

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

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

№ 12
2015



**Безопасный город-современный подход
к системе управления рисками**

**Игорь Николаевич ЛИСИН,
начальник Главного управления МЧС России
по Алтайскому краю, полковник внутренней службы**



УПРАВЛЕНИЕ

Самсонова Т.Н.

*Нормативные и организационные
аспекты применения элементов
электронного документооборота
в органах местного самоуправления*



**ПУБЛИЧНАЯ
ВЛАСТЬ**

Васильев А.А.

*Идея «консервативной стабилизации»
в традиционной правовой идеологии
России*



**ЭКОНОМИКА
И ФИНАНСЫ**

Разгон А.В.

*Перераспределение полномочий
по решению вопросов местного
значения*



АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК №12
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ 2015



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.asara.ru/science/publications/>

E-mail: info@asara.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка: Е.В. Агафонова

Подписано в печать 25.08.2015 г.

Заказ 522. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии

ООО «АЗБУКА»

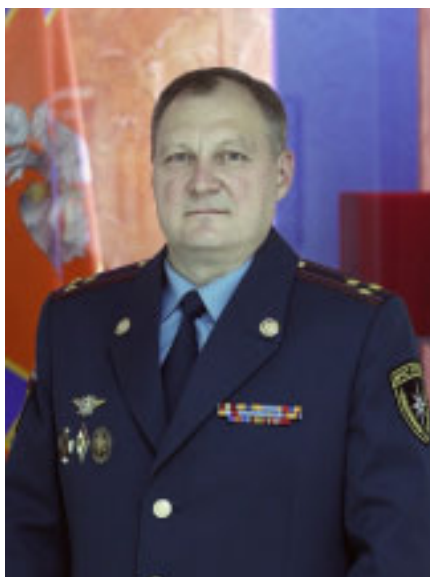
г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел.: 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ	2
<i>И.Н. Лисин. Безопасный город – современный подход к системе управления рисками</i>	<i>2</i>
УПРАВЛЕНИЕ.....	5
<i>М.А. Киселева. Формирование информации об исполнении государственных и муниципальных контрактов, включаемой в реестр контрактов</i>	<i>5</i>
<i>Н.Г. Ломова, И.А. Антоник. Роль некоммерческих организаций в формировании гражданской активности молодежи.....</i>	<i>9</i>
<i>В.Г. Лякишева, Я.Н. Мураева. Эволюция территориального общественного самоуправления в г. Барнаул.....</i>	<i>13</i>
<i>И.В. Ретивых. Форсайт-проектирование развития региональных социально-экономических систем: понятие, методология, технология</i>	<i>19</i>
<i>Т.Н. Самсонова. Нормативные и организационные аспекты применения элементов электронного документооборота в органах местного самоуправления</i>	<i>25</i>
<i>А.М. Сергиенко. Трудовая миграция в сельские районы Алтайского края и политика ее оптимизации: экспертные оценки руководителей сельских муниципалитетов</i>	<i>29</i>
<i>В.Н. Стрижжина, И.В. Стрижжина. Некоторые аспекты агломерационного эффекта крупных городов и поселков</i>	<i>34</i>
<i>Е.А. Толочко. Особенности развития малых инновационных предприятий в системе высшего образования Российской Федерации.....</i>	<i>38</i>
<i>А.В. Шарапов. Историографический аспект молодежного парламентаризма.....</i>	<i>41</i>
<i>А.А. Шмаков. Мониторинг грамотности населения г. Барнаула по результатам акции «Тотальный диктант» (18 апреля 2015 г.)</i>	<i>44</i>
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ.....	47
<i>Е.Н. Барышников, Э.Ю. Ермаков. К вопросу об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления</i>	<i>47</i>
<i>Е.В. Ваймер, А.В. Музалевская. Тип личности взяточдателя, взякопучателя и посредника при даче взятки</i>	<i>50</i>
<i>А.А. Васильев. Идея «консервативной стабилизации» в традиционной правовой идеологии России.....</i>	<i>53</i>
<i>А.В. Головинов. Концепт культуры в политико-правовой идеологии сибирских областников.....</i>	<i>58</i>
<i>Ю.А. Зеленин. Проблема идеологической идентификации А. де Токвиля</i>	<i>62</i>
<i>Л.Г. Коновалова. Нормативные правовые акты как источники правового регулирования исполнительного производства в Российской Федерации</i>	<i>66</i>
<i>Н.А. Сапронова, О.В. Федорина. Некоторые проблемы ограничения конституционного права на труд для лиц с преступным прошлым</i>	<i>71</i>
<i>А.А. Серебряков. К вопросу о запрете дарения подарков государственным и муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей</i>	<i>76</i>
<i>В.В. Блишников, А.В. Ширнин. Обеспечение прокурором законности осуществления оперативно-розыскной и процессуальной деятельности по розыску без вести пропавших лиц</i>	<i>79</i>
ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ	83
<i>Н.Б. Грищенко, С.Н. Бочаров, С.П. Стребкова. Проблемы повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов.....</i>	<i>83</i>
<i>А.В. Разгон. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения</i>	<i>88</i>
<i>Н.А. Торгашова. Совершенствование корпоративной культуры организации.....</i>	<i>90</i>
<i>Т.Е. Фасенко. Анализ муниципальной финансовой поддержки малого предпринимательства в городе Барнаул</i>	<i>92</i>
В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ	96
<i>Книжное обозрение</i>	<i>96</i>
<i>Весенняя школа управления-2015: все грани творчества и интеллекта</i>	<i>97</i>



УДК 351

Игорь Николаевич Лисин, начальник Главного управления МЧС России по Алтайскому краю (Барнаул, Россия), полковник внутренней службы

В статье рассмотрены вопросы о современных подходах к управлению рисками в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций. Дана оценка значению системы управления и путям ее совершенствования, направленным на повышение эффективности деятельности элементов системы на всех этапах предупреждения, возникновения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), органы повседневного управления РСЧС, единый номер вызова экстренных оперативных служб, аппаратно-программный комплекс «Безопасный город».

БЕЗОПАСНЫЙ ГОРОД – СОВРЕМЕННЫЙ ПОДХОД К СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ

В 2015 году исполняется 25 лет со дня создания Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Датой создания считается 27 декабря 1990 года – день основания Российского корпуса спасателей, который был образован на правах государственного комитета РСФСР постановлением Совета Министров РСФСР от 27 декабря 1990 года № 606 в порядке реализации постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 года «Об образовании Российского корпуса спасателей»¹.

Целью создания ставилась координация деятельности министерств, ведомств и других органов управления в экстремальных условиях.

В целях дальнейшего совершенствования государственного управления по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в 1992 году была создана Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, которая получила аббревиатуру – РСЧС².

За период своего существования система РСЧС претерпела определенные структурные изменения, была утверждена на законодательном уровне и получила название – Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций³.

Последними изменениями в действующем законодательстве урегулированы вопросы функционирования

РСЧС, закреплено, что она действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях, законодательно утверждены координационные, постоянно действующие органы управления и органы повседневного управления, конкретизированы общие правила их деятельности⁴.

Следует отметить мировую уникальность системы РСЧС, которая заключается в том, что вопросами предупреждения и ликвидации ЧС занимается не отдельное ведомство, а система уполномоченных в области защиты от ЧС органов управления всех уровней.

МЧС России за период своего существования как федерально-государственного органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты от ЧС, также претерпело ряд реформ. Наиболее весомые из них – это вхождение в его состав Государственной противопожарной и горноспасательной служб, Государственной инспекции по маломерным судам, создание целого ряда специализированных, уникальных даже в мировой практике, высокотехнологичных спасательных подразделений космической, авиационной, водной, подводной, горной, конно-кинологической, медицинской, химической, радиационной, биологической и другой функциональной направленности.

В настоящее время МЧС России – это эффективная система реагирования на чрезвычайные ситуации, в которой постоянно внедряются новые

технологии и специальное оснащение, используются все новые и новые возможности системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, а в целом РСЧС – динамично развивающаяся система государственного антикризисного управления.

Целями создания РСЧС и последующих реформ в области защиты населения от ЧС является достижение максимально высокой интеграции и управляемости системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

Глобальные чрезвычайные ситуации на территории Российской Федерации, в том числе и Алтайского края, подтверждают требования, предъявляемые к эффективности системы управления в области защиты от ЧС.

В мае-июне 2014 года на территории сразу четырех субъектов Российской Федерации в Сибири – республик Алтай, Тыва, Хакасия и Алтайского края произошла чрезвычайная ситуация федерального масштаба, обусловленная наводнением, в результате которого только в Алтайском крае было подтоплено 128 населенных пунктов. В зоне подтопления находилось более 18 тысяч жилых домов с населением свыше 50 тысяч человек.

Для ликвидации чрезвычайной ситуации таких масштабов потребовалось создание группировки сил и средств численностью свыше 4 тысяч человек и более тысячи единиц техники. В ликвидации последствий ЧС участвовали десятки органов



управления федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления и организаций. Из зоны ЧС эвакуировано свыше 40 тысяч человек, около 3,5 тысячи человек было отселено в пункты временного размещения. Свыше 25 тысячам человек оказана медицинская и другая помощь. Аварийно-спасательные и другие неотложные работы в зоне ЧС продолжались больше месяца. Огромный по своему объему и спектру решаемых задач комплекс восстановительных работ был организован и выполнен администрацией Алтайского края и муниципальными образованиями, лично Губернатором Алтайского края, главами органов местного самоуправления, руководителями организаций, добровольцами, простыми людьми в первые месяцы после стихии и до наступления холодов. А в целом, восстановительные работы уже в более спокойном рабочем ритме, нечрезвычайного характера, продолжаются и сегодня.

Такие масштабы ЧС потребовали максимально эффективной работы и координации действий большого количества органов управления, сил и средств на огромной территории и в условиях ограниченного времени.

В апреле текущего года произошли масштабные природные пожары в Республике Хакасия и Забайкальском крае, где сильный шквалистый ветер перебрал огонь из лесостепной зоны на населенные пункты.

Свыше 1200 сгоревших и поврежденных огнем домов, более 4,5 тысячи пострадавших и 31 погибший – таковы последствия разрушительных пожаров в Хакасии. Всего огнем оказались охвачены 38 населенных пунктов. Для тушения пожаров было задействовано около 5 тысяч человек. На борьбу с огнем были брошены сотни единиц техники, включая авиацию и специальные пожарные поезда. Собраны дополнительные силы с других регионов России.

Практически одновременно начались пожары в Забайкальском крае. Там огонь из лесостепной зоны пришел в 18 населенных пунктов. Огнем повреждено свыше 200 домов. Погибли четыре человека. Для тушения пожаров было задействовано около 2 тысяч человек, десятки единиц техники,

в том числе – пилотируемая и беспилотная авиация.

Огромный масштаб территории пожаров и быстрое распространение огня потребовало максимально эффективной организации управления силами и средствами по ликвидации последствий стихийных бедствий. При этом были выявлены проблемы, связанные с реализацией полномочий должностными лицами отдельных органов государственной власти, местного самоуправления и уполномоченных организаций, которые свидетельствуют о том, что **работу по созданию эффективной системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций необходимо наращивать.**

Объем и сложность задач, которые должны решать уполномоченные должностные лица, заключаются в динамично развивающейся правовой базе, регулирующей отношения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, и в постоянно совершенствующейся, в том числе на основе современных информационных технологий, системе управления.

При подведении итогов деятельности РСЧС в Сибири за первое полугодие 2015 года, в том числе по ликвидации пожаров в Республике Хакасия и Забайкальском крае, Полномочным представителем Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе поставлена задача по созданию более четкой системы предупреждения чрезвычайных ситуаций на основе научных прогнозных данных, главный упор сделан на раннее прогнозирование и снижение рисков.

На сегодняшний день осуществлены эффективные мероприятия, направленные на достижение максимально высокой интеграции и управляемости системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

В их числе – создание в каждом субъекте Российской Федерации центров управления в кризисных ситуациях МЧС России и единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований – органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, главной функцией которых является круглосуточный мониторинг оперативной

обстановки, позволяющий принимать своевременные меры по предупреждению и мгновенно реагировать на угрозу или возникновение ЧС.

В настоящее время Центр управления в кризисных ситуациях Главного управления МЧС России по Алтайскому краю – орган повседневного управления, осуществляющий круглосуточный мониторинг оперативной обстановки и прогнозирование чрезвычайных ситуаций, оснащенный современными техническими средствами. В 2014 году Центр управления в кризисных ситуациях Главного управления МЧС России по Алтайскому краю признан лучшим в Российской Федерации.

На цели совершенствования системы управления в области защиты населения от ЧС направлено создание и развитие подвижных пунктов управления – специально оборудованных, технически оснащенных мобильных комплексов, предназначенных для управления силами и средствами по ликвидации чрезвычайных ситуаций непосредственно в зоне ЧС. В 2014 году подвижный пункт управления Главного управления МЧС России по Алтайскому краю признан лучшим в Сибирском федеральном округе.

На цели совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций направлена проводимая в настоящее время работа по созданию в Российской Федерации системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»⁵. **Единый номер вызова экстренных оперативных служб подтверждает необходимость максимальной интеграции системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций.**

На эти же цели направлено и совершенствование единых дежурно-диспетчерских служб, главной задачей которых является прием в каждом городском округе и муниципальном районе сообщений, несущих информацию об угрозе, возникновении чрезвычайных ситуаций или происшествий, организация эффективного взаимодействия экстренных оперативных служб.

Для обеспечения эффективной работы единых дежурно-диспетчерских





служб предстоит еще многое сделать, это касается их технического оснащения, кадровой составляющей, других аспектов. Муниципальные образования, которые целенаправленно занимаются этими вопросами находят возможности укомплектовать и оснастить единые дежурно-диспетчерские службы в полном объеме.

Самым современным подходом к системе управления рисками возникновения чрезвычайных ситуаций является проводимая в настоящее время работа по построению аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» – автоматизированной системы управления, обеспечивающей мониторинг и прогнозирование угроз чрезвычайных ситуаций, оповещение населения, с интеграцией под ее управлением действий информационно-управляющих подсистем дежурно-диспетчерских служб для их оперативного взаимодействия⁶.

Аппаратно-программный комплекс «Безопасный город» является основой защиты населения от ЧС в каждом муниципальном образовании и включает в себя все имеющиеся аппаратно-программные ресурсы служб экстренного реагирования, объединенные в единый управляющий механизм.

Базовым уровнем построения аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» является муниципальный район и городской округ, а основными элементами, т.е. центрами получения информации и принятия решений, являются также единые дежурно-диспетчерские службы, развитие которых – задача органов местного самоуправления на текущий период.

На сегодняшний день в построении системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций уже сде-

лано многое, направления дальнейшего развития определены, поэтому на современном этапе требуется **объединить усилия государства и органов местного самоуправления для достижения максимальной эффективности системы управления в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций.**

Правильным будет отметить важнейшую роль совершенствования образования и формирование новых подходов к подготовке и повышению квалификации управленческих кадров. Главным управлением МЧС России по Алтайскому краю на постоянной основе поддерживаются тесные связи с различными учреждениями всех уровней образовательной системы, начиная с дошкольного образования до высших учебных заведений края, а также образовательных учреждений системы МЧС России.

В Алтайском крае широко представлено кадетское движение, только по направлению пожарно-спасательной подготовки подрастающего поколения и формирования культуры безопасности жизнедеятельности создано 26 кадетских классов, а в городе Рубцовске – даже целая школа (кадетский корпус).

Очередным этапом такого взаимодействия стало соглашение с Алтайским филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации и запланированные мероприятия по ориентации студентов академии по различным направлениям ОБЖ и пожарно-спасательной подготовки от практических занятий до учений и тренировок. Одна из таких тренировок под девизом «Спасатель – это Я и все мои Друзья!» прошла в октябре в г. Барнауле. На протяжении ряда лет психологи Главного управления МЧС России по Алтайскому краю

проводят со студентами не только лекционные и семинарские занятия, но и предлагают пройти стажировку в режиме чрезвычайной ситуации, что в комплексе дает устойчивый надежный результат в обучении будущих психологов и формирует личную устойчивость к различным стрессовым ситуациям.

К слову сказать, Алтайский филиал академии и сам развивается весьма уверенными темпами, прекрасно видит перспективы своей деятельности и **готовит высококвалифицированные управленческие кадры, они то уж точно понимают, каким должен быть «Безопасный город».**

¹ Об образовании Российского корпуса спасателей: Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 26 июля 1990 г. № 8. Ст. 116.

² О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях: Постановление Правительства РФ от 18.04.1992 № 261 // Текст постановления официально опубликован не был.

³ О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. № 35. Ст. 3649.

⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 мая 2015 г. № 18. Ст. 2622.

⁵ О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации: Указ Президента РФ от 28 декабря 2010 г. № 1632 // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 января 2011 г. № 1. Ст. 193.

⁶ Концепция построения и развития аппаратно-программного комплекса «Безопасный город»: утв. распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2014 г. № 2446-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 15 декабря 2014 г. № 50. Ст. 7220.

Igor Nikolaevich Lisin, Head of the Russian Emergencies Ministry Main Office for Altai Territory (Barnaul, Russia), Colonel of internal service.

The article discusses modern approaches to risk management in the field of protection of the population and territories from emergency situations. The value of the management system and the ways to improve it aimed at increasing the efficiency of the performance of the system components at all stages of prevention, occurrence and elimination of emergency situations have been assessed.

Keywords: Unified state system of emergency management (RSE), daily management bodies of RSE, the universal emergency telephone number, hardware and software complex «Safe City».





УДК 339.186: 346.7

Мария Александровна Киселева, руководитель консультационно-информационного центра в сфере государственных и муниципальных закупок (Барнаул, Россия), председатель Алтайской региональной общественной организации «Форум контрактных отношений» (Москва), практикующий специалист по закупкам, кандидат экономических наук

В статье рассматриваются проблемы практического применения норм закона о контрактной системе при формировании информации об исполнении контракта в системе «Электронный бюджет». Особое место уделено проблемам формирования информации об исполнении контрактов, отчета об исполнении контрактов с промежуточной приемкой и оплатой.

Ключевые слова: контрактная система, исполнение государственных и муниципальных контрактов, реестр контрактов, система «Электронный бюджет».

ФОРМИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИИ ОБ ИСПОЛНЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ, ВКЛЮЧАЕМОЙ В РЕЕСТР КОНТРАКТОВ

GENERATION OF INFORMATION ABOUT THE PERFORMANCE OF GOVERNMENT AND MUNICIPAL CONTRACTS TO INCLUDE INTO THE REGISTER OF CONTRACTS

Актуальность заявленной темы связана с недостаточной четкостью правовых норм Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44), что приводит к различиям практики государственных и муниципальных учреждений в части формирования информации об исполнении контракта, размещении необходимых документов и информации по исполнению в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (далее – система «Электронный бюджет»).

