специализации в международном масштабе. Результатом данной тенденции стало усиление конкурентной борьбы за рынки сырья, рабочей силы и сбыта товаров или предоставления услуг.

Авторы начинают учебное пособие с анализа общих вопросов становления и развития мирового хозяйства, частью которого является Россия. В книге можно познакомиться с такими понятиями, как мировое хозяйство, международные экономические отношения, международное разделение труда, мировой рынок.

Структурно издание состоит из теоретического материала, практических заданий, тестовых заданий для самоконтроля, тем рефератов, списка использованных источников. Учебное пособие предназначено для закрепления теоретического материала и приобретения студентами навыков в области расчета экономической эффективности экспорта и импорта продукции. Разнообразные задания для самостоятельной работы позволяют добиться высокой степени интенсификации познавательной активности слушателей.

К положительным аспектам учебного пособия следует отнести то, что в теоретическом плане ее авторы акцентируют внимание на экономической эффективности экспорта и импорта продукции.

Данное пособие отличается строго научное и вместе с тем доступное изложение материала.

Издание представляет собой логически структурированное и содержательно наполненное практическое руководство, которое может быть использовано преподавателями вузов, практическими работниками, а также студентами экономических направлений подготовки в своей практической деятельности.

В целом можно утверждать, что учебное пособие Н.М. Сурай, Т.Е. Фасенко будет полезно слушателям бизнес-школ, студентам экономических специальностей, а также широкому кругу читателей, самостоятельно повышающих уровень своих экономических и коммерческих знаний.

И.В. Ковалева,
д.э.н., профессор,
декан экономического факультета,
зав. кафедрой товароведения и маркетинга
ФГБОУ ВПО «Алтайский
государственный аграрный
университет»



Золотарева А.Б., Киреева А.В., Шаталов С.С. Проблемы определения резидентства в налоговых целях / А.Б. Золотарева, А.В. Киреева, С.С. Шаталов. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 328 с.

Основной острой темой, рассматриваемой в данной монографии, является обобщение мирового и отечественного опыта реформирования института налогового резидентства. Данный вопрос в последние годы приобрел актуальность, связанную с необходимостью практически всех экономик мира бороться с утечкой капиталов в офшорные зоны и потерей потенциальных налогов. Согласно данным, приведенным авторами, только в России за последние двадцать лет было выведено в офшоры капиталов на сумму эквивалентной по стоимости 798 млрд долл. Проблема связана с несовершенством налогового законодательства, администрирования, планирования, а также высоким уровнем налогового давления на бизнес. Однако вывод капиталов из налоговой юрисдикции Российской Федерации принял настолько глобальные и серьезные масштабы, что отсутствие решительных действий со стороны правительства или затягивание решения данной проблемы могут угрожать тяжкими экономическими и социальными последствиями.

Авторы пытаются найти пути решения заявленной проблемы через тщательное изучение специфики налоговых законодательств наиболее развитых стран мира, критически оценивая достоинства и недостатки тех или иных концептуальных положений в международной налоговой практике. В то же время подвергаются тщательному разбору все юридически важные критерии определения резидентства физических и юридических лиц, компаний, организаций в отечественной налоговой системе. Оцениваются недостатки и перспективы существующих основ налоговой политики России, а также сформулированы рекомендации, которые, по мнению авторов, способны улучшить резидентам налоговый климат и создать условия для пополнения налоговых доходов бюджета.

Структурно в научной работе выделено четыре основных раздела, логически представляющих переход от широкого обзора общемировых особенностей определения резидентства для целей налогообложения к конкретным аспектам

российского налогового законодательства. Затем авторы примеряют наиболее эффективные методы и меры налогового регулирования на российскую действительность, обосновывая гипотетические выводы по действительности зарубежных налоговых норм в наших реалиях. Это позволило авторам сформулировать и объединить в единую концепцию их видение решения проблемы определения резидентства в налоговых целях в ближайшем будущем в российской налоговой практике.