В соответствии с ч. 1 ст. 94 ФЗ № 44¹ исполнение контракта включает в себя следующий комплекс мер, реализуемых после заключения контракта:

1) приемку поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги, предусмотренных контрактом, включая проведение экспертизы поставленного товара, резуль-

татов выполненной работы, оказанной услуги, предусмотренной ФЗ № 44.

2) оплату заказчиком поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги;

3) взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Таким образом, исходя из норм ФЗ № 44, исполнение контракта может быть коротко представлено формулой «исполнение = приемка + оплата + взаимодействие». У заказчиков нет затруднений при формировании информации об исполнении контрактов с разовой поставкой товара, выполнением работ, либо когда контрактом предусмотрены отдельные этапы исполнения. В этом случае указанный выше комплекс мер реализуется для каждого отдельного этапа либо для контракта целиком.

Затруднения по формированию информации об исполнении возникают по контрактам, исполнение которых происходит ежемесячно (коммунальные услуги, услуги по техническому обслуживанию и пр.) либо «по заявке». Особенностью таких контрактов является наличие промежуточного исполнения (приемки и оплаты), что накладывает свой отпечаток на формирование сведений в реестре контрактов.

В соответствии с ч. 2 ст. 103 ФЗ № 44 в реестр контрактов включаются определенные документы и информация. Причем чаще всего заказчики не видят разницы между понятиями «документы» и «информация» и включают в реестр контрактов документы (например, сканкопию платежного поручения, хотя по требованию закона должна быть включена только информация об оплате).

Следует различать информацию, подлежащую включению, и документы, сканкопии которых подлежат включению в реестр контрактов в системе «Электронный бюджет».





К подлежащей к включению в реестр контрактов в соответствии с ч. 2 ст. 103 ФЗ № 44 относится информация:

- об изменении контракта с указанием условий контракта, которые были изменены;
- об исполнении контракта, в том числе информация об оплате контракта, о начислении неустоек (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом, стороной контракта;
- о расторжении контракта с указанием оснований его расторжения;
- иная информация, определенная порядком ведения реестра контрактов².

В статье не рассматривается информация о заказчике, объекте закупки, способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), поскольку этот тип информации включается автоматически с помощью системных средств официального сайта.

К документам, подлежащим включению в реестр контрактов, ч. 2 ст. 103 ФЗ № 44 относят следующие:

- копия заключенного контракта, подписанная усиленной электронной подписью заказчика;
 - документ о приемке в случае принятия решения о приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги;
 - решение врачебной комиссии (в определенных закупках) с обеспечением обезличивания персональных данных, предусмотренного законодательством РФ в области персональных данных;
 - иные документы, определенные порядком ведения реестра контрактов.
- Приведенная выше норма закона не указывает, в каком виде следует включать документ о приемке и решение врачебной комиссии – в виде их копий или нет. Это является источником определенных расхождений при практическом применении нормы закона. Тем не менее документ о приемке указан именно документом, а не информацией. Анализ размещенной на официальном сайте информации (табл. 1 и 2) показал наличие различной практики по применению рассматриваемых по-

ложений ФЗ № 44 как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Данные таблицы 1 показывают, что основными ошибками являются следующие:

- отсутствие информации об изменении контракта, не приложен документ-основание для изменения контракта (в соответствии с п. 34 Приказа Минфина России от 24.11.2014 № 136н при формировании информации об изменении контракта с указанием условий контракта к информации о документе-основании дополнительно прилагается электронная копия документа-основания, подписанная электронной подписью);
- приложение сканкопий платежных поручений (по закону требуется лишь указание информации об оплате);
- отсутствие сканкопий документов о приемке (по закону требуется направление в реестр контрактов именно документа о приемке);
- публикация отчета об исполнении контракта в реестре контрактов (эта функция реализована по гиперссылке «Отчеты заказчиков»).

Таблица 1

Анализ информации и документов, включенных в реестр государственных и муниципальных контрактов (по исполненным контрактам) органов исполнительной власти*

Наименование показателя	Минэкономразвития РФ	Министерство финансов	Федеральное казначейство	Управление Федерального казначейства по г. Москве
Количество реестровых записей контрактов, исполнение по которым завершено	67	31	11	26
Информация об изменении контракта	Отсутствует во всех реестровых записях	Информация + документ (дополнительное соглашение)	Информация + документ (дополнительное соглашение)	Информация + документ (дополнительное соглашение)
Информация об исполнении контракта, в том числе информация об оплате контракта	Информация + документ (сканкопии платежных поручений) – имеется в 23 реестровых записях	Информация об оплаченной сумме, без указания реквизитов платежных поручений	Информация об оплаченной сумме, без указания реквизитов платежных поручений	Информация + документ (сканкопии платежных поручений)
Документ о приемке	Сканкопия документа (документов) о приемке – имеется в 22 реестровых записях	Сканкопия документа (документов) о приемке – имеется в 16 записях, по 10 контрактам вместо документа о приемке прикреплены счета. В 4 записях прикреплены акты экспертизы	Сканкопия документа (документов) о приемке – имеется в 2 записях	Сканкопия документа (документов) о приемке
Отчет об исполнении контракта	Отсутствует	В неструктурированной форме в 6 записях	В неструктурированной форме в 1 записи	В неструктурированной форме во всех записях

*Копия заключенного контракта, подписанная усиленной электронной подписью заказчика, имеется в 100% реестровых записей.



Таблица 2

Анализ информации и документов, включенных в реестр государственных и муниципальных контрактов (по исполненным контрактам) органов исполнительной власти Алтайского края*

Наименование показателя	Комитет администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике	Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю
Количество реестровых записей контрактов, исполнение по которым завершено	8	239
Информация об изменении контракта с указанием условий контракта, которые были изменены	Информация + документ (дополнительное соглашение)	Информация + документ (дополнительное соглашение)
Информация об исполнении контракта, в том числе информация об оплате контракта	Информация + документ (сканкопии платежных поручений)	Информация + документ (электронные документы платежных поручений), отчеты о стране происхождения товара, акты сверок
Документ о приемке	Сканкопия документа (документов) о приемке – имеется во всех записях	Сканкопия документа (документов) о приемке – имеется во всех записях
Отчет об исполнении контракта	Отсутствует	Отсутствует

*Копия заключенного контракта, подписанная усиленной электронной подписью заказчика, имеется в 100% реестровых записей.

Данные таблицы 2 показывают, что в Алтайском крае достаточно единообразно применяют нормы ч. 2 ст. 103 и Приказа Минфина России от 24.11.2014 № 136н. К излишне опубликованной информации относится приложение отчета о стране происхождения товара (данный отчет должен быть приложен к отчету об исполнении контракта), приложение копий (либо электронных документов) платежных поручений.

Положения ч. 3 ст. 103 ФЗ № 44 обязывают заказчика направлять в реестр контрактов информацию об исполнении контракта, в том числе об оплате контракта, а также документа о приемке в случае принятия решения о приемке поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги в течение трех рабочих дней с даты исполнения контракта, приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги. Следовательно, при формировании информации об исполнении контрактов с промежуточной приемкой и оплатой в системе «Электронный бюджет» должны быть представлены все копии документов о приемке и информация об оплате по данному контракту, а не только по последней приемке и оплате.

Анализ данных официального сайта по заказчиком, рассмотренным в таблицах 1 и 2, показал, что ежемесячно документы о приемке и оплате по контрактам с промежуточным исполнени-

ем формирует только Управление Федерального казначейства по г. Москве, Комитет администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике и Управление Федерального казначейства по Алтайскому краю. Направление документа о приемке и об оплате только за последний месяц действия контракта нарушает требования ч. 3 ст. 103 ФЗ № 44.

Для правильного формирования сведений об исполнении в реестре контрактов во вкладке «Общие сведения» необходимо снимать признак «Исполнение по контракту/этапу завершено» при формировании промежуточных сведений об исполнении контракта и оставить данный признак только при внесении заключительных документов о приемке и информации об оплате.

Отсутствие единого понимания сути исполнения контракта, разграничения между понятием «этап контракта» и «промежуточное исполнение контракта» приводит к затруднениям в практической реализации норм закона и подзаконных нормативных правовых актов как по формированию информации об исполнении контракта, так и при составлении отчета об исполнении контракта.

Так, в письме МЭР от 29.11.2013 № Д28и-2263 сказано, что при осуществлении закупки услуг длящегося характера, оказываемых в течение года, необходимо проводить ежемесячную

экспертизу оказанных услуг и составлять ежемесячный отчет об исполнении контракта, если условиями заключенного контракта этапы оказания услуг не предусматриваются, но приемка и оплата оказанных услуг производятся ежемесячно.

Письмо МЭР от 30.09.2014 № Д28и-1889 содержит прямо противоположную информацию. При разъяснении вопроса 25 указано, что отчет о результатах отдельного этапа исполнения контракта составляется и подлежит размещению на официальном сайте только в том случае, если такие этапы предусмотрены контрактом. График оплаты (ежедневно, еженедельно и т.п.) относится к порядку оплаты и неравнозначен этапности исполнения контракта. Сам по себе факт ежедневной или иной оплаты контракта не свидетельствует о необходимости составления отчета и размещения его на официальном сайте.

В письме Федерального казначейства от 30.05.2014 № 42-5.7-09/5, составленном с учетом мнения Минэкономразвития России, сказано, что если контрактом предусмотрены этапы его исполнения (в том числе ежемесячная, ежеквартальная или иная этапность оплаты), то отчет формируется заказчиком по результатам приемки и оплаты такого этапа, а также в случае завершения исполнения контракта или его расторжения.





Также в этом письме указывается, что не установлено требование о направлении в реестр контрактов:

- информации о планируемых этапах исполнения и оплаты контракта;
- внесение изменений в информацию о заключенном контракте после каждого подписания акта приемки оказанных услуг;
- информации после исполнения (оплаты) очередного этапа контракта.

Информация (сведения) об исполнении контракта для включения в соответствующий реестр контрактов направляется заказчиками после исполнения контракта (всех его этапов).

В письме МЭР от 31.12.2014 № Д28и-2919 изложена та же позиция, что и в письме МЭР от 29.11.2013 № Д28и-2263, рассмотренная выше.

Однако в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1093³ отчет об исполнении контракта (результатах отдельного этапа исполнения контракта) размещается заказчиком в единой системе в течение семи рабочих дней со дня:

- а) оплаты заказчиком обязательств и подписания заказчиком документа о приемке результатов исполнения контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения, а в случае создания приемочной комиссии – подписания такого документа всеми членами приемочной комиссии и утверждения его заказчиком по отдельному этапу исполнения контракта;
- б) оплаты заказчиком обязательств по контракту и подписания документа о приемке, а в случае создания прие-

мочной комиссии – подписания такого документа всеми членами приемочной комиссии и утверждения его заказчиком;

- в) расторжения контракта.

Следует отметить, что порядок подготовки отчета не содержит инструкций по формированию отчета об исполнении контрактов с промежуточной приемкой и оплатой. Возможность формирования отчета нарастающим итогом с начала года предусмотрена только для контрактов с отдельными этапами (п. 7 Постановления № 1093). В результате сложилась следующая практика по контрактам с промежуточной приемкой и оплатой: часть заказчиков формирует отчет об исполнении всего контракта в целом по итогам приемки и оплаты, остальная же часть заказчиков подготавливает и размещает такой отчет ежемесячно, нарастающим итогом с начала года. Неоднозначное толкование данной нормы закона может привести к неправомерной административной ответственности заказчика в соответствии с ч. 3 ст. 7.30 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Исходя из формулы «исполнение = приемка + оплата + взаимодействие», а также в соответствии с тем, что информация, размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной (ч. 3 ст. 7 ФЗ № 44), считаем, что отчет об исполнении контрактов по контрактам с промежуточной приемкой и оплатой должен размещаться по результатам каждой приемки и оплаты нарастающим итогом. При исполнении контрактов «по заявкам» (например, контракты

на поставку продуктов питания, когда происходит поставка ежедневно или несколько раз в неделю) считаем рациональным обязать поставщика предоставлять сводные документы о поставке за месяц.

Таким образом, при формировании сведений в реестре контрактов и подготовке отчета об исполнении контрактов по контрактам с промежуточной приемкой и оплатой, необходимо:

- различать информацию, подлежащую включению, и документы, сканкопии которых подлежат включению в реестр контрактов в системе «Электронный бюджет»;
- представлять все копии документов о приемке и информацию об оплате по промежуточному исполнению;
- к отчету об исполнении контракта также должны быть приложены сканкопии документов о приемке в соответствии с ч. 10 ст. 94 ФЗ № 44).

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 06.04.2015) // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

² О порядке формирования информации, а также обмена информацией и документами между заказчиком и Федеральным казначейством в целях ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками: Приказ Минфина России от 24.11.2014 № 136н // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

³ О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения: Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1093 (ред. от 18.05.2015).

Maria Alexandrovna Kiseleva, Head of Consulting and Information Center in the Field of Government and Municipal Procurements (Barnaul, Russia), Chairman of the Altai Regional Public Organization «Forum of Contractual Relations» (Moscow, Russia), Procurement Practitioner, Candidate of Economic Sciences

The article deals with problems of practical application of contract law in generating information of the performance of contracts in the «E-budget system». Particular attention is paid to the problems of generating information about performance of contracts, the report on performance of contracts with interim acceptance and payment.

Keywords: contract system, fulfilment of government and municipal contracts, the register of contracts, E-budget system.





УДК 323.2

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

Ирина Александровна Антоник, выпускник 2015 года направления «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Некоммерческие организации рассматриваются как важнейший элемент в системе гражданского общества. В статье сделана попытка проанализировать роль некоммерческих организаций в формировании гражданской активности молодежи, в частности на примере волонтерского движения. Приводятся данные исследования, проведенного среди волонтеров Алтайского краевого общественного фонда Алексея Смертина «Юные дарования».

Ключевые слова: некоммерческие организации, гражданское общество, гражданская активность, молодежь, волонтерство.

РОЛЬ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ГРАЖДАНСКОЙ АКТИВНОСТИ МОЛОДЕЖИ

THE ROLE OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN FORMATION OF YOUTH CIVIC ENGAGEMENT

Жизнь современной российской молодежи протекает в непростых социально-экономических условиях развития общества. Российская Федерация конституционно закрепила развитие страны как демократического, правового государства, что определяет перед молодым человеком задачу становления активного субъекта социальной деятельности.

Современные условия жизни усложняют перед молодым поколением задачи, которые требуют активного включения в социальные отношения, во взаимодействие с людьми и социальными институтами в различных сферах жизни общества. Большинство представителей молодого поколения до сих пор не в полной мере осознает, что только самостоятельное участие в жизни общества и государства, занятие добровольческой деятельностью и другие формы

социальной активности способствуют изменениям в обществе в целом.

В настоящее время в России недостаточно общественных молодежных организаций, что, безусловно, негативно влияет на уровень развития гражданской активности молодых людей.

Во многих субъектах Российской Федерации существует проблема молодежи, не находящей себе применения, разочарованной в жизни и лишенной моральных ориентиров.

Именно поэтому в условиях становления гражданского общества и правового государства внимание общественности приковано к современной молодежи, от гражданской активности которой во многом зависит, насколько будут реализованы поставленные перед обществом и государством задачи.

Неслучайно в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 12 декабря 2013 г. Прези-

дент Российской Федерации говорит о важности поддержки государством растущего стремления граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны. Кроме того, в данном документе говорится о важности поддержки гражданской активности на местах, в муниципалитетах, что позволяет населению иметь реальную возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом, в решении повседневных вопросов, оказывающих влияние на качество жизни¹.

Важнейшим элементом в системе гражданского общества являются некоммерческие организации (далее – НКО), которые не только вносят большой вклад в решение социально значимых проблем, но и помогают государству в реализации молодежной политики².





Гражданская активность в сфере социального воспроизводства представлена в форме разнообразных организаций и движений, выступающих за здоровый образ жизни, охрану природы и окружающей среды, за защиту прав материнства и детства, развитие семьи, поддержку пожилых людей, сохранение этических меньшинств³.

Молодежь проявляет свою гражданскую активность в различных сферах жизни и решает определенные социальные проблемы через участие в некоммерческих организациях.

Можно привести много примеров, свидетельствующих о том, что НКО реализуют на территории муниципальных образований различные социальные программы и проекты, а также занимаются сбором и доведением информации о проблемах, возникающих при реализации законов. Именно поэтому Президент РФ говорит о важности поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и предлагает использовать их предложения и опыт при реализации социальных инициатив⁴.

В российском законодательстве деятельность НКО регулируется Гражданским кодексом Российской Федерации⁵, а также Федеральными законами «Об общественных объединениях»⁶, «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»⁷, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁸, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

Участвуя в деятельности некоммерческих организаций, молодое поколение преследует различные цели и интересы. Для одних – это возможность интересно провести досуг и свое свободное время, для других – образ жизни.

Часто участие в деятельности НКО рассматривается молодыми как способ решения собственных проблем: ситуации, связанные с нарушением собственных прав. Зачастую новый человек, приходя в НКО, сначала успешно решает свою проблему, а потом заинтересовывается и участвует в деятельности некоммерческой организации.

Для некоторых работа в общественной организации – это способ прохождения практики, получения нового полезного опыта, который впоследствии можно применить в своей профессиональной деятельности, уже за рамками общественной организации⁹.

Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, законных интересов граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, оказания юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Некоммерческие организации являются поставщиками социально значимых услуг, способны оперативно реагировать на потребности населения и социальные проблемы. Взаимодействуя с органами государственной власти и местного самоуправления, они решают важнейшие социальные задачи¹⁰.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации¹¹, в Алтайском крае в реестр внесено 2323 некоммерческих организации, среди которых большинство НКО зарегистрировано в форме общественных организаций (36,7%), профессиональных союзов (9,04%) и религиозных организаций (14,2%).

В соответствии с видами социально значимой деятельности в Алтайском крае, по данным Министерства экономического развития Российской Федерации, зарегистрировано 1653 социально ориентированных некоммерческих организации (далее – СО НКО)¹².

На территории Алтайского края в форме общественных фондов свою деятельность осуществляют 52 НКО

(2,24%), среди которых и Алтайский краевой общественный фонд Алексея Смертина «Юные дарования».

Алтайский краевой общественный фонд Алексея Смертина «Юные дарования» (далее – Фонд) является добровольным общественным объединением, возникшим в результате свободного волеизъявления граждан и юридических лиц – общественных объединений на принципах добровольности, самоуправления, законности и гласности¹³.

Фонд осуществляет свою деятельность на территории Алтайского края с сентября 2006 г.

Его деятельность направлена на осуществление социально значимых программ в области спорта и образования, на гармоничное развитие подрастающего поколения и пропаганду здорового образа жизни среди населения Алтайского края.

В деятельности Фонда выделяют три направления деятельности:

- поддержка юных дарований в области спорта;
- создание благоприятных условий для развития СДЮШОР по футболу Алексея Смертина;
- организация и проведение культурно-спортивных мероприятий, направленных на гармоничное развитие подрастающего поколения Алтайского края.

Кроме того, Фонд ведет большую работу по воспитанию гражданской активности молодежи, одним из проявлений которой является волонтерство. Все волонтеры работают в Фонде более трех лет. Что же является движущей силой для них?

Из представленного перечня видов и форм гражданской активности, выберите те, что наиболее интересны Вам? (Возможно выбрать несколько вариантов)

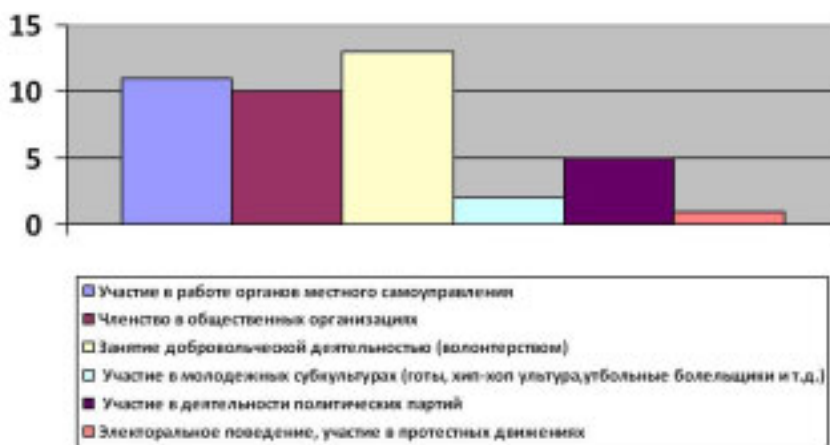


Рис. 1. Наиболее интересные виды и формы гражданской активности



Автором выпускной квалификационной работы И.А. Антоник было проведено анонимное онлайн-анкетирование добровольцев, в котором приняли участие 43% действующих при Фонде волонтеров.

В первую очередь, исследование было направлено на выявление мнения молодежи о важности их деятельности для страны и Алтайского края.

На вопрос «как Вы считаете, возможно ли, что Ваша гражданская позиция или участие в общественных организациях может повлиять на ситуацию в стране и Алтайском крае?» все единогласно ответили, что «конечно, все в наших руках». Это говорит о том, что современная молодежь готова участвовать в общественной деятельности, осознает свою значимость как члена общества, а также проявляют интерес к современным общественно-политическим событиям.

По мнению большинства респондентов, гражданская активность молодежи проявляется в общественной и политической деятельности, в участии в мероприятиях, выборах, а также в добровольческой деятельности.

Наиболее интересные виды и формы гражданской активности для волонтеров Фонда представлены на рисунке 1.

Следует отметить, что наибольшая часть респондентов считает добровольческую деятельность не просто одним из подвидов проявления активной гражданской позиции, но и средством, которое побуждает молодежь заниматься добрыми делами, прививает ответственность, а также формирует общественно важные поведенческие навыки, определяющие дальнейшее поведение человека в обществе. Только один респондент полагает, что добровольческая деятельность не распространена среди молодежи и поэтому никак не влияет на гражданскую активность.

Хочется отметить, что наибольшая часть волонтеров добросовестно и ответственно относится к выбранному делу и для них добровольческая деятельность является образом жизни.

Все респонденты отметили безвозмездность добровольческой деятельности, а также указали на те обстоятельства, что доброволец (волонтер) – это человек, помогающий окружающим по велению сердца и обладающий качествами альтруиста.

По итогам опроса оказалось, что только 1/3 активистов занимались ра-

нее добровольческой деятельностью, что свидетельствует об осознанном понимании важности их деятельности для общества.

Также стоит отметить, что вступив в ряды волонтеров фонда, ребята на протяжении долгого периода сотрудничают с фондом и помогают им в проведении и организации мероприятий, а также совместно создают и реализуют различные проекты.

В ходе опроса было выявлено, что наибольшим мотиватором для занятия добровольческой деятельностью является возможность приобретения бесценного опыта, а также общения с интересными людьми и потребность делать добро, помогать людям.

Таким образом, большинство ребят пришли в фонд целенаправленно и получают от своей деятельности не только

моральное удовлетворение, но и опыт, который им обязательно пригодится в профессиональной деятельности.

На рисунке 2 показаны конкретные мотивы занятия волонтерской деятельностью.

Наиболее предпочтительными для волонтеров в ходе анкетирования были выявлены следующие виды деятельности, представленные на рисунке 3:

Опрос показал, что наибольшее количество волонтеров узнали о фонде из встречи с представителями фонда и от друзей. Это свидетельствует о важности личного общения и о том, что вступление в ряды волонтеров основано на доверии и личном примере друзей.

Все добровольцы, кроме одного, уверены, что их деятельность важна для фонда. Всем респондентам нравится работать в фонде, и они считают, что во-

Что побудило Вас к занятию добровольческой деятельностью?
(Возможно выбрать несколько вариантов)

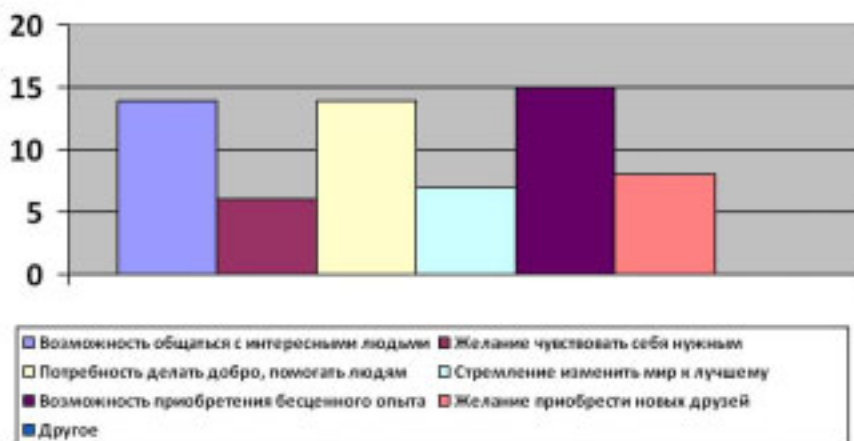


Рис. 2. Мотивы занятия волонтерской деятельностью



Рис. 3. Наиболее предпочтительные формы добровольческого участия





лонтеры в фонде – одна команда, выполняющая общее благое дело.

За помощью в организации тех или иных мероприятий волонтеры получают благодарственные письма и памятные подарки, которые зачастую лично вручает сам Алексей Геннадьевич Смертин, что также является дополнительным стимулом для дальнейшей работы в качестве волонтера.

Большинство волонтеров считает стимулирование в фонде достаточным, но, несмотря на это, есть волонтеры, которым данного стимулирования недостаточно. Стоит отметить, что несколько добровольцев выполняют свою работу от чистого сердца и для них стимулирование не является главным и первостепенным.

Помимо благодарственных писем и памятных подарков волонтеры за свою работу хотели бы получать возможность участвовать в международных добровольческих мероприятиях. Таким, например, являлся детско-юношеский футбольный фестиваль «PETERSBURG CUP-2014», в котором волонтеры фонда были авангардной командой волонтерского штаба спортивного мероприятия.

Как показали исследования, волонтерская деятельность способствует изменению мировоззрения не только самих волонтеров, но и тех, кто находится в поле их деятельности.

Посредством добровольческой, волонтерской деятельности молодые люди осознают свою личную ответственность за судьбу нашей страны. Именно волонтеры вносят большой вклад в решение социально значимых проблем общества.

Через получение и накопление опыта участия в добровольческой деятельности в молодежной среде формируются установки на активную жизненную позицию, духовно-нравственные ценности, базирующиеся на сочетании общественных и личных интересов, связанные с осознанием себя личностью, выбором будущей профессии, подготовкой к взрослой продуктивной жизни.

Таким образом, можно сказать, что НКО делает работу добровольцев более значимой и видимой обществу.

В результате укрепляется доверие общества к НКО, развивается общественно-государственное партнерство и сотрудничество организаций добровольческого сектора с органами государственной власти и местного самоуправления.

Неоспоримым является тот факт, что развитие добровольчества среди молодежи, а именно среди студентов создает все условия для более полного использования созидательного потенциала молодежи¹⁴. Быть волонтером сегодня – значит открыто заявлять о своей готовности помогать нуждающимся в социальной защите, проявлять инициативу, стремиться к саморазвитию и самосовершенствованию, значит быть личностью нравственной, духовно богатой, внутренне свободной, умеющей быть счастливой и нести счастье и добро другим людям, значит быть достойным гражданином и патриотом своей страны.

Изучение гражданской активности молодежи на примере Алтайского краевого общественного фонда Алексея Смертина «Юные дарования» позволило не только определить роль некоммерческих организаций в формировании гражданской активности молодежи, но и выявить практическую значимость некоммерческих организаций для государства и общества в целом.

Участие молодых в деятельности НКО приводит к достижению главной цели гражданского общества – формированию активной гражданской позиции молодежи. Современная молодежь в отличие от советского поколения предпочитает заниматься теми видами деятельности, которые им интересны и приносят определенную пользу, поэтому государству и некоммерческим организациям необходимо, учитывая этот факт, подстраиваться под современное поколение и пользоваться их бесконечными идеями и ресурсами.

Именно благодаря некоммерческим организациям, работающим в самых разных сферах общественной жизни, во многих странах мира успешно развивается добровольчество и становится все более заметным явлением

и социальной практикой в современном обществе.

¹ Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. № 282.

² Ломова Н.Г. Проблемы участия граждан в местном самоуправлении // Актуальные проблемы теории и практики муниципального управления: монография / под общ. ред. Н.Г. Ломовой. М.; Берлин, 2014. С. 70-71.

³ Чигрина Е.В. Гражданская активность как фактор и условие институционализации структур гражданского общества // Гражданин и право. М., 2010. № 3. С. 4-9.

⁴ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁶ Об общественных объединениях: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁷ О благотворительной деятельности и благотворительных организациях: Федеральный закон от 11 августа 1995 г. № 135-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.

⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 14.10.2014) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Андреева Ю.В. Нам нужны права, а не обязанности: гражданская активность российской молодежи // Журнал исследований социальной политики. 2006. № 3. С. 396-412.

¹⁰ Дмитриев Н.А. Поддержка социально ориентированных НКО: опыт Тульского региона // Практика муниципального управления. 2015. № 3. С. 70-74.

¹¹ Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://unro.minjust.ru/NKO.aspx>

¹² Портал единой автоматизированной информационной системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций [Электронный ресурс]. URL: <http://nko.economy.gov.ru/Organization>

¹³ Устав Алтайского краевого общественного фонда Алексея Смертина «Юные дарования»: утвержден учредительным собранием Алтайского краевого общественного фонда Алексея Смертина «Юные дарования» 30 июня 2006 г.

¹⁴ Самсонова Т.Н., Лукина Е.А. Роль молодежных общественных организаций Алтайского края в реализации молодежной политики // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2012. № 9. С. 38-41.

Natalya Grigoryevna Lomova, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Psychological Sciences
Irina Aleksandrovna Antonik, Graduate of the Faculty of State and Municipal Administration of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration of 2015 (Barnaul, Russia)

Non-profit organizations are considered as a key element of civil society. This article is an attempt to analyse the role of non-profit organizations in formation of youth civic engagement on the example of the volunteer movement. This article presents data collected from the reserch which was carried out among the volunteers of The Altai Regional Public Fund of Alexey Smertin «Young Talents».

Keywords: non-profit organizations, civil society, civic engagement, youth, volunteering.





УДК 338.24
Валентина Григорьевна Лякишева,
доцент кафедры «Региональная экономика и управление» ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

Яна Николаевна Мураева, студент
ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

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

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

ЭВОЛЮЦИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В Г. БАРНАУЛЕ

EVOLUTION OF THE TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN BARNAUL

Местное самоуправление в РФ в настоящий момент находится на новом этапе реформирования, что подчеркивает актуальность исследования вопросов взаимодействия власти и населения, участия жителей в муниципальном управлении в различные периоды, необходимость изучения опыта создания и работы самоуправляющихся структур конкретных территорий.

В ходе современной муниципальной реформы изучаются истоки и различные этапы становления и развития местного самоуправления в России. Один из ярких этапов в развитии местного самоуправления (далее – МСУ) связан с Земской реформой 1864 г., 150-летие этого события стало знаковым в 2014 г. Как отмечают эксперты, для России характерным является наличие так называемого «мирского» самоуправления, когда население принимает непосредственное участие в решении своих проблем. Сейчас эти прин-

ципы заложены в Конституции РФ от 12 декабря 1993 г., в Европейской хартии местного самоуправления, вступившей в силу в сентябре 1988 г. и ратифицированной Россией в апреле 1998 г., в Федеральном законе от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131).

Муниципальная власть привлекает граждан к непосредственному участию в управлении местными делами и в этом смысле является одной из структур гражданского общества. Значимость этого уровня власти подчеркивается тем, что, по мнению известных специалистов в области муниципального права О.Е. Кутафина и В.И. Фадеева, с помощью органов МСУ осуществляется не только децентрализация управления, но и организация власти на местах, обеспечивающая самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление

управления местными делами в системе управления обществом и государством¹.

Существует множество форм привлечения граждан к участию в развитии местного самоуправления, одной из них является территориальное общественное самоуправление населения (далее – ТОС). Под территориальным общественным самоуправлением в соответствии со ст. 27 ФЗ № 131 понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения². Из данного определения вытекает главная цель ТОС – активное участие граждан в решении повседневных задач, объединении усилий для решения важных и наиболее проблем.

ТОС, как одна из наиболее доступных форм участия граждан в муниципальном управлении, является





своеобразным «мостиком» между властью и населением, способствует преодолению пассивности жителей, помогает им понять, что есть вопросы, которые за них не решит никакая власть. И только равноправное сотрудничество в решении вопросов местного значения может способствовать как обустройству территории проживания, повышению уровня ее социально-экономического развития, так и росту гражданской активности, мотивации к участию в местном самоуправлении, формированию психологического чувства территориального сообщества и толерантности отношений всех его членов. Исследуемая форма территориальной организации населения может иметь различные наименования: советы и комитеты микрорайонов, сел и поселков, территориальные общины, микросоветы и пр.

История развития правовых и организационных основ территориального общественного самоуправления в г. Барнауле ведет свой отсчет с 1990 г., когда решением Президиума Барнаульского городского Совета народных депутатов (БГСНД) от 19 июля 1990 г. было утверждено Положение об общественном самоуправлении микрорайонов г. Барнаула. Положительным результатом совпадения интересов органов власти и населения стало создание осенью 1989–1990 гг. в Железнодорожном районе г. Барнаула первых Советов ТОС – Петровского и Червоного микрорайонов. Наличие определенной правовой базы, удачное стечение обстоятельств, инициатива главы района Ю.М. Петрова, депутатских групп, членов Советов общественности при опорных пунктах правопорядка и наиболее активной части населения позволили создать необходимую базу для развития ТОС в районе. Реализацию намеченных планов поддержали активисты – А.В. Лисиченко, А.Н. Сарычев, М.Л. Винокуров, Л.В. Ионова, Ю.С. Колпаков, Г.И. Худяков, а затем В.И. Бжицких, Г.Я. Медведева, Н.С. Тарская, В.Г. Юдин и многие другие.

После принятия Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О мест-

ном самоуправлении в РСФСР» было разработано типовое Положение о территориальном общественном самоуправлении, утвержденное решением малого Совета БГСНД от 12 ноября 1992 г. № 233. В нем отмечалась необходимость включения в систему управления городом органов ТОС.

В период конституционной реформы, начавшейся осенью 1993 г., администрацией города было разработано Положение о городском самоуправлении (постановление от 12 января 1994 г. № 10).

Практический опыт развития ТОС как одной из наиболее доступных для населения форм участия в МСУ подкреплялся новой законодательной базой. Так, Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ТОС рассматривалось как форма непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения на территории микрорайона, села, поселка, дома и т.д. Должное внимание ТОС уделялось и законами субъектов РФ. Алтайским краевым Советом народных депутатов был принят Закон Алтайского края от 31 декабря 1996 г. № 65-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Алтайском крае», определяющий в соответствии с ФЗ № 154, Уставом (Основным Законом) края общие принципы, формы организации, полномочия, виды деятельности, права и гарантии ТОС. В Уставе Алтайского края ТОС посвящена ст. 104, а в Уставе г. Барнаула, принятом решением Барнаульской городской Думы (БГД) от 16 ноября 1995 г. № 169, эту деятельность регулировали ст. 18 и гл. XVI, а органы ТОС включались в систему городского самоуправления. Следующим документом стал Типовой Устав квартального, уличного комитета г. Барнаула, утвержденный решением БГД от 16 ноября 1995 г. № 171. Вопросы развития ТОС нашли свое отражение в Положении о районе в городе Барнауле и районной в городе администрации (решение БГД от 20 февраля 1997 г. № 97) и в других правовых ак-

тах. Решением БГД от 19 июня 1997 г. № 146 был утвержден Типовой Устав домового комитета г. Барнаула.

В 1997 г. при активном участии руководителей Советов и Комитетов ТОС, депутатов Барнаульской городской Думы Л.М. Сувориновой, В.Д. Позднякова, а затем М.Н. Звягинцева, В.Г. Юдина и др. разрабатывался проект Положения о ТОС в г. Барнауле, принятый в дальнейшем решением БГД от 29 апреля 1998 г., позднее – в новой редакции от 24 августа 2000 г. № 50.

В начале 1998 г. администрацией города был взят курс на создание органов ТОС в населенных пунктах на территории города, особенно в селах и поселках, где нет сельских администраций (постановление от 19 января 1998 г. № 51).

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ были внесены значительные изменения в правовые, территориальные, организационные и экономические основы МСУ, что коснулось и деятельности ТОС. Она регулируется ст. 29 Устава городского округа – г. Барнаула Алтайского края, принятого решением городской Думы от 20 июня 2008 г. № 789 (в ред. от 28.11.2014 № 387), Положением о территориальном общественном самоуправлении в городе Барнауле, утвержденным решением БГД от 3 июня 2011 г. № 550 (в ред. от 24.02.2012 № 696), иными муниципальными правовыми актами и уставами конкретных самоуправляемых территорий.

Как мы видим, в г. Барнауле сформирована достаточная нормативная правовая база, определяющая работу всех «ступенек» местного самоуправления. Координацию деятельности органов ТОС осуществляет совет под председательством первого заместителя главы администрации города, руководителя аппарата П.Д. Фризе-на.

Подробно процесс эволюции правового и организационного обеспечения ТОС г. Барнаула изложен в ряде публикаций, в том числе в 2008 г.³ и 2014 г.⁴

Город постоянно прирастает новыми общественными структурами.