Особого интереса со стороны читателей и исследователей в сфере налоговых взаимоотношений заслуживает первый раздел «Анализ законодательства развитых и постсоциалистических стран в части определения резидентства для целей налогообложения». Отличительной особенностью является глубокое проникновение в исследуемую тему, знание детальных особенностей налогового законодательства стран СНГ, Евросоюза, США, Канады и развитых стран северо-восточной Азии. Все важные факты подкреплены цитатами из нормативных документов тех стран, налоговые законодательства которых выступают объектами анализа. Такой подход свидетельствует о скрупулезности научного подхода авторов и предоставляет читателям удобную для восприятия систематизацию материала по исследуемой проблеме. В подтверждение энциклопедичности исследования и широты взглядов в списке использованной литературы отмечены не менее ста зарубежных документов и источников, на которые имеются в тексте цитаты в оригинале.

Во втором разделе «Определение резидентства в налоговом законодательстве Российской Федерации» с не меньшей тщательностью раскрыты основные аспекты российского налогового законодательства в рассматриваемой сфере. При этом законодательно установленные формулировки резидентства юридических и физических лиц в Налоговом кодексе Российской Федерации сопровождаются авторскими комментариями, отражающими их мнение, открытое к дискуссии. Многие утверждения и спорные моменты иллюстрированы не только теоретическими, но и реальными примерами и прецедентами. С этой точки зрения работа имеет и серьезную практическую значимость.

Глубокое знание проблемы авторами и их видение перспектив позволяет воспринимать достаточно серьезно содержание третьего раздела «Перспективы заимствования опыта по регулированию контролируемых иностранных компаний российским законодательством». Изложенные аргументы и примеры из налоговой практики различных зарубежных стран отражают их отдельные достоинства и в условиях российской экономики.

В заключение обширного исследования авторы представили свои решения в четвертом разделе «Основные выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части определения налогового законодательства». При обосновании своих утверждений авторы опираются на положительный практический опыт зарубежных налоговых систем, а также попытались усовершенствовать и наработки российского законодательства, хорошо проявивших себя в реальных условиях.

Таким образом, можно утверждать, что монография отличается высоким уровнем анализа рассматриваемой проблемы, логичностью изложения и глубиной выводов. Она представляет несомненный интерес для специалистов в области налоговых отношений и законодательства. Содержит немало интересных фактов и информации об особенностях законодательства развитых стран, что делает ее достаточно полезной в учебном процессе.

Е.Н. Щетинин,

к.э.н., доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»





РЕГИОНАЛЬНАЯ СТУДЕНЧЕСКАЯ ОЛИМПИАДА ПО СТРАХОВАНИЮ

12 декабря 2014 года Алтайский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации принимал VIII региональную студенческую олимпиаду по страхованию, проводимую под патронажем Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края и Алтайского страхового союза.

Студенческая олимпиада по страхованию проходит в Алтайском крае ежегодно, с 2006 года. Команды студентов Алтайского филиала РАНХиГС неоднократно становились победителями и призерами. Основные задачи олимпиады – повышение уровня финансовой грамотности студентов, совершенствование качества профессиональной подготовки в учебных заведениях, создание оптимальных условий для выявления одаренных и талантливых студентов, содействие их трудоустройству. Поэтому участие в мероприятиях такого уровня может стать для начинающего специалиста в области страхования удачным стартом и базисом для будущей карьеры.

В этом году за победу боролись команды семи учебных заведений, ведущих подготовку по специальностям экономического профиля: Алтайский филиал РАНХиГС, Алтайский государственный технический университет им. И.И. Ползунова, Алтайский государственный университет, Алтайский государственный аграрный университет, Алтайский экономико-юридический институт, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Алтайский промышленно-экономический колледж.