Начавшись с четырех органов ТОС Железнодорожного района, уже в 2003 г. в г. Барнауле эта форма участия населения в местном самоуправлении насчитывала 34 органа ТОС. На 1 января 2015 г. на территории города создано и работают 75 органов ТОС (2013 г. – 74, 2012 г. – 61, 2011 г. – 60), из них: в Железнодорожном районе – 9, Индустриальном – 23, Ленинском – 13, Октябрьском – 8, Центральном – 22 ТОС. В их числе 28 ТОС находятся в селах и поселках, расположенных на территории городского округа. В Барнауле также действуют 531 уличный и 2130 домовых комитетов⁵. Это различные самоуправленческие органы, со своими традициями или пока без них, с разной экономической базой, проблемами и путями их решения. Так, в Железнодорожном районе в начале 1990-х гг. самым «богатым» был Матросовский Совет – ему администрацией района были делегированы полномочия по взиманию арендной платы за землю под коммерческими киосками, которых было великое множество у магазина «Чайка». Червонный Совет проводил огромную работу по инвентаризации временных сооружений – погребов и гаражей, поставленных кем угодно и где угодно, строил первую в районе площадку для выгула собак. Петровский Совет взялся, в первую очередь, наводить порядок на рынке, где были упорядочены торговые места, построен платный туалет, что решило «проблему» не только продавцов, но и ближайших подъездов. В пос. Ягодном была реализована идея очистки водоема, который не только стали использовать как противопожарный, но и запустили в него рыбу, а зимой он становился катком. Специфика деятельности так называемых городских и сельских ТОС различна. Если советы и комитеты в городе решают вопросы ремонта подъездов, оборудования и благоустройства дворов, хоккейных коробок, организации субботников по очистке территорий, то для органов ТОС сел и поселков на первом месте стоят ремонт, грейдирование и строительство внутрипоселковых дорог, установка уличного освеще-

ния, газификация, водоснабжение и пр. Так, в 1998-2010 гг. Советом ТОС поселка Казенная Заимка, возглавляемым К.С. Кучеренко, был построен водозабор для снабжения поселка артезианской водой и начато строительство трубопровода для водоснабжения нового поселка. Здесь строили дороги, проводили газ, приняли решение об открытии продуктового магазина на берегу озера. Большие задачи поставлены Советом ТОС Казенная Заимка на 2015 г.: продолжение асфальтирования улиц; организация уличного освещения всего поселка; улучшение качества водоснабжения; добавление контейнерных площадок; организация автобусной остановки на Гоньбинском тракте; улучшение инфраструктуры поселка, работа по благоустройству зоны отдыха на берегу озера.

Примеры положительной деятельности общественных структур можно приводить бесконечно – это и благоустройство территорий, праздники дворов и улиц, встречи Нового года, День защиты детей и День Победы, различные благотворительные мероприятия и возрожденные добровольных народных дружин. Приоритетным направлением стало активное участие ТОС в решении проблем ЖКХ – органы ТОС создают свои ТСЖ, становятся учредителями управляющих организаций. В 2008 г. ТОС Петровского микрорайона стал учредителем с долевым участием подрядной организации ООО ЖЭК «Петровская», созданной на базе управляющей компании МУП ЖЭУ-47 «Строитель». К своему 20-летию Советом было принято решение сделать жителям микрорайона и города подарок – возродить аллею по ул. Г. Исакова и сделать ее местом семейного отдыха. Для проведения работ по ее восстановлению Советом был разработан и выигран городской грант «Место семейного отдыха – аллея на улице Г. Исакова». В ходе его реализации через домовые комитеты среди жителей микрорайона был объявлен конкурс проектов по благоустройству аллеи и детский конкурс рисунков «На аллее – всей семьей». За активное участие в озеле-

нении, цветочном оформлении и благоустройстве аллеи Совет ТОС Петровского микрорайона был отмечен памятным дипломом главы города и благодарностью главы администрации Железнодорожного района.

Представители общественного самоуправления активно участвуют в переписи населения, проведении избирательных кампаний, сотрудничают с депутатами, партийными активистами, НКО и другими членами местного сообщества.

Взаимодействие ТОС с муниципальными органами строится на основе партнерских отношений. Стало традиционным заключение соглашений о взаимодействии администраций районов и ТОС, на их основании последним передается ряд полномочий органов МСУ. Поддержка органов ТОС осуществляется органами власти различными способами. Так, по договорам безвозмездного пользования органам ТОС предоставлены нежилые помещения муниципальной собственности. Сумма преференций в 2014 г. составила 950 тыс. руб. (2013 г. – 500 тыс. руб.). В 2014 г. органам ТОС впервые предоставлены субсидии в размере 1850 тыс. руб. на проведение праздничных мероприятий, в их рамках реализовано 66 проектов, проведено 210 мероприятий с участием около 8 тыс. человек⁶.

Стали традиционными среди ТОС городские конкурсы: на лучшую организацию работы с населением по благоустройству территории; на лучшего председателя органа ТОС; проектов общегородского значения среди НКО. ТОСы участвуют в региональных, федеральных и международных проектах и грантах. Высокую планку здесь традиционно держит Железнодорожный район: в 2008 г. на Всероссийском конкурсе дипломом высшей степени в номинации «Объединение домовладельцев» награжден Петровский ТОС, а дипломом третьей степени – Червонный. Список призеров конкурсов с годами постоянно растет, количество грантов увеличивается.

Более подробно остановимся на деятельности ТОС Железнодорожного района города как





«родоначальника» этой формы в системе Барнаульского городского самоуправления.

Железнодорожный район г. Барнаул – один из старейших районов города, образован постановлением ВЦИК от 9 февраля 1938 г. На территории площадью 1547 га проживает 117059 чел. Район имеет свою символику с изображением железнодорожного вокзала, так как его история тесно связана со строительством Алтайской железной дороги.

Как мы уже отмечали, первые ТОСы в г. Барнауле были образованы именно в Железнодорожном районе. Администрация района на протяжении многих лет уделяет большое внимание этой форме взаимодействия власти и населения в решении вопросов местной жизни. В настоящее время территориальным общественным самоуправлением охвачена вся территория района. Система ТОС района складывается из деятельности 8 Советов и 1 Комитета ТОС, 48 председателей уличных комитетов, 572 председателей домовых комитетов, 1169 старших по подъездам⁷.

Мы часто говорим о том, что ни одна самая совершенная нормативная база не будет работать без конкретных неравнодушных людей. Их в городе Барнауле великое множество. Так, в июне 2008 г. был создан Совет ТОС «Привокзальный», его возглавила В.И. Бжицких, до этого руководившая Советами самоуправления Матросовского, а затем Локомотивного микрорайонов. За активную деятельность в сфере самоуправления в 2013 г. ей была вручена краевая награда «За заслуги перед обществом», она стала победителем проводимого впервые городского конкурса «Лидер общественного самоуправления». Председатель Петровского Совета ТОС В.Г. Юдин с 2004 г. является депутатом Барнаульской городской Думы, в 2012 г. за значительный вклад в развитие ТОС и плодотворную общественную деятельность он был награжден дипломом и памятным знаком «За заслуги в развитии города Барнаула». Многие активисты-общественники имеют награды различного достоинства.

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

В соответствии с уставом главными вопросами, решаемыми ТОС, являются осуществление хозяйственной деятельности по благоустройству территории; общественный контроль за использованием муниципальной собственности, содержанием жилого фонда и качеством санитарной уборки территории; проведение разъяснительной работы с собственниками многоквартирных домов; оказание содействия правоохранительным органам в поддержании общественного порядка; организация и проведение культурных, спортивных, праздничных мероприятий; осуществление работы с детьми и подростками по месту жительства; создание условий для массового отдыха жителей микрорайона.

Одной из форм работы ТОС является участие в конкурсной и грантовой деятельности. ТОС «Привокзальный» ведет эту работу по всем направлениям. Ежегодно Совет ТОС под руководством В.И. Бжицких разрабатывает проекты на гранты, формирует пакет документов и подает заявки на участие в конкурсах. Проанализируем данное направление за прошедшие 5 лет. В 2009–2010 гг. было подано по 1 заявке, в 2011–2012 гг. – по 2, в 2013 г. – 5, в 2014 г. – 6. В 2015 г. подано 6 заявок, по состоянию на 1 мая выиграна 1 заявка.

Для реализации проектов ТОС получает средства из бюджета города Барнаул и Алтайского края, а также привлекает средства спонсоров. Рассмотрим структуру средств на реализацию проектов ТОС Привокзального микрорайона с 2010 по 2015 г.:

2010 г.: средства гранта – 38 тыс. руб., собственные средства – 25 тыс. руб., спонсорская помощь – 87 тыс. руб.;

2011 г., соответственно, – 1 048,5 тыс. руб.; 140 тыс. руб.; 450 тыс. руб.;

2012 г. – 49 тыс. руб.; 100 тыс. руб.; 100 тыс. руб.;

2013 г. – 184,216 тыс. руб.; 111,3 тыс. руб.; 190 тыс. руб.;

2014 г. – 118,54 тыс. руб.; 20,5 тыс. руб.; 15,5 тыс. руб.;

2015 г. (по состоянию на 01 мая) – 246,946 тыс. руб.

Проанализировав структуру средств, направленных на реализацию проектов, можно сделать вывод, что самые крупные проекты были реализованы в 2011 г. В 2012–2014 гг. наблюдается значительное уменьшение грантовых средств, что объясняется меньшим количеством выигранных конкурсов (2012 г. – 1; 2014 г. – 2). Считаем важным отметить, что в 2015 г. уже выигран грант со значительным объемом финансирования и возможно участие в других конкурсах.

В течение 2009–2015 гг. ТОС ежегодно участвует в проектах общегородского значения. Получены гранты и реализованы проекты «Зеленая, зеленая трава», «Смена занятий – лучший отдых», «Двор детства моего». В реализации каждого проекта участвовало от 20 до 40 добровольцев. На каждый полученный рубль грантовых средств привлечено дополнительно от 5 до 10 руб. В дальнейшем мы планируем провести более глубокий анализ проектной деятельности ТОС.

ТОС ежегодно участвует в акции «Весенняя неделя добра», в конкурсах «Социальная звезда». В 2014 г. Совет «Привокзальный» участвовал в конкурсах «Лучшее территориальное общественное самоуправление», «Лидер общественного самоуправления» по номинациям: «Лидер некоммерческой организации», «Лидер органа ТОС».

За 7 лет работы ТОС в микрорайоне обустроено 17 дворовых территорий, 5 из них – со спортивными площадками. К обустройству дворовых площадок привлечено более 516 добровольцев и более 3200,00 тыс. руб. спонсорских средств.

Большое значение Совет уделяет духовно-нравственному развитию общества, бережному отношению к наследию прошлого и преемственности поколений в организации досуга различных категорий взрослого населения микрорайона, используя разнообразные формы работы: вече-



ра отдыха, встречи поколений, встречи ветеранов, экскурсии, посещение театров, выезды на природу, организация выставок прикладного творчества.

За 2011-2015 гг. организовано 86 мероприятий, из них 15 – на деньги, выделенные на оказание услуг в рамках реализации долгосрочной целевой программы «Развитие общественных инициатив в г. Барнауле». По инициативе Совета совместно с НКО проведено 71 мероприятие.

Тесное взаимодействие с депутатами также дает свои результаты. Так, с помощью депутата АКЗС В.Н. Устинова отремонтирован зал в новом помещении. У Совета появилась возможность проведения в нем различных мероприятий, что уже смогли оценить общественники и их гости в дни празднования юбилея Победы.

Одной из самых распространенных форм самоорганизации жителей микрорайона являются советы многоквартирных домов. На них опирается Совет ТОС в организации работы с населением. В 2014 г. Советом была организована Школа домкомов «Управляем сами», на ее занятиях прошли обучение более 250 чел.

В Совете ТОС также ведется обучение компьютерной грамотности населения микрорайона. Знание компьютерных технологий расширяет возможности пожилого населения. С 2010 г. обучено более 450 жителей микрорайона. Имея опыт владения Интернетом, председатели советов домов и жители в кратчайшие сроки могут найти нужную информацию и решить стоящие перед ними вопросы. В результате «повышения квалификации» 8 председателей советов многоквартирных домов стали победителями городского конкурса «Лучший председатель Совета дома».

Совет ТОС принимает участие во всех избирательных кампаниях, из его членов сформирована избирательная комиссия, которая успешно проводит выборы всех уровней.

Активисты ТОС, пропагандируя здоровый образ жизни, традиционно участвуют в спартакиадах, днях здоровья и других мероприятиях. Так, в апреле 2015 г. ТОС «Привок-

зальный» совместно с АКОО «Беги за мной, Алтай» провел субботник по очистке ул. Профинтерна с привлечением 42 волонтеров-велосипедистов. 24 апреля в Совете прошел День открытых дверей с участием различных общественных организаций, консультациями психолога, физиотерапевта, фитотерапевта, проведением мастер-классов, выставок прикладного творчества, его посетили более 300 чел.⁸.

Огромную работу активисты ТОС, как и все члены нашего сообщества, посвятили подготовке к празднованию 70-летия Великой Победы. Это и вручение медалей и подарков ветеранам войны и труженикам тыла, встречи, концерты, и флэш-моб на вокзале с участием студентов барнаульских вузов и т.п. Молодежь, участвующая в этих мероприятиях, просто не может не проникнуться духом патриотизма, связи и преемственности поколений, сопричастности к происходящим вокруг нас событиям.

Как мы видим, органы ТОС г. Барнаула стали формой общественной самоорганизации населения. Их основная функция – обеспечить решение задач, затрагивающих интересы жителей. ТОС старается восполнить пробелы в организации жизнедеятельности, помогает органам муниципальной власти благоустроить местную жизнь, способствует воспитанию гражданского самосознания, организации активного сотрудничества власти и народа, преодолению пассивности и иждивенческих настроений населения.

Вместе с тем в развитии территориального общественного самоуправления существует ряд трудностей. Основываясь на анализе практической деятельности ТОС в разных регионах России, выделим основные проблемы. Среди них различная степень активности ТОС на местах; недостаточная инициатива граждан в создании таких структур; ресурсная (в первую очередь – финансовая) необеспеченность деятельности; проблемы в разграничении полномочий между муниципальными органами и ТОС; недостаточность

материального стимулирования активистов ТОС; недостаток (отсутствие) лидеров и активистов ТОС, их возрастная категория и необходимость формирования кадрового резерва из более молодых жителей. На федеральном уровне закон о территориальном общественном самоуправлении разрабатывался несколько лет, но так и не был принят, хотя, по мнению специалистов, его наличие необходимо, так как норм, регулирующих ТОС уставами муниципальных образований и отдельными положениями, явно недостаточно, особенно в части финансового обеспечения данной деятельности. Имеются разночтения в подходах к деятельности ТОС с точки зрения Гражданского кодекса РФ и других правовых актов. Перспектива развития и повышение эффективности ТОС видится в проведении широкой разъяснительной работы среди населения, в том числе в СМИ, в организации обучающих семинаров на тему «Управляем сами», проектной и грантовой деятельности, создании молодежных структур ТОС и т.п.

Включенность в исследуемый процесс отражает как объективную, так и субъективную оценку становления и развития ТОС в г. Барнауле. Это обусловлено тем, что одному из авторов довелось стоять у истоков зарождения этой формы самоуправления в конце 80-х гг. сначала в качестве представителя Барнаульского радиозавода, шефствующего над Червоным микрорайоном, а с марта 1990 г. – депутата и затем председателя Железнодорожного Совета народных депутатов.

В год «серебряного юбилея» – 25-летия создания ТОС в г. Барнауле целесообразно отразить взгляд на деятельность самоуправляемых общественных структур Ю.М. Петрова – одного из основателей этого движения. Он считает, что выстраивание партнерских отношений с населением требует серьезной и профессиональной работы, а успех достигается там, где она ведется с организованным населением, и результаты, возможно, будут видны не сразу. Самоуправление уместно только там,





где для него уже есть соответствующие человеческие ресурсы, энергия инициативы, где ясны преимущества гражданского объединения для защиты продвижения интересов сообщества. ТОС не носит обязательного характера, на какой-то части территории оно может быть, а на другой – нет, и не следует стремиться к единообразию их деятельности.

Вопросы ТОС регулярно обсуждаются на различных мероприятиях, в том числе в рамках межмуниципального сотрудничества. В феврале 2014 г. в г. Барнауле прошло расширенное заседание Совета АСАГ, где с докладом о деятельности ТОС выступила Л.Л. Тимченко, первый заместитель главы, руководитель аппарата администрации Железнодорожного района г. Барнаула. Поделившись опытом работы, она отметила: практика показывает, что ТОС является школой гражданской активности, а значит – критерием эффективности МСУ.

При обсуждении проблем МСУ на различных уровнях власти также затрагиваются и вопросы общественного самоуправления. В ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г. было отмечено: «...сейчас мы видим, насколько активно и конструктивно проявляют себя граждане. Они не только ставят перед властью вопросы, но и сами участвуют в их решении, в решении проблем... Если государство и общество действуют в одной повестке, в атмосфере сотрудничества и доверия, – это гарантия достижения успеха»⁹.

Полагаем, что этот тезис в полной мере относится и к территориальному общественному самоуправлению как одной из реальных форм

непосредственной демократии. И как бы ни менялись правовые и организационные основы МСУ, формы участия в нем населения, ТОС, по нашему мнению, является одной из самых эффективных. Поэтому опыт его развития должен применяться с учетом как положительных наработок, так и не совсем удачных моментов, опираясь на исторические и иные местные традиции, а они у г. Барнаула есть.

Перспективы развития ТОС в г. Барнауле предусмотрены различными муниципальными программами в области социально-экономического развития г. Барнаула, в том числе «Содействие развитию гражданского общества в городе Барнауле на 2013-2017 годы» (постановление от 12 июля 2012 г. № 1965 (в ред. от 31.10.2013 г. № 3378)), «Совершенствование муниципального управления и развитие гражданского общества в городе Барнауле на 2015-2017 годы» (постановление от 5 августа 2014 г. № 167); решениями Координационного совета по ТОС в городе Барнауле, а также рядом других муниципальных правовых актов¹⁰. Их анализ входит в сферу научных интересов авторов.

Затронутые аспекты самоорганизации граждан вписываются в направления муниципальной реформы, намеченные в Основах концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период, рассмотренных в ноябре 2013 г. на Всероссийском съезде муниципальных образований. В главе VII «Вопросы развития местных сообществ, общественного контроля и гражданских инициатив на местном уровне» отмечено, что «территориальное общественное

самоуправление является важной, может быть даже ключевой формой локального местного сообщества»¹¹. Это подтверждает актуальность исследования опыта становления, развития, проблем и перспектив ТОС.

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 185.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 30.03.2015 № 64-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Лякишева В.Г. ТОС – «начальная школа» местного самоуправления (из истории развития территориального общественного самоуправления в г. Барнауле) // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. № 2. С. 95-96.

⁴ Капустян Л.А., Лякишева В.Г. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении // Известия Алт. гос. ун-та. 2014. № 2/2 (82). С. 315-319.

⁵ Текущие архивы администраций районов г. Барнаула за 2009-2015 гг.

⁶ Основные итоги работы администрации города Барнаула за 2014 год / под общ. ред. В.С. Химочки. Барнаул, 2014. С. 83.

⁷ Железнодорожный ритм города Барнаула. Барнаул, 2015. С. 5.

⁸ Текущий архив Совета ТОС «Привокзальный» за 2009–2015 гг.

⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 04 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

¹⁰ Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. URL: <http://barnaul.org>.

¹¹ Основы концепции развития местного самоуправления в Российской Федерации на среднесрочный период [Электронный ресурс]. URL: <http://gigabaza.ru/doc/2197.html>.

Valentina Grigorjevna Lyakisheva, Assistant Professor of the Department of Regional Economics and Management of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia)

Iana Nikolaevna Muraeva, Student of Altai State University (Barnaul, Russia)

The authors analysed creation of a legal framework of organization of territorial public self-government. Territorial public self-government is examined as one of the most accessible forms of citizen involvement in municipal management. Practical experience of realization of territorial public self-government on a certain territory in Barnaul is studied.

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





УДК 332.14

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 статье автор анализирует сущность и понятие форсайта в контексте развития региональных социально-экономических систем. Представлена методология, а также технология форсайт-проектирования социально-экономического развития региональных систем на основе обобщения опыта проведения территориальных форсайтов.

Ключевые слова: форсайт, форсайт-проектирование, методология форсайта, технология форсайт-проектирования.

ФОРСАЙТ-ПРОЕКТИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ: ПОНЯТИЕ, МЕТОДОЛОГИЯ, ТЕХНОЛОГИЯ

FORESIGHT DESIGN OF THE DEVELOPMENT OF REGIONAL SOCIO-ECONOMIC SYSTEMS: CONCEPT, METHODOLOGY, AND TECHNOLOGY

Под региональными социально-экономическими системами будем понимать «части территории государства, характеризующиеся относительной однородностью социально-экономических показателей или пространственной близостью к одному из центров, взаимодействующие с другими частями территории государства и имеющие в обязательном порядке органы управления и/или общие программы развития федерального уровня»¹.

Конкретизируя указанное понятие, можно отметить, что к региональным социально-экономическим системам относятся: регионы, муниципальные образования – города, районы и сельские поселения, а также другие социально-экономические образования в пределах региона.

В настоящее время в научной литературе уделяется большое внимание функционированию и развитию региональных социально-экономических систем. При этом отмечается, что функционируют территориально-административные образования на высококонкурентном рынке, где основной целью развития является постоянное стремление к повышению конкурентоспособности в различных сферах жизнедеятельности, борьба за привлечение инвестиций (как внешних, так и внутренних), борьба за трудовые ресурсы и поиски возможностей нахождения новых трудовых потенциалов².

В этих условиях все большее значение приобретает исследование долгосрочных перспектив развития, осуществить которое позволяет технология форсайта.

Прежде чем рассматривать технологию, разберемся в том, что же такое форсайт.

Foresight в переводе с английского означает «взгляд в будущее». В статье «Форсайт: взгляд в будущее» А.В. Соколов приводит определение форсайта, данное Бенном Мартином: «Форсайт – это систематические попытки оценить долгосрочные перспективы науки, технологий, экономики и общества, чтобы определить стратегические направления исследований и новые технологии, способные принести наибольшие социально-экономические блага»³.

С.В. Крюков в своем исследовании приводит ряд определений понятия «форсайт»⁴. В таблице 1 укажем некоторые из них.

Таблица 1

Определения понятия «форсайт»

Форсайт (определения)	Источник
Систематический, совместный процесс построения образа будущего в средне- и долгосрочной перспективе, нацеленный на повышение качества принимаемых в настоящий момент решений и координацию совместных действий	FOREN Guide
Систематические попытки заглянуть в будущее науки, технологий, общества и экономики, чтобы обеспечить процветание общества, экономики и окружающей среды	Asia-Pacific Economic Cooperation – Center for Technology Foresight
Представляет собой систему методов экспертной оценки стратегических направлений социально-экономического и инновационного развития, выявления технологических прорывов, способных оказать воздействие на экономику и общество в средне- и долгосрочной перспективе	UNIDO





Совокупность приведенных выше определений указывает на то, что форсайт, по сути, это управленческая технология, в основе которой – не только экспертный прогноз тенденций и перспектив развития системы, но и формирование видения будущего развития этой системы.

Отечественные ученые рассматривают форсайт и как систему методов экспертной оценки, и как механизм согласования интересов, и как технологию долгосрочного прогнозирования.

С.И. Тотьмянина определяет форсайт как методологию, основанную на синтезе наиболее эффективных методов прогнозирования, исходящую из того, что будущее многовариантно, и наступление того или иного события зависит от действий, предпринимаемых уже сегодня, исследующую варианты развития имеющегося потенциала с тем, чтобы гармонизировать принимаемые сегодня решения с долгосрочными перспективами⁵.

По нашему мнению, определение форсайта как методологии – это слишком узко, форсайт – это скорее процесс, технология, включающая присущую ему методологию. При этом в определении С.И. Тотьмяниной верно отмечены многовариантность будущего и зависимость наступления события от предпринимаемых сегодня решений.

Н.Я. Калюжнова и В.П. Третьяк считают, что «форсайт представляет собой обсуждение возможных путей развития и формирование на основе этого долгосрочных приоритетов в разных отраслях и сферах, в том числе и в экономике. Это совокупность инструментов, позволяющих активно предугадывать проблемы будущего. Это активный прогноз, который включает элементы воздействия на будущее». Методология форсайта базируется на двух подходах: нормативном и эксплоративном. Нормативный подход предполагает определение вариантов желаемого будущего и путей его достижения. Эксплоративный – позволяет получить ответ на вопрос: «что будет в будущем, если будут продол-

жены существующие тренды»⁶. При этом как инструмент формирования будущего форсайт предполагает сотрудничество различных субъектов социального взаимодействия в решении вопросов развития территории.

А.А. Авцинова и В.И. Меньшикова в своем исследовании анализируют определение понятия «Форсайт», данное П. Беккером: форсайт следует понимать как процесс активного познания будущего и создания видения среднесрочной и долгосрочной перспективы; систематическое исследование будущего науки, экономики и общества с целью поддержки принятия актуальных решений и мобилизации совместных усилий для их исполнения. Как отмечают исследователи, П. Беккер подчеркивает два аспекта форсайта: 1) форсайт – это процесс, а не набор инструментов, который включает в себя консультативный процесс, обеспечивающий обмен мнениями (в том числе обратную связь) между участниками; 2) исходной позицией форсайта является признание множественности вариантов развития будущего; таким образом, делает вывод о том, что форсайт требует сознательной, активной позиции по отношению к будущему и признания того, что выбор, сделанный сегодня, может влиять на формирование картины завтрашнего дня или даже создавать ее⁷.

Таким образом, будем понимать форсайт следующим образом: это современная технология стратегического управления социально-экономической системой, центральным звеном которой является формирование видения ее будущего развития, основанное на согласовании позиций и интересов групп стратегического влияния, с учетом внешнего окружения и трендов развития.

Н.Я. Калюжнова и В.П. Третьяк, рассматривая форсайт как социогуманитарную технологию, выделяют следующие его принципы⁸:

1. Вовлеченность. Принцип предполагает участие различных субъектов социального взаимодействия – органов государственной власти, предпри-

нимателей, гражданского общества, научного сообщества и др. в обсуждении и сопоставлении долгосрочных прогнозов, стратегий развития, выработку более полного комплексного видения будущего. Необходимый для согласования образа будущего и путей его достижения.

2. Коммуникация, включающая ознакомление участников с мнениями других, переговоры и обсуждения. Авторы утверждают, что коммуникация позволяет расширить компетентность и кругозор участников.

Мы согласны с подобной оценкой роли коммуникации, однако считаем, что это не самое ценное, что дает принцип коммуникации в процессе форсайта. Знакомство с мнениями других групп общественности и обсуждения разных точек зрения позволяет расширить ракурс восприятия объекта (проблемы). По своей природе любая точка зрения на решение ограничивает его. Она помещает решение в «рамки», подчеркивая одни элементы и скрывая другие. Коммуникация в процессе форсайта позволяет посмотреть на решение задач развития с новых точек зрения и найти новые креативные формы решения.

3. Концентрация на долгосрочном периоде позволяет распространять культуру предвидения.

4. Координация предполагает, что развитие одной сферы социально-экономической системы оценивается в связи с достижениями других сфер, что позволяет оценить влияние этого развития на систему в целом и отдельные ее элементы, а также возможные последствия принимаемых решений.

5. Согласие предполагает слаженную работу бизнеса, научного сообщества, органов государственной власти и гражданского общества, которые пытаются прийти к консенсусу на основе разработанных специалистами сценариев развития общества. Данный принцип позволяет распространить культуру сотрудничества.

6. Системность процесса, предполагающий использование формальных методов, в которых



размышления экспертов осуществляются структурированно, а сам процесс можно систематически возобновлять. Форсайт можно повторять независимо от смены инициаторов и команды проекта.

Указанные принципы реализуются с помощью ряда методов.

В практике форсайт-проектирования используются различные методы прогнозирования, к наиболее продуктивным из них относят такие

методы, как разработка сценариев, метод Дельфи, критические технологии, технологическая дорожная карта, экспертные панели⁹. Приведем краткую характеристику указанных методов (табл. 2).

Таблица 2

Краткая характеристика методов форсайт-проектирования

Метод	Характеристика
Разработка сценариев	Сценарии базируются на анализе возможностей и альтернативных траекторий развития. Создаются сценарии «снизу вверх» или «сверху вниз»
Дельфи	Многотуровая процедура анкетирования. В основе метода – опрос большого количества экспертов и организация обратной связи (через проведение следующих туров). Метод включает: отбор высококвалифицированных экспертов, требуемых областей знаний, создание экспертных панелей по направлениям развития, разработку перечня тем – потенциальных достижений по направлениям развития в долгосрочной перспективе. Эксперты оценивают актуальность каждой темы для социально-экономического развития системы, наличие ресурсов, барьеров для реализации. Результаты включают сводные оценки по каждой теме, аналитические обзоры по важнейшим направлениям развития
Критические технологии	Метод предполагает отбор и привлечение к экспертизе не более 200 экспертов самой высокой квалификации в соответствующих областях. На основе экспертных опросов и интервью формируется предварительный перечень критических технологий. Отбор и согласование критических технологий происходит в процессе обсуждения в рамках специальных панелей и фокус-групп. Также может применяться эталонный анализ (benchmarking), предполагающий сравнение с другими регионами. Основными целями экспертизы ставятся повышение конкурентоспособности экономики и решение важнейших социальных проблем региона
Экспертные панели	Метод считается базовым и используется практически во всех Форсайт-проектах. Группы экспертов (по 12-20 человек), опираясь на новейшие аналитические и информационные материалы, в течение нескольких месяцев обдумывают возможные варианты будущего по заданной тематике. Основными преимуществами метода являются присутствие экспертов во время всего процесса работы, взаимодействие между представителями различных научных дисциплин и областей деятельности, трудноорганизуемое в иных условиях
Технологическая дорожная карта	Метод заключается в организации стратегического планирования, к которому привлекаются эксперты, представляющие основных субъектов социального взаимодействия – представители региональных органов власти, представители бизнеса, представители науки, культуры, представители гражданского общества, жители. «Дорожная карта» иллюстрирует этапы перехода от текущего состояния к желаемому развитию в долгосрочной перспективе, синхронизируя при этом развитие технологий, продуктов, рынков и др.

Следует отметить и ряд других методов проведения форсайта: мозговой штурм, технологический пакет, игровое и имитационное моделирование, анализ глобальных трендов, многокритериальный анализ¹⁰.

Таким образом, методология форсайта включает совокупность экспертных методов прогнозирования, каждый из которых обладает своими особенностями, возможностями и ограничениями.

Исходя из вышеизложенного, будем понимать методологию форсайта как совокупность принципов, методов прогнозирования и предвидения и способов их практической реализации для

достижения поставленных целей, позволяющих региональной социально-экономической системе оптимально использовать существующий потенциал и оставаться восприимчивой к требованиям внешнего окружения и основным трендам развития.

В России форсайт-проектирование осуществляется с середины 1990-х гг. На уровне регионов форсайт-проекты социально-экономического развития разрабатывались и реализовывались в Иркутской области¹¹, в Республике Башкортостан (в 2005 г.)¹², на муниципальном уровне – в г. Кирове в 2013 г.¹³ и др. Приведем примеры форсайт-проектирования развития региональных

социально-экономических систем в России (табл. 3).

Как следует из таблицы, в процессе форсайт-проектирования региональных социально-экономических систем применялась комбинация методов прогнозирования в сочетании с другими аналитическими и экспертными методами стратегического планирования (SWOT, PEST, benchmarking и др.).

Основной результат форсайта – это согласованные субъектами социального взаимодействия направления перспективного развития региональной социально-экономической системы. С.А. Шашнов, описывая опыт регионального форсайта в Республике



Примеры форсайт-проектирования развития региональных социально-экономических систем в России

Регион, проект	Цель	Тематический охват	Методы проектирования	Результаты
Иркутская область, «Региональный Форсайт Иркутской области» до 2030 г., Проектирование: 2006-2007	Выявление возможностей выведения Иркутской области на уровень европейских стандартов качества жизни в 2030 году. В конечном счете, реализация форсайта должна привести к росту человеческого капитала региона	Стратегический вектор развития региона, направления муниципального районирования и развитие бизнеса по сферам деятельности	Экспертные семинары (2006 г.), Экспертные панели (2007 г.), дорожные карты	Позиционирование Иркутской области к 2030 г. Предполагаемое изменение структуры экономики, в которой основную роль в формировании ВРП будет выполнять сфера рыночных услуг: коммуникации, туризм и сопутствующие услуги. К 2030 году лидирующие позиции области в Сибирском федеральном округе по объему ВРП на душу населения, по объему инвестиций в основной капитал и по уровню благосостояния населения. В России по этим параметрам область должна войти в число первых 12 регионов
Форсайт Республики Башкортостан, Проектирование: 2006	Разработать стратегию инновационного развития республики, определить ее приоритетные направления	Региональные приоритеты развития, а именно перспективы развития в научно-технической, инновационной и социально-экономической сферах региона	Критические технологии в сочетании со SWOT-анализом, опросами экспертов, проведением фокус-групп	Региональная инновационная стратегия, предлагающая повышение технологического уровня производства и рост инновационной активности республиканских предприятий и организаций
г. Киров Территориальный форсайт Проектирование: февраль-апрель 2013 г.	1. Развитие неформальных взаимосвязей по взаимодействию муниципальных властей, предпринимателей, представителей бизнеса и научной общественности для выработки на основе научно-технических тенденций и прогнозов сбалансированных представлений о развитии города на долгосрочную перспективу. 2. Определение перспективных направлений и эффективных технологий для использования в изнедеятельности города; 3. Формирование представления о долгосрочном социально-экономическом и инфраструктурном развитии города («образа желаемого») и возможного будущего») с горизонтом 20-30 лет	Проектировались: 1. Геополитические факторы; 2. Геоэкономические факторы; 3. Культурно-историческая среда; 4. Отдых и досуг; 5. Градостроительство; 6. Медицина; 7. Образование; 8. Информационная среда и информационные технологии; 9. Управление городом; 10. Безопасность жизнедеятельности и экология; 11. Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры; 12. Энергетика; 13. Дорожно-транспортная система; 14. Агропромышленный комплекс и общественное питание; 15. Промышленность; 16. Предпринимательство и торговля	Семинары-погружения, конференции, математические методы анализа	1. Определены геополитические и геоэкономические вызовы, возможности и угрозы развития города к 30-40-м гг. XXI в. 2. Сформировано представление о наиболее предпочтительной для города долгосрочной стратегии социально-экономического развития. 3. Выявлены наиболее важные сферы жизнедеятельности города и возможности его инфраструктурного развития. 4. Определены доминирующие технологические, социальные и культурные тренды, которые с большой долей вероятности получат широкое распространение в прогнозном периоде. 5. Сформулированы концепции инновационных проектов, предложен комплекс масштабных и значимых для города проектных решений, реализация которых может быть начата уже в ближайшее время



Башкортостан, утверждает, что именно с помощью форсайта можно разработать как выигрышную стратегию и тактику развития региона, так и эффективную инновационную политику. Форсайт также позволяет оптимизировать инфраструктуру и стимулировать трансформацию традиционной экономики в новую экономику знаний¹⁴.

Изучая опыт форсайтов социально-экономического развития территорий, можно отметить следующее: во-первых, в процессах проектирования использовался не один метод прогнозирования, а их комплекс; во-вторых, набор методов определялся, с одной стороны, целями проектирования, с другой – рядом ограничений (прежде всего финансовых и временных); в-третьих, отправной точкой форсайт-проектирования являлся анализ текущей ситуации развития.

Проанализируем технологию форсайт-проектирования вышеуказанных проектов.

Так, технология регионального форсайта Иркутской области включала несколько этапов. На первом выявили видение будущего развития региона разными субъектами социального взаимодействия (наука, бизнес, правительство, население). На втором – была проведена оценка рынков и потребностей региона. Третий этап проекта заключался в мониторинге состояния исследований в мониторинге состояния

исследований и разработок. Четвертый – включал формирование групп экспертов, их опрос в несколько туров и обработку результатов. Пятый этап проекта заключался в выборе приоритетных направлений развития с учетом информации полученной на первом и втором этапах. Заключительными двумя этапами форсайт-проекта Иркутской области стали: организация общественного обсуждения макета форсайта, утверждение и распространение результатов форсайта¹⁵.

Основными составляющими реализации форсайт-проекта в Республике Башкортостан являлись:

1. Формирование методологии проектирования, включающей принципы отбора региональных приоритетов, критериев отбора и выбор экспертных методов.

2. Анализ состояния экономики и научно-инновационной сферы, предполагающий анализ сильных и слабых сторон региональной экономики, будущих вызовов, анализ проблем в научно-инновационной сфере.

3. Процесс отбора инновационных приоритетов развития. В рамках данного этапа осуществлялось формирование экспертных групп и организация их работы, опросы экспертов и работа фокус-групп.

4. Выбор инновационных приоритетов и подготовка плана мероприятий по их реализации включали: выбор ин-

новационных приоритетов, их согласование с представителями исполнительной власти, производства и бизнеса, подготовку плана мероприятий¹⁶.