Оценивали студентов жюри и профессиональный экспертный совет, в состав которых вошли представители Главного управления экономики и инвестиций Алтайского края, предста-

вители крупных страховых компаний: ООО «СМК «РЕСО-Мед», ОСАО «Ингосстрах» в г. Барнауле, ООО «Росгосстрах», Алтайский филиал ОАО «СОГАЗ», Алтайский филиал ООО «НСГ «Росэнерго», ОАО СК «Альянс», Алтайский филиал ЗАО «СГ УралСиб», филиал ООО «ВТБ Страхование» в г. Барнауле, Алтайский филиал ООО «Согласие», Алтайский филиал ОАО «АльфаСтрахование». Возглавил работу жюри директор филиала ОСАО «Ингосстрах» в г. Барнауле, председатель Совета Алтайского страхового союза Этцель Иван Иванович.

Участникам предстояло пройти несколько испытаний: оригинально презентовать виртуальную страховую организацию, снять рекламный ролик по страхованию добровольной и обязательной ответственности, подготовить доклады по развитию системы имущественного страхования от рисков чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (с учетом практики Алтайского края) и пройти тестирование на знание теории страхования.

После долгого совещания жюри подвело итоги: первое место за-

няла команда Алтайского филиала РАНХиГС, второе место команда АлГТУ им. И.И. Ползунова, 3 место – команда АГАУ. Отдельные участники и команды были отмечены в номинациях. Всех участников олимпиады ожидали дипломы, ценные призы и подарки от организаторов и спонсоров.

Директор Управления по взаимодействию с учебными учреждениями ООО «Росгосстрах» Евгений Валентинович Злобин обратил внимание на высокий уровень подготовки команд, умение студентами находить нестандартные подходы к решению поставленных задач и серьезное отношение к проблемам страхования. При этом эксперт отдельно отметил студентов Алтайского филиала РАНХиГС как очень сплоченную, сильную и креативную команду.

Очередная олимпиада по страхованию завершилась, оставив участникам заряд энергии, массу идей, новые умения, и новые знакомства. Надеемся, что ставшая традиционной региональная студенческая олимпиада по страхованию будет хорошим стартом в профессиональной карьере молодых специалистов в области страхования.





АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№11
2014





АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ РАНХиГС

Алтайский филиал СибАГС образован в 2001 году и является государственным образовательным учреждением. В соответствии с Указом Президента РФ от 20.09.2010 г. №1140, распоряжением Правительства РФ от 23.09.2010 г. №1562-р Сибирская академия государственной службы была реорганизована и стала частью федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (РАНХиГС). Главной задачей Алтайского филиала РАНХиГС является подготовка современных высококвалифицированных специалистов, способных успешно работать в условиях новой российской государственности.

Образовательная деятельность осуществляется по четырем направлениям:

«Государственное и муниципальное управление»

«Экономика»

«Юриспруденция»

«Психология»

Профессиональная переподготовка осуществляется по тем же направлениям.

В Алтайском филиале РАНХиГС разработано более 100 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 опыт практической деятельности. Это способствует активному взаимодействию Филиала с органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и предприятиями края. В практику работы преподавателей прочно вошли практические занятия в администрациях различных уровней власти, а также на базе законодательных органов, на предприятиях.

Образовательный процесс в полном объеме обеспечивается учебной литературой, информационными возможностями дисплейных классов, 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. Алтайский филиал РАНХиГС располагает двумя конференц-залами на 180 и 45 мест, учебными аудиториями с современным мультимедийным оборудованием.

Научная деятельность в Алтайском филиале РАНХиГС ведется по нескольким направлениям, соответствующим профилю Академии. 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 том числе, в рамках сотрудничества Алтайского филиала РАНХиГС с Баварской школой управления (г. Мюнхен).

Лицензия на право ведения образовательной деятельности серия ААА №001172 регистрационный №1138 от 12 апреля 2011 г.

Свидетельство о государственной аккредитации серия 90А01 № 0000018 регистрационный №0018 от 25 июня 2012 г.