Технология проведения территориального форсайта г. Кирова включала следующие этапы:

Определение целей, задач и методик проведения форсайта.

Подбор экспертов.

Работа пяти групп экспертов в формате семинар-погружений в тему в течение двух дней, в рамках которых осуществлялось обсуждение и анализ форсайт-факторов, представляющий собой разновидность PEST-анализа, модифицированного под задачи форсайта.

Обобщение результатов работы всех групп экспертов.

Анализ предпочтительных стратегий развития города.

Выработка практических бизнес- и социальных проектов для города¹⁷.

Как отмечают Н.Я. Калужнова и В.П. Третьяк, несмотря на различия в методах и путях проведения форсайта, можно выделить необходимые элементы и последовательность его проведения, которые составляют технологию форсайт-проектирования. В ней можно выделить фазы: предфорсайт, собственно форсайт и распространение результатов¹⁸. Представим их в таблице 4.

Таблица 4

Составляющие технологии форсайт-проектирования

Фазы форсайт-проектирования	Этапы
Предфорсайт	<ul style="list-style-type: none"> описание текущего состояния региона определение целей и логических обоснований форсайта выбор ключевых сфер для анализа
Форсайт	<ul style="list-style-type: none"> определение методологии сбора данных сбор данных обработка, формализация определение результатов подготовка выводов
Распространение результатов	<ul style="list-style-type: none"> обсуждение внедрение оценка результатов

Несомненно, процесс форсайт-проектирования включает в себя вышеперечисленные фазы, однако распределение составляющих этапов

процесса нам видится несколько иначе (рис.).

Говоря о технологии форсайт-проектирования, хотелось бы подчеркнуть

важность качественного проведения «предфорсайта», а именно этапа «описание текущего состояния региональной социально-экономической



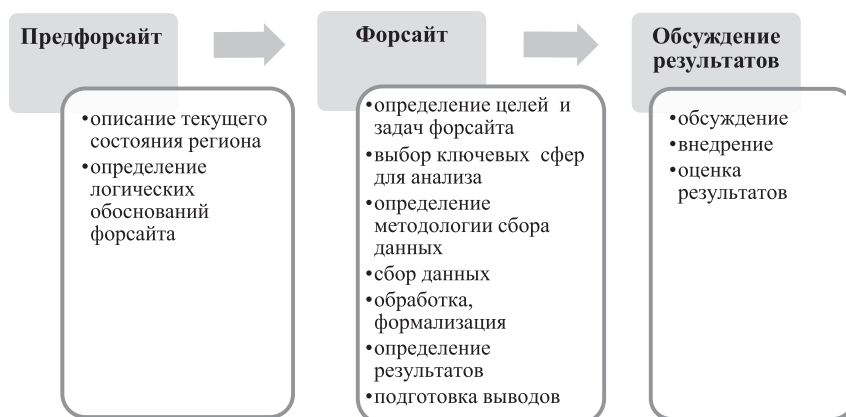


Рис. Технология форсайт-проектирования

системы». Именно этот этап позволяет сформировать так называемое информационное поле, необходимое для работы экспертов. Причем описание текущего состояния региона следует делать, используя комплекс методов исследования. Так, традиционно используемые статистические и аналитические методы, в том числе SWOT-анализ, анализ проблем и др., опирающиеся преимущественно на вторичную маркетинговую информацию, целесообразно дополнять методами, позволяющими получить первичную информацию. К таким исследованиям, по мнению автора, относится исследование имиджа региональной социально-экономической системы. Внутренний имидж территории является отражением той или иной реальности, а поэтому может дать дополнительную информацию о существующих проблемах и направлениях их решения¹⁹.

В заключение отметим, что эффективность форсайт-проектирования развития региональной социально-экономической системы заключается:

Во-первых, в том, что форсайт представляет собой технологию формирования будущего. Это атрибут преактивного способа управления. Стратегия на основе форсайта разрабатывается по принципу «от образа желаемого

будущего, к настоящему и снова в будущее», тогда как, например, прогноз предполагает движение «от настоящего к будущему», тем самым ограничивая перспективы развития имеющимися возможностями. Форсайт позволяет спроектировать будущее, а затем разработать пути его достижения.

Во-вторых, в том, что форсайт позволяет учитывать в стратегии развития интересы различных слоев общества, тем самым делая ее более согласованной.

В-третьих, форсайт способствует повышению активности участия населения в решении региональных проблем развития.

В-четвертых, форсайт позволяет до минимума сократить сопротивление переменам за счет вовлечения в процесс принятия решения различных слоев общества и учета их интересов.

И, в-пятых, форсайт позволяет не догонять, решая текущие проблемы и «закатывая дыры», а сделать скачок во времени и выйти на принципиально новый, более совершенный (отвечающий требованиям времени) виток развития.

¹Щемелинин С.А., Кругликова О.В. Соискатель Брянского государственного университета имени академика И.Г. Петровско-

го Региональная социально-экономическая система: понятие, классификация, структура и основные элементы [Электронный ресурс]. URL: http://www.rusnauka.com/7_NND_2009/Economics/42513.doc.htm

²Ретивых И.В. Имидж города в его социально-экономическом развитии // Государственная служба: научно-политический журнал. 2014. № 2. С. 20–25.

³Соколов А.В. Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. 2007. № 1 (1). С. 8–15.

⁴Крюков С.В. Форсайт: от прогноза к формированию будущего // TERRA ECONOMICUS. 2010. Т. 8. № 3. Ч. 2. С. 7–17. [Электронный ресурс]. URL: <http://sfedu.ru/evjur/data/2010/journal8.3.2.pdf>

⁵Тотьмянина С.И. Форсайт научно-технологического развития региона (на примере Владимирской области): автореф. дисс. ... канд. экон. наук. М., 2012.

⁶Форсайт региона: опыт Иркутской области Калужнова Н.Я., Иркутск, Третьяк В.П., г. Москва [Электронный ресурс]. URL: http://math.isu.ru/ru/chairs/economy/staff/publ/Kalyuzhnova_Tretiak foresight_of_the_region_2007.pdf

⁷Авцинова А.А., Меньшикова В.И. Форсайт как ключевая технология согласования групп интересов «стейкхолдеров» развития муниципальных образований в современной России // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 12 (046).

⁸Калужнова Н.Я., Третьяк В.П. Форсайт региона: опыт Иркутской области. [Электронный ресурс]. URL: http://math.isu.ru/ru/chairs/economy/staff/publ/Kalyuzhnova_Tretiak foresight_of_the_region_2007.pdf

⁹Соколов А.В. Указ. соч.

¹⁰Крюков С.В. Указ. соч.

¹¹Калужнова Н.Я., Третьяк В.П. Указ. соч.

¹²Шашнов С.А. Форсайт республики Башкортостан // Форсайт. 2007. № 1 (1). С. 16–25. [Электронный ресурс]. URL: http://foresight.sfu-kras.ru/sites/foresight.sfu-kras.ru/files/Forsayt_respubliki_Bashkortostan.pdf

¹³Сизов В.С. Территориальный форсайт: опыт форсайт-исследования муниципального образования // Вопросы новой экономики. 2013. № 2 (26). С. 11–27.

¹⁴Шашнов С.А. Указ. соч.

¹⁵Крюков С.В. Указ. соч.

¹⁶Шашнов С.А. Указ. соч.

¹⁷Сизов В.С. Указ. соч.

¹⁸Калужнова Н.Я., Третьяк В.П. Указ. соч.

¹⁹Ретивых И.В. Указ. соч.

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

The author analyzes the nature and concept of Foresight in the context of the development of regional socio-economic systems. The methodology, as well as Foresight designing technology of social and economic development of regional systems based on the generalized experience of regional foresights are presented.

Key words: Foresight, foresight planning, foresight methodology, Foresight design technology.





УДК 35

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 предлагается обзор действующих нормативных документов, лежащих в основе организации смешанного (электронного и бумажного) документооборота и определяется состав необходимых мероприятий для организации процесса внедрения элементов электронного документооборота в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: документ, делопроизводство, электронный документооборот, органы местного самоуправления, электронная подпись, перечень электронных документов.

НОРМАТИВНЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЭЛЕМЕНТОВ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

NORMATIVE AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF APPLICATION OF ELEMENTS OF ELECTRONIC DOCUMENT MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT

Очередным этапом в реализации постановления Правительства РФ № 890 от 06 сентября 2012 г. «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» является выход постановления Правительства РФ от 25 декабря 2014 г. № 1494 «Об утверждении правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия»¹. Правила устанавливают порядок обмена электронными документами между государственными структурами (федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и др.). В настоящее время в системах документооборота органов власти разных уровней документопотоки (прежде всего входящие и исходящие) активно пополняются электронными документами. Для упорядочения этого процесса Распоряжением Правительства РФ от 02 апреля 2015 г. № 583-р утвержден «Перечень видов документов, передаваемых при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, государственных внебюджетных фондов в электронном виде». Этот документ впервые нормативно определил состав документов, которые могут создаваться, использоваться и храниться на электронном носителе.

Документы на электронных носителях постепенно занимают свои позиции в системах делопроизводства и на уровне местного самоуправления. Однако формирование безбумажного документооборота в учреждениях муниципального управления значительно уступает темпам этого процесса в федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Причин этому много. Стоит отметить, что инициатива применения электронных документов на муниципальном уровне ранее определялась, прежде всего, внутренними потребностями этих систем управления. В 2014 г. из внешней среды управления в органы местного самоуправления Алтайского края стали поступать организующие импульсы по упорядочению внедрения электронных документов в систему документооборота. В частности, с целью

совершенствования государственного и муниципального управления 17 октября 2014 г. было издано постановление Администрации Алтайского края № 483 «О единой системе электронного документооборота Алтайского края». В этом документе установлены требования к порядку подключения к системе электронного документооборота, организации работы и использованию электронной подписи в ней. Среди пользователей системы электронного документооборота, определенных данным постановлением, упоминаются руководители и специалисты органов местного самоуправления Алтайского края, заключивших соглашения о присоединении к ЕСЭД.

Единая система электронного документооборота Алтайского края создается на основе системы автоматизации делопроизводства «Дело», применяемой в органах местного самоуправления. В постановлении Администрации Алтайского края № 483 упомянуто, что участники ЕСЭД обеспечивают формирование единого информационного банка документов; назначение сотрудников, ответственных за организацию работ





по подключению к системе электронного документооборота и взаимодействие с уполномоченным органом, рабочие места пользователей программно-техническими средствами, а должностных лиц усиленными квалифицированными электронными подписями, работоспособность программного обеспечения и технических средств пользователей и осуществляют поэтапный переход к работе с электронными документами. Соответственно, участие в ЕСЭД предполагает осуществление ряда организационных процедур, в том числе разработку локальных нормативных актов, определяющих порядок работы с электронными документами.

В 2013 г. с целью изучения процесса внедрения электронного документооборота в администрации г. Барнаула студентами Алтайского филиала РАНХиГС неоднократно проводилось анкетирование сотрудников администрации, непосредственно исполняющих обязанности, связанные с организацией делопроизводства. Все сотрудники, участвовавшие в опросах, считали необходимым внедрение электронного документооборота для повышения эффективности работы аппарата управления и отмечали недостаточность проработки организационных и нормативных аспектов работы с электронными документами². Появление вышеупомянутых постановлений должно активизировать формирование системы электронного документооборота в местных администрациях.

В данной статье мы обозначим действующие нормативные документы, имеющие непосредственное отношение к организации смешанного (электронного и бумажного) документооборота в органах местного самоуправления, а также определим ряд задач, требующих решения, с целью упорядочения работы с электронными документами.

В настоящее время организация делопроизводства в органах власти на местном уровне осуществляется с учетом следующих обстоятельств. Конституция РФ 1993 г. отделила от государственных органов местные организационно и функционально. Специфика правового положения местных администраций заключается в том, что они, с одной стороны, исполняют волю представительного органа местного самоуправления и обеспечивают решение вопросов местного значения в рамках своей компетенции, а с другой – местные администрации реализуют переданные им государственные полномочия и составляют низовое звено вертикали исполнительной власти Рос-

сии. Наибольший объем документов создается в результате реализации местных полномочий и полномочий по обеспечению деятельности самой администрации. Характер вопросов местного значения является типовым для муниципалитетов. Однако в федеральном законодательстве отсутствует нормативная регламентация видового состава, порядка разработки и оформления этого комплекса документов. Соответственно, органы местного самоуправления и их структурные подразделения вынуждены самостоятельно разрабатывать и утверждать локальными правовыми актами состав, формуляры, образцы и вид носителя документов, сопровождающий тот или иной вид деятельности.

Самостоятельность органов местного самоуправления и отсутствие достаточной нормативной базы в сфере делопроизводства применительно к муниципальному уровню дает право органам местного самоуправления на издание локальных нормативных актов, регламентирующих порядок документирования и организации работы с документами. Основным документом, определяющим единую систему работы с документами в организации, традиционно является инструкция по делопроизводству. Определим нормативные основы для разработки инструкций по делопроизводству в органах местного самоуправления.

В нашей стране на протяжении нескольких десятилетий последовательно формировались единые правила ведения делопроизводства. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» (далее Правила делопроизводства) закрепило это направление государственного регулирования в сфере документирования и организации работы с документами в системах государственного и муниципального управления. В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» № 149-ФЗ от 27 июля 2006 г. Правила делопроизводства должны стать основой для разработки инструкций по делопроизводству в системе муниципального управления³. В Правилах делопроизводства впервые появился раздел, определивший особенности работы с электронными документами. При разработке данного раздела был сформулирован и реализован важный методологический принцип организации документооборота в условиях приме-

нения современных информационных технологий. Организация работы с документами, независимо от вида носителя (бумажного или электронного), осуществляется по единой методологии, но в разном технологическом режиме⁴. На основе Правил делопроизводства специалисты ВНИИДАД подготовили методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Как и Правила делопроизводства, методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти являются нормативной базой для разработки инструкций по делопроизводству в организациях системы муниципального управления⁵.

Стоит отметить, что до настоящего времени Правила делопроизводства и методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти не рассматривались на практике в качестве нормативного документа для ведения делопроизводства на муниципальном уровне. Например, Инструкция по делопроизводству, введенная в действие постановлением администрации г. Барнаула № 1563 от 25 августа 2012 г., составлена в соответствии с ГОСТ Р 6.30-2003 «Унифицированные системы документации. Унифицированная система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов». В разделе «Общие положения» данного локального нормативного акта нет ссылок на иные нормативные документы. Можно понять позицию составителей проектов инструкций по делопроизводству в этом вопросе. В связи с тем, что методические рекомендации адресованы федеральным органам исполнительной власти, применять их для составления инструкции по делопроизводству в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования достаточно сложно. Однако необходимость утверждения инструкции по делопроизводству в новой редакции, содержащей раздел, регламентирующий порядок работы с ЭД, в соответствии с упомянутыми методическими рекомендациями становится неоспоримой, если в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования предполагается внедрение электронного документооборота. Единый порядок работы с документами в электронном виде должен фиксироваться путем внесения изменений в действующую инструкцию по делопроизводству, в части регламен-



тирующей порядок создания, обращения, учета, хранения, уничтожения, передачи документов на хранение в архив.

Значительное влияние на темпы перехода к электронному документообороту оказывает, прежде всего, наличие или отсутствие заинтересованности руководства в решении этой проблемы. Руководство местной администрации должно инициировать и организовать переход на электронный документооборот. Для этого необходима последовательная работа по планированию и координации деятельности с целью внедрения информационных технологий в практику местного самоуправления.

Прежде всего, следует разработать и утвердить план мероприятий по организации применения элементов электронного документооборота; назначить ответственных исполнителей и установить сроки исполнения. В плане следует отразить в первую очередь процедуры издания организационных и распорядительных документов, регламентирующих порядок перехода на ЭД, а также регламентировать порядок внесения изменений в инструкцию по делопроизводству. Ответственность за работу с документами в электронном виде следует закрепить в положениях о структурных подразделениях и должностных инструкциях работников. Назначение ответственных лиц за организацию работы и архивное хранение документов в электронном виде также можно регламентировать распорядительным документом.

Внедрение электронного документооборота должно начинаться с определения состава документов, которые можно создавать и хранить в электронном виде в системе документооборота организации. В свое время Росархив разработал и утвердил приказом от 29 апреля 2011 г. № 32 рекомендации по подготовке перечней документов, создание, хранение и использование которых в федеральных органах исполнительной власти при организации внутренней деятельности должно осуществляться в форме электронных документов (далее Перечень ЭД). На основании этих рекомендаций в органах системы местного самоуправления следует составить Перечень ЭД, который утверждается руководителем.

Рекомендации определяют, что в Перечень ЭД не следует включать документы постоянного срока хранения и те, срок хранения которых не установлен. Данное предписание имеет однозначный характер, что очень важно для составителей конкретных Перечней ЭД. Составите-

лям Перечней ЭД даны определенные рекомендации, которые не исключают самостоятельности в принятии данного ответственного управленческого решения. Прежде чем составлять Перечень ЭД, необходимо определить круг управленческих ситуаций, при которых могут, должны или не должны использоваться электронные документы. При этом важно учитывать обязательность бумажного подлинника для документов постоянного и долговременного сроков хранения, а также документов, обеспечивающих права граждан. Согласно рекомендациям в перечни ЭД можно включать документы, которым установлен, в основном, временный срок хранения. Это проекты нормативных, распорядительных, организационных и иных документов; планы, отчетные документы, подлежащие обобщению; информационные документы; справочные документы; документы по оперативным вопросам; внутреннюю переписку; документы по регистрации, учету и контролю и др.; документы, ведение которых в электронной форме предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти. Для составления Перечня ЭД также необходимо использовать распоряжение Правительства РФ от 02 апреля 2015 г. № 583-р об утверждении Перечня видов документов, передаваемых при взаимодействии федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных внебюджетных фондов в электронном виде.

На основании утвержденного руководителем Перечня ЭД необходимо внести изменения в номенклатуру дел. В номенклатуре дел в графе «Примечание» делаются пометки о формировании электронных дел.

Очень значимой является проблема обеспечения юридической силы электронных документов. Электронная подпись (ЭП) – это реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной цифровой подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Порядок выдачи сертификатов ключей подписей уполномоченных или должностных лиц органов местного самоуправления устанавливается нормативным правовым актом соответствующего органа местного самоуправления.

Для применения ЭП необходимы:

- должностные инструкции, утвержденные главой муниципального образования или главой местной администрации, в соответствии с которыми уполномоченные лица будут использовать ЭП (указание на возможность использования ЭП в должностной инструкции обеспечивает легитимность применения ЭП);
- специализированное программное обеспечение (это средство шифрования, без которого ЭП не будет работать);
- финансовые средства для получения ЭП (ежегодно) и для приобретения указанного специализированного программного обеспечения (однократно).

При переходе на электронный документооборот не исключены технические проблемы внедрения электронного документооборота. В данном случае это отсутствие оборудования (компьютеров, поддерживающих необходимое программное обеспечение, Интернета, локальной сети, электронных средств передачи информации, электронных информационных сервисов). Системы электронного документооборота работают гораздо эффективнее в условиях, когда на всех рабочих местах, связанных с созданием, редактированием и хранением информации, устанавливается соответствующее программное обеспечение.

Чтобы переход на безбумажный документооборот осуществлялся эффективно, не следует всю ответственность за применение информационных технологий в делопроизводстве возлагать на структурные подразделения и специалистов, занимающихся техническим обеспечением. Для эффективной организации электронного документооборота необходимо создать рабочую группу из специалистов разных структурных подразделений. Специалисты, непосредственно связанные с организацией делопроизводства, участвуют в разработке локальных нормативных актов в сфере делопроизводства; отдела информатизации – способны проработать ситуацию с технической стороны; экономического отдела – дают оценку финансовым затратам на осуществление плана перехода на электронный документооборот и т.д. Таким образом, группа специалистов сможет комплексно рассматривать проблемы внедрения электронного документооборота и принимать объективные решения.





Участники рабочей группы готовят проекты постановлений «Об утверждении перечня структурных подразделений и рабочих мест, где необходимо установить СЭД «Дело», «Об утверждении перечня лиц, которых необходимо обеспечить средствами ЭП», «Об использовании электронной подписи», для того чтобы регламентировать процессы применения ЭП.

В плане перехода к применению элементов электронного документооборота необходимо отразить и организационные мероприятия. В первую очередь, это – непосредственно установка СЭД «Дело» в структурных подразделениях, выделенных в перечне, и оснащение определенно-го перечня лиц средствами ЭП.

Наиболее важным мероприятием является проведение работ по защите информационной сети. Как нам известно, особенностью государственных и муниципальных структур является высокий уровень требований к обеспечению безопасности данных и ограничению доступа к ним. Данное мероприятие следует проводить с последующим проведением работ по оценке защищенности информационной сети.

С введением системы электронного документооборота необходимо провести обучение персонала. Для этого необходимо определить программу и график обучения персонала для работы с СЭД «Дело».

После того как СЭД установлены, средства ЭП имеются в наличии и могут функционировать, все необходимые нормативные акты утверждены и вступили в силу, необходимо обеспечить безбумажного документооборота в отношении документов, включенных в перечни, утвержденные планом в соответствии с номенклатурой дел. Затем сотрудники могут перейти непосредственно к работе с СЭД и переводить процессы документооборота в электронную форму.

Заключительным этапом реализации плана является проведение мониторинга перехода местной администрации на безбумажный документооборот. Мониторинг позволит выявить проблемы и оценить, насколько эффективно работают СЭД.

Со временем перед муниципалитетами встанет вопрос об организации архивного хранения электронных документов. Создание нормативных основ должно предварять разработку подобных управленческих решений. ВНИИДАД подготовил рекомендации по комплектованию, учету и организации хранения электронных архивных документов в государственных и муниципальных архивах. Рекомендации служат единой методической и методологической основой организации работы с архивными электронными документами в архивах органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций. Документ составлен с учетом современного уровня развития информационных технологий и требований российского законодательства в сфере архивного дела. Рекомендации направлены на организацию работы с электронными документами, которые создаются, обрабатываются и хранятся в информационных системах организации, подлежат хранению в архиве организации в порядке и течении сроков, установленных для аналогичных документов на бумажном носителе, а также электронные документы, подлежащие передаче на хранение в государственные или муниципальные архивы.

Важным подспорьем для организации работы с электронными документами являются разработанные ВНИИДАД Словарь терминов «Управление документами»⁷ и ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»⁸. Данные документы рекомендованы руководителям и специалистам для уточнения значения делопроизводственных терминов, устранения проблем в коммуникации, обеспечения точности и однозначности восприятия информации, заложенной в локальных нормативных актах и иных документах. Словарь и ГОСТ Р 7.0.8-2013 впервые предлагают специальную терминологию для организации работы с электронными документами.

Четкая регламентация процесса внедрения электронных документов в системах документооборота органов

местного самоуправления позволит минимизировать организационные издержки, снять психологические барьеры и повысить эффективность управленческой деятельности.

¹ Об утверждении правил обмена документами в электронном виде при организации информационного взаимодействия: Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 № 1494 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (Ч II). Ст. 284.

² Самсонова Т.Н., Шакалова А.Г. Актуальные проблемы внедрения электронного документооборота в Администрации города Барнаула // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сборник статей / под ред. И.А. Панарина; Алтайский филиал РАН-ХиГС. Вып. 10. Барнаул, 2013. С. 61.

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3448.

⁴ Янковая В.Ф. Новые разработки ВНИИДАД по управлению электронными документами // Документация в информационном обществе: эффективное управление электронными документами. Доклады и сообщения на XX Междунар. науч.-практ. конф. 20-21 ноября 2013 г. / Росархив, ВНИИДАД. М., 2014. С. 84.

⁵ Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти: утв. приказом Росархива № 76 от 23.12.2009 // Собрание законодательства РФ. 2009. № 41. Ст. 4818.

⁶ Самсонова Т.Н. Актуальные проблемы законодательно-нормативного регулирования современного делопроизводства // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2010. № 5. С. 22.

⁷ Управление документами. Термины и определения: словарь. М., 2013.

⁸ ГОСТ Р 7.0.8-2013. Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. Документ опубликован не был // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс».

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

The article provides an overview of current regulatory documents underlying the mixed (electronic and paper) document management and determines the necessary measures for the organization of the process of implementation of the elements of electronic document management in local government.

Keywords: document, records management, electronic document management, bodies of local self-government, electronic signature, a list of electronic documents.





УДК 325.14

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

В статье представлен анализ результатов экспертного опроса руководителей сельских муниципальных образований Алтайского края об особенностях трудовой миграции в сельскую местность региона, ее воздействия на социально-экономическое развитие села. Дана оценка распространенности трудовой миграции в сельских районах, характеристика состава, организационных форм занятости и расселения мигрантов. Рассмотрены трудовые, предпринимательские и культурно-бытовые практики взаимодействия мигрантов с местными жителями. Выделены направления совершенствования государственной политики по оптимизации взаимодействия трудовых мигрантов с местными жителями.

Ключевые слова: трудовая миграция, сельский район, практики взаимодействия мигрантов с местными жителями, государственная политика.

ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В СЕЛЬСКИЕ РАЙОНЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ И ПОЛИТИКА ЕЕ ОПТИМИЗАЦИИ: ЭКСПЕРТНЫЕ ОЦЕНКИ РУКОВОДИТЕЛЕЙ СЕЛЬСКИХ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

LABOUR MIGRATION TO RURAL AREAS OF ALTAI KRAI AND ITS OPTIMIZATION POLICY: EXPERT ASSESSMENT OF HEADS OF RURAL MUNICIPALITIES

Алтайский край как приграничный регион России является территорией более активных миграционных процессов и, как следствие, большего внимания в реализации миграционной политики. В частности, его пограничное положение является притягательным для жителей соседних и близлежащих стран с более низким уровнем жизни как для переезда на постоянное местожительство, так и в целях трудовой миграции. Особенностью Алтайского края является также аграрная специализация экономики (четвертая часть сельскохозяйственной продукции в валовом региональном продукте), что вызывает большую потребность в мигрантах в сельской местности и формирует более активные потоки трудовых мигрантов, занимающих особые сегменты рынка труда со специфическими стандартами занятости и качества рабочих мест. Причем эффективность влияния трудовой миграции зависит от того, какие практики взаимодействия трудовых мигрантов с местным населением формируются и каковы возможности развития таких практик.

Статья посвящена анализу воздействия внешней трудовой миграции

на социально-экономическое развитие сельских районов в Алтайском крае, изучению практик взаимодействия мигрантов с местными сельскими жителями. Данное исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ (проект «Трудовые мигранты в российском агропродовольственном комплексе: модели социально-экономического взаимодействия с коренным населением», №14-03-00033, 2014 г., руководитель – П.П. Великий). Рассмотрим особенности влияния миграционных процессов в крае, каковы территориальная распространенность и масштабы трудовой миграции в сельской местности, характер расселения, особенности состава трудовых мигрантов, какие практики их взаимодействия с местным населением развиваются и каковы направления совершенствования миграционной политики.

Теоретический фундамент исследования формируют теории социального обмена Дж. Хоманса и П. Блау¹, положения институциональной концепции моральной экономики Дж. Скотта². Взаимная социально-экономическая поддержка сельских жителей, высокая роль

социальных сетей формируют механизм воспроизводства сельского сообщества, который Дж. Скотт назвал моральной экономикой выживания. Мы опираемся также на труды исследователей, акцентирующих внимание на проблеме миграции, формах экономического взаимодействия мигрантов с сельским сообществом (П.П. Великого, Т.Г. Нефедовой, В.В. Пациорковского, О.В. Нечипоренко, Л.В. Родионовой и др.)³.

Информационная база сформирована на данных экспертного опроса 63 руководителей органов местного самоуправления, проведенного в 39 сельских районах в 2014 г. при организационной поддержке Администрации Алтайского края. В состав экспертов вошли, во-первых, около 40% глав (администраций) районов и 7% их заместителей, муниципальных служащих, секретарей; во-вторых, около 45% глав (администраций) сельсовета, поселения и 8% их заместителей, секретарей. Поскольку в 7 районах эксперты указали на отсутствие трудовых мигрантов на их территории, дальнейшее исследование проводилось в 32 районах, относящихся к различным зонам физико-географического райо-





нирования: лесостепная (11 районов), степная (14 районов) и предгорная (7 районов) зоны.

Общая характеристика миграционных процессов в Алтайском крае. По данным Росстата, в Алтайском крае сохраняется тенденция ежегодного сокращения численности населения, только с начала 2000-х гг. этот показатель уменьшился на 9,5% и составил 2391 тыс. человек в конце 2013 г., что почти в два раза ниже аналогичного сокращения в регионах Сибирского федерального округа (5,1%) и более чем в пять раз – по России (1,8%). Сокращение населения в крае происходило в большей мере за счет сельских жителей, причем не только в абсолютном, но и в относительном выражении: доля сельчан снизилась в этот период с 47,2 до 44,2%. Эти тренды соответствовали общероссийским, хотя удельный вес сокращения сельских жителей в стране был почти вдвое ниже (с 26,8 до 25,8%).

Значительный вклад в сокращение численности населения в крае и в регионах Сибири вносят миграционные процессы. На конец 2013 г. коэффициент миграционной убыли на 10 тыс. жителей составил 27 и 8 соответственно, тогда как в России, напротив, миграция в значимой степени компенсировала естественную убыль (482,2 тысяч внешних мигрантов, из них 87,7% составили мигранты из стран СНГ, миграционный прирост равен 21 на 10 тыс. россиян).

В последние годы каждый десятый прибывший в Алтайский край является иммигрантом (10,6% на конец 2013 г.), в отдельные годы с начала тысячелетия этот показатель достигал существенно большей величины (например 18,7% в 2000 г.). Аналогичные по масштабам и динамике процессы наблюдаются и в стране в целом.

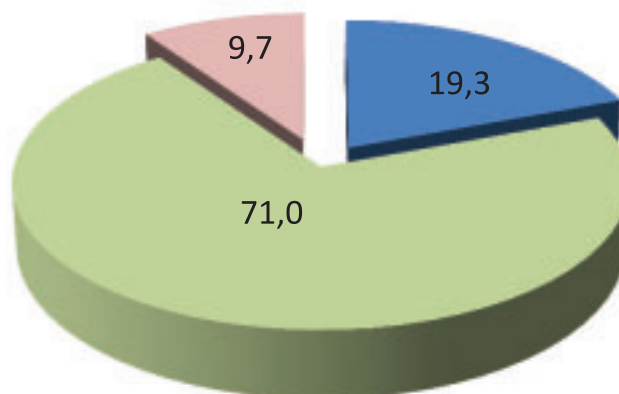
Масштабы и распространенность трудовой миграции в сельскую местность, этнический профиль и формы расселения мигрантов. Распространенность трудовой миграции в сельских районах Алтайского края довольно высока. В 32 из 39 районов, где проводился опрос экспертов, трудятся мигранты из других стран и регионов страны. В 28 районах их численность крайне мала, лишь в четырех районах (Ключевском, Павловском, Немецком национальном и Смоленском) масштабы трудовой миграции достигли значительной величины, в том числе в двух последних районах

мигранты составляют более половины сельских жителей.

Помимо мигрантов, приехавших в край из стран СНГ еще в 1990-х гг., прошедших адаптацию и во многом интегрированных в сельское сообщество, значительную часть составляют временные и сезонные мигранты из Казахстана, Узбекистана и Таджикистана, Азербайджана и Армении; в последние годы существенно увеличилась трудовая миграция из Кореи и Китая. До опроса летом 2014 г. довольно редкими «гостями» являлись также мигранты из Украины. В подавляющем большинстве случаев трудовые мигран-

и, как подчеркнул руководитель одного из районов, «их миграционное настроение зависит от социально-экономической и политической ситуации в районе».

Организационные формы занятости мигрантов. В сельской местности региона можно встретить различные организационные формы занятости трудовых мигрантов в сельском хозяйстве, строительстве, торговле, общественном питании и других отраслях экономики (рис. 2). Наиболее распространенными формами, по мнению большинства экспертов, являются самостоятельные хозяйствующие единицы (ИТД, предприниматели), в том числе в сфере сельского



- Представители той же национальности, что и местное население
- Представители других национальностей
- И те, и другие в равной степени

Рис. 1. Соотношение национальных составов мигрантов и местных жителей в сельских районах Алтайского края, %

являются представителями других национальностей, лишь почти каждый пятый эксперт отметил, что мигранты имеют ту же национальность, что и местное население (рис. 1).

В сельских районах Алтайского края преобладает расселенная (фермерская) форма расселения мигрантов, что должно способствовать их ассимиляции при длительном периоде проживания. Подтверждением этому являются бывшие мигранты (главным образом русские и немцы), переехавшие в основном из Казахстана еще в 1990-х гг. Их активное взаимодействие с местным сообществом наблюдается, например, в сфере сохранения культуры и традиций российских немцев. Для части бывших переселенцев из Казахстана и республик Средней Азии процесс интеграции в сельское сообщество еще не завершен,

хозяйства. Также часто мигранты трудятся по найму в сельскохозяйственных организациях (это отмечает каждый третий эксперт) или у фермеров; такие формы занятости можно встретить в большинстве районов Алтайского края, где работают мигранты.

Менее распространена занятость в других сферах экономики. Например, как отмечают эксперты из пяти районов (Баевского, Косихинского, Немецкого национального, Советского и Топчихинского), трудовые мигранты могут состоять в штате организаций строительных, торговли и общественного питания. Редкой является занятость в бюджетных учреждениях (школах), коммунальных предприятиях, преимущественно для выполнения работ по уборке территории и вывоза мусора; такую занятость фиксируют на своей территории экспер-



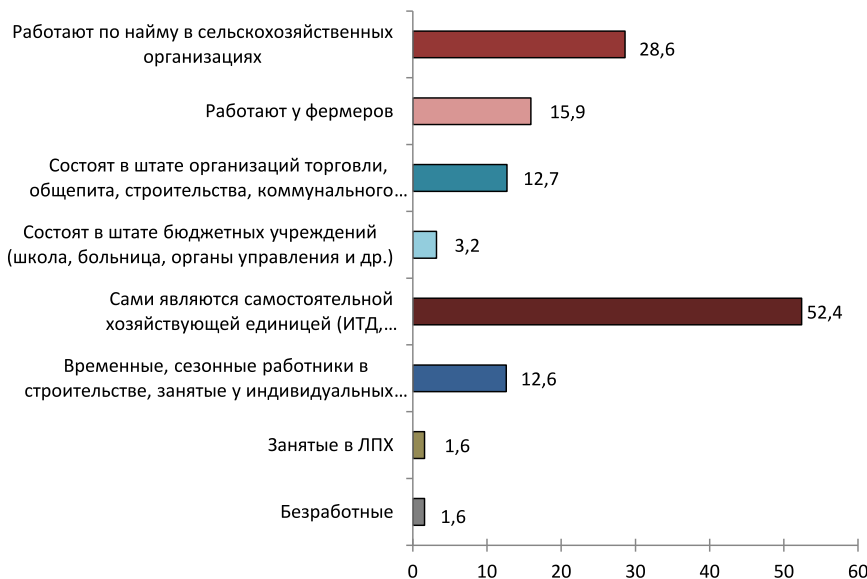


Рис. 2. Организационные формы трудовой деятельности мигрантов в сельских районах Алтайского края, %

ты Косихинского и Немецкого национального районов.

Ролевые и обменные практики хозяйственного, трудового и культурно-бытового взаимодействия мигрантов с сельскими жителями. В сельских районах сформировались разнообразные трудовые и предпринимательские практики такого взаимодействия. Распространенной практикой является наем мигрантов на сельхозпредприятия и к фермерам, в строительные организации, значительно реже – в организации торговли, общественного питания и других отраслей экономики. Средняя оценка значимости ролевых практик, данная экспертами в сельских районах, где встречаются такие формы взаимодействия мигрантов с местными жителями, не достигает и трех баллов из пяти возможных; варьирует от 1,4 до 2,3 балла по разным практикам (табл. 1).

Таблица 1

Экспертная оценка значимости ролевых практик взаимодействия местных жителей с мигрантами в сельских районах Алтайского края*

Практики	Средний балл по районам, где есть такая практика	Средний балл всех экспертов
Мигранты являются наемными работниками у фермера, на сельхозпредприятии	2,34	1,3
Мигранты по найму выполняют какую-нибудь работу у местных жителей	2,11	1,54
Местные жители выполняют роль наемных работников у мигрантов	1,36	1,36
Местные жители являются покупателями продуктов у мигрантов	1,93	1,41
Местные жители продают мигрантам предметы бытового обихода и продукты питания	2,09	1,43
Местные жители сдают мигрантам в аренду земельные участки	1,40	0,44
Местные жители и мигранты никак не взаимодействуют между собой в сфере труда	1,85	0,79

* По пятибалльной шкале: чем выше балл – тем важнее роль, 0 – практика отсутствует.

В большинстве районов мигранты выполняют работы по выращиванию бахчевых и зерновых культур, овощей, картофеля; в отдельных районах они заняты животноводством. Для местных жителей мигранты выполняют различные виды работ в сфере домашнего и личного подсобного хозяйства: строят и ремонтируют жилые дома и подсобные помещения, выполняют трудоемкую работу в огородах, пасут скот, помогают вести домашнее хозяйство. В сферу хозяйственных взаимодействий встраиваются арендные отношения: в отдельных районах жители сдают в аренду мигрантам земельные участки (от 0,5 до 50 га).

Развиваются практики наемного труда местных жителей в хозяйствах мигрантов (на посевных работах, пропол-

ке, сборе урожая), принадлежащих им организациях строительства, торговли и общепита, хотя такие практики являются менее распространенными.

Пространство трудового взаимодействия активно дополняется практиками повседневных неформальных взаимоотношений в сфере торговли продуктами питания и предметами быта. Местные жители покупают у мигрантов бахчевые, фрукты и овощи, как выращиваемые ими в сельской местности края, так и привозные. В районах, где мигранты выращивают скот, они продают местным жителям мясо. А местные жители традиционно продают мигрантам не только молочные и другие продукты питания, но и непродовольственные товары первой необходимости.

Развитие в сельской местности Алтайского края трудового, хозяйственного и бытового взаимодействия мигрантов и местных жителей привело к формированию устойчивых практик обмена различными благами и ценностями. В большинстве сельских районов между мигрантами и местными жителями происходит обмен навыками возделывания почвы, выращивания растений (арбузов и других бахчевых, лука и других овощей, зерновых культур, винограда, многолетних трав) и ухода за крупным рогатым скотом, овцами и козами. Средняя экспертная оценка значимости обменных практик еще ниже ролевых: колеблется от 1,2 до 1,7 балла в районах, где наблюдаются такие процессы (табл. 2).





Таблица 2

Экспертная оценка значимости обмена благами и ценностями между мигрантами и местными жителями в сельских районах края*

Практики	Средний балл по районам, где есть такая практика	Средний балл всех экспертов
Обмен навыками возделывания почвы, выращивания растений, ухода за скотом	1,56	0,89
Обмен рецептами приготовления пищи	1,57	0,92
Обмен способами сохранения продуктов, заготовленных впрок	1,72	0,49
Взаимное гостевание, практика дарить друг другу подарки	1,61	0,46
Обмен информацией о способах проведения коммерческих операций	1,22	0,35
Совместное участие в художественной самодельности	1,70	0,62

* По пятибалльной шкале: чем выше балл – тем важнее роль, 0 – практика отсутствует.

Иногда происходит обмен информацией о способах проведения торговых операций (к примеру, по закупке живого скота). Среди обменных практик в сфере бытовых взаимоотношений можно выделить технологии сохранения продуктов впрок (консервирование овощей, засолка папоротника, изготовление колбасных изделий, строительства овощехранилищ) и приготовления пищи (блюда азиатской, кавказской, немецкой кухни). Во многих районах встречаются практики совместного участия местных жителей и мигрантов в художественной самодельности в различных формах, хотя в целом популярность их в районах невысока. Для сектора временной и сезонной миграции, особенно при компактном расселении, характерным является крайне низкий уровень взаимодействия мигрантов с сельскими жителями как в сфере труда и бизнеса, так и в повседневном бытовом общении. В большей мере это касается мигрантов из Китая, Кореи, Узбекистана и Таджикистана. Основные причины разобщенности кроются в культурных различиях, языковом барьере, что проявляется в «замкнутости диаспор и обособленном ведении ими бизнеса». Несмотря на обособленность временных и сезонных мигрантов, наблюдается позитивное влияние их трудовой культуры на развитие местных сообществ: «*трудятся добросовестно, качественно*», «*привносят более высокую культуру обслуживания покупателей*».

Оценка воздействия трудовой миграции на социально-экономическое развитие села. По мнению представителей местной власти, трудовая миграция не оказывают существенного воздей-

ствия на улучшение социально-экономической ситуации в сельских районах. Тем не менее основной вклад трудовой миграции заключается в пополнении рынка труда рабочей силой (различной по квалификации, с преобладанием низкоквалифицированной), не приводящее к росту напряженности на рынке труда, к значительным сдвигам в сфере занятости в АПК и других отраслях сельской экономики. Трудовые мигранты обычно занимают низкооплачиваемые низкоквалифицированные рабочие места, выполняя работу, за которую не берутся местные жители, тем самым способствуя снижению уровня оплаты труда, росту неформальной занятости, теневой экономики. В значительно меньшей степени влияние трудовой миграции проявляется в обогащении местного населения знаниями о культуре и традициях стран мигрантов, в частности, в передаче местному населению знаний и опыта мигрантов в сфере ведения сельского хозяйства. Кроме того, наблюдается некоторое увеличение рождаемости вследствие более высокой репродуктивной активности мигрантов, появления смешанных браков.

Несмотря на преобладание позитивных оценок влияния трудовой миграции на развитие села, эксперты настороженно оценивают эффективность дополнительного привлечения мигрантов в сельские районы. Две трети из них считает, что этого делать не следует, поскольку даже при увеличении мигрантов на 20% это может привести к существенным изменениям с нежелательными последствиями.

Направления оптимизации процессов трудовой миграции в сельской местности, взаимодействия мигран-

тов с местными жителями. Конфигурация современной миграционной политики России основана во многом на принятых за последние пять лет документах, в том числе в 2012 г. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., акцентирующей внимание на необходимости содействия «переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда», создания условий для адаптации и интеграции мигрантов, защиты их прав и свобод, обеспечения социальной защищенности⁴. К эффективным политическим решениям, способствовавшим легализации внешней трудовой миграции, относится введение в 2011 г. патентной системы привлечения иностранных работников у физических лиц⁵.

Вместе с тем в миграционной политике сохраняются низкоэффективные в условиях масштабной нелегальной трудовой миграции и коррупционной емкости управленческие инструменты, среди которых можно выделить систему квотирования рабочих мест для иностранных работников и систему получения разрешения на работу⁶. Так, по данным Управления по труду и занятости населения Алтайского края, в 2014 г. квоты на привлечение иностранной рабочей силы были установлены только для 14 предприятий сельской местности Алтайского края, в том числе 4 предприятия аграрного профиля, 6 – строительного. Как видим, такое управленческое воздействие на внешнюю трудовую миграцию имеет крайне низкие масштабы в сравнении с реальным потенциалом.

Для формирования эффективных практик взаимодействия трудовых мигрантов и сельского населения, по мнению руководителей (администраций) сельских районов и поселений, необходимо не только усилить реализацию существующих мер миграционной политики по первичной адаптации мигрантов, связанных с изучением русского языка и культуры страны, региона, сельских сообществ, сокращением масштабов нелегальной миграции, но и совершенствовать политику более глубокой интеграции мигрантов в сельской местности путем содействия трудоустройству и открытию своего бизнеса, решению жилищных проблем, обеспечения медицинским и социальным страхованием, оказания социальной помощи (рис. 3).





Наряду с реализацией традиционных направлений миграционной политики в области приема и адаптации мигрантов в сельской местности особое внимание должно быть уделено поддержке практик взаимодействия трудовых мигрантов и местного населения, основанных на знакомстве с культурными особенностями обеих сторон, формировании уважения к их традициям, развитию национально-культурных организаций мигрантов.

Итак, анализ воздействия трудовой миграции на социально-экономическое развитие сельских районов в Алтайском крае, формирования практик взаимодействия трудовых мигрантов с местными жителями в сфере сельского хозяйства и других видах деятельности показал, что трудовая миграция является важным фактором развития села, хотя и не приводит пока к значительному улучшению экономики. Воздействие трудовой миграции на социально-экономическое развитие сельских районов края определяется его распространенностью, преобладанием рассеянной (фермерской) формы расселения мигрантов, способствующей их ассимиляции при длитель-

ном проживании, разнообразием национального состава, развитием различных организационных форм занятости трудовых мигрантов.

В сельской местности края развиваются разнообразные трудовые и предпринимательские практики взаимодействия мигрантов с местными жителями, что в сочетании с практиками повседневного бытового взаимодействия привело к формированию устойчивых форм обмена знаниями и технологиями хозяйствования. Влияние местного сельского сообщества на трудовых мигрантов заметно снижено из-за проблем адаптации к местным условиям, которые испытывают, прежде всего, временные и сезонные мигранты. Несмотря на характерный для временной и сезонной миграции крайне низкий уровень взаимодействия мигрантов с сельскими жителями как в сфере труда и ведения бизнеса, так и в повседневном бытовом общении, в сфере культурного обмена наблюдается позитивное влияние культуры мигрантов (прежде всего трудовой) на социально-экономическое развитие сельских сообществ.

Для повышения эффективности воздействия внешней трудовой миграции на развитие села необходимо совершенствовать политику более глубокой адаптации и интеграции мигрантов на основе создания комплекса условий их комфортного проживания в сельской местности, развития кросс-культурных практик их взаимодействия с местным населением.

¹ См.: Blay P. Exchange and Power in Social Life. Transaction Publishers, 1986; Homans G. Social Behaviour: Its Elementary Forms. Routledge & Kegan Paul, 1961.

² Скотт Дж. Моральная экономика крестьянства как этика выживания // Великий незнакомец: крестьяне и фермеры в современном мире. М., 1992. С. 202-210.

³ См.: Великий П.П. Российское село. Процессы постсоветской трансформации. Саратов, 2012; Нефедова Т.Г. Нерусское сельское хозяйство // Отечественные записки. Административная реформа. М., 2004. № 2. С. 441-458; Нечипоренко О.В. Сельские сообщества изменяющейся России: традиции и инновации. Новосибирск, 2010; Пацюрковский В.В. Сельско-городская Россия. М., 2010; Устойчивое развитие сельских территорий Алтайского края: социально-экономические и пространственные аспекты: коллективная монография / науч. ред. А.Я. Троцковский. Барнаул, 2013.

⁴ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fms.gov.ru/documentation/868/details/53252/>

⁵ Моргунова А. Трудовые мигранты в России: оценки и перспективы взаимодействия // Вестник общественного мнения. 2012. № 3-4. С. 110-122.

⁶ См., например: Градировский С.Н. Квоты: *Cui prodest?* / Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: сб. науч. ст. / С.Н. Градировский, О.Д. Выхованец; под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. М., 2009; Ивахнюк И.В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути. М., 2011. С. 97; Моргунова А. Трудовые мигранты в России: оценки и перспективы взаимодействия // Вестник общественного мнения. 2012. № 3-4. С. 110-122.

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

The article presents an analysis of the results of expert survey of heads of rural municipalities in Altai Krai on features of labour migration to rural areas of the region, its impact on the socio-economic development of rural areas. The assessment of prevalence of labor migration in rural areas, characteristics of the composition, organizational forms of employment and settlement patterns of migrants are given. Employment, business and cultural practices of interaction of migrants with local residents are examined. Directions for improving public policy to optimize interactions of labour migrants with local villagers are identified.

Keywords: labour migration, rural area, practices of interaction of migrants with local residents, state policy.





УДК 911.375.4

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

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

Процесс урбанизации – одно из важнейших и значимых социально-экономических явлений. Города оказывают огромное влияние на воспроизводственные процессы и являются важнейшим фактором эффективного развития экономики. Но очевидно, что влияние конкретного города, как правило, наиболее ощутимо проявляется в хозяйственном отношении в особенностях функционирования социально-экономической системы пригородных районов, причем, чем больше город, тем при прочих равных условиях это влияние более значимо. Различные аспекты влияния экономики города на хозяйственную деятельность пригородных районов той или иной степени нашли свое отражение в концепции агломерации. Ключевой особенностью агломерации является отсутствие единого административного центра управления: этим агломерация отличается от мегаполисов.

Ключевые слова: крупные города, агломерация, районы, поселки, Барнаульская агломерация.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АГЛОМЕРАЦИОННОГО ЭФФЕКТА КРУПНЫХ ГОРОДОВ И ПОСЕЛКОВ

SOME ASPECTS OF THE AGGLOMERATION EFFECT OF MAJOR CITIES AND TOWNS

В России можно говорить о появлении особого направления в общей теории региональной экономики – проблемы экономики городов.

Установлено, что города оказывают огромное влияние на воспроизводственные процессы и являются важнейшим фактором эффективного развития экономики¹. Очевидно и то, что влияние конкретного города наиболее ощутимо проявляется в хозяйственном отношении в особенностях функционирования социально-экономической системы пригородных районов.

Различные аспекты этого влияния нашли свое отражение в концепции агломерации. Некоторые положения этой концепции стали разрабатываться еще в начале XX столетия. Тогда считалось, что агломерационный эффект – а им в первую очередь обладают крупные агломерации городов и поселков – является одним из важнейших факторов размещения производительных сил. Тенденции

хозяйственной концентрации и производственно-технического укрупнения взаимосвязаны, вследствие чего концентрация приводит к локальному соединению производственных процессов².

По существу, российские агломерации – это детища XX в. Если и есть исключение, то единственное – Санкт-Петербург, города-спутники которого создавались одновременно со строительством метрополии или чуть позже: монархии резиденции (Петергоф, Царское село, Гатчина), крепости (Кронштадт), промышленные центры (Колпино, Сестрорецк). Создавались и дальние спутники, к примеру, Лодейное Поле – колыбель Балтийского флота. Петербургская агломерация, возникшая задолго до агломерационной эры, выглядела необычным явлением в городском расселении Российской империи.

Города, первой обязанностью которых было исполнение административных функций, разделялись значитель-

ными расстояниями, ибо каждый город должен был иметь опекаемую территорию достаточных размеров. В результате продуманной и масштабной «екатерининской» административно-территориальной реформы 1775-1785 гг. тогдашняя государственная территория оказалась покрыта сетью губернских и уездных городов более или менее равномерно.

С развитием промышленности, особенно в периоды индустриального бума (в пореформенные годы и на рубеже XIX-XX вв.), вблизи крупных городов начали возникать предприятия. Поселения при них (на первых порах незначительные) послужили зародышами будущих городов-спутников. Однако не все города были склонны размещать у себя фабрики и заводы. Перепись 1926 года зафиксировала в качестве таких «эмбрионов»-городов вокруг Москвы бывшие села, пристанционные или дачные поселки.



На территории бывшего СССР насчитывалась 21 агломерация с центрами – городами-миллионерами и 28 формирующихся агломераций с центрами – крупными городами (от 500 тыс. до 1 млн жителей); в них проживало более 40% городских жителей страны³.

К моменту распада СССР многие города, вследствие своей молодости, не успели развиваться в подлинные города, характеризующиеся разнообразием функций.

Постсоветское время характеризуется упадком интенсивности процессов агломерирования, естественной убылью населения, изменениями в социально-экономической жизни страны, сменой векторов развития, началом процессов стягивания населения в особо крупные города и их пригороды.

В условиях России с ее гигантскими расстояниями городские агломерации особенно востребованы. Урбанизация, наряду с развитием транспортных магистралей, – одно из мощных средств эффективного преодоления специфического для России «барьера пространства». Этот процесс проявляется в развитии различных форм территориальной, урбанистической концентрации, и в частности в ускоренном росте именно крупнейших городов и на их основе сети городских агломераций. Однако ее формирование в 1990-е гг. определенно затормозилось. Началось, скорее, попятное движение – сокращение числа жителей не только в зонах спутников, но и во многих городах – центрах.

В середине нулевых годов XXI в. в России начался настоящий бум в создании агломераций, стимулирующий региональные органы власти на форсированное развитие кооперационных связей между компактно расположенными друг к другу городами путем формирования единой инфраструктуры, обеспечивающей воспроизводство данного образования. В основе этой идеи лежала та же установка, что сопровождала развитие кластерной экономики, предусматривающая группировку предприятий в рамках единого технологического цикла, объединенного цепочкой стоимости. Связанное общей инфраструктурой объединение относительно независимых друг от друга, но компактно расположенных территориальных образований, позволяло снизить уровень издержек на воспроизводство единой территориальной системы за счет повышения качества ее управляемости.

Формирование городских агломераций является одним из способов реализации экономической политики местных органов власти, средством структурной реорганизации региональной (муниципальной) экономики в направлении создания комплексной, сбалансированной модели территориального воспроизводства. Для территории создание агломерации имеет такую же роль, что для бизнеса формирование вертикально интегрированных компаний, позволяющих объединять в рамках единого хозяйственного комплекса все звенья технологического цикла, сопровождающего производство общественно полезного продукта. Путем стимулирования агломераций государство перестраивает свою политику от помощи деградирующим отраслям к комплексной поддержке территорий, созданию институциональных основ для выравнивания уровня социально-экономического развития входящих в них административно-территориальных единиц.

Таким образом, в различных регионах страны начали предпринимать усилия по формированию агломерации вокруг таких городов, как Томск (за счет включения Томского района и ЗАТО Северск), Владивосток (Артем, Находка, Уссурийск), Ростов-на-Дону (Новочеркасск, Таганрог, Аксай, Батайск, Азов), Красноярск и др.⁴

Формирование агломерации является одним из инструментов местной (региональной) экономической политики, направленной на повышение качества жизни территории. Б.С. Жихаревич выделяет следующие типы местной экономической политики, ориентированной: на капитал; на рабочую силу и качество трудовых ресурсов; на инновации; на технологию; на коммуникации; на экономическую среду и на отдельные типы предприятий⁵. Проектирование агломераций относится к экономической политике, ориентированной на коммуникации. Ее главным предназначением является формирование разветвленных транспортных, энергетических, информационных сетей и коммуникаций, стимулирование создания кооперационных связей между предприятиями в освоении новых рынков, технологий, производства инноваций и пр.

По мнению О.М. Роя, к которому мы присоединяемся, основными признака-

ми современных городских агломераций следует считать:

1. Концентрацию населения на отдельных участках территории региона, отображающую свойство неравномерности в практике пространственного расселения. Наличие такой концентрации проявляется в значении показателя коэффициента концентрации, рассчитываемого в качестве отношения общего количества проживающего на данной территории населения к площади этой территории.

2. В зависимости от типа агломерации (моноцентрической или конурбационной), важное значение играет способ, на основе которого происходит повышение степени концентрации населения: либо путем общего увеличения площади поселения и количества прибывшего сюда населения, либо через простое увеличение населенных пунктов, либо посредством повышения плотности застройки.

3. Наличие пространственного разрыва между местом работы местных жителей и местом их проживания. Выделение производственных зон за пределы городской черты, их продвижение от спальных районов города, в конечном счете, могут выступить мощным фактором в расширении границ города и трансформировать городское поселение в территориальное образование агломерационного типа.

4. Концентрацию производственных центров на территории, вызывающую возникновение на территории населенных пунктов разных таксономических уровней и расширение кооперационных связей между предприятиями, локализованных в границах территорий с высокой степенью доступности⁶.

Планирование агломераций не предполагает разработки специального документа, который подготавливался бы на базе обобщения планов входящих в нее муниципальных образований и представлял план действий самостоятельной территориальной единицы. Раздел о пространственном расширении агломерационного центра должен стать необходимым элементом его плановой документации как муниципального образования. Центральный город агломерации должен стать фокусом коммуникационного поля района или региона. Он призван стимулировать межмуниципальную кооперацию и обеспечивать координацию действий властей, бизнес-со-





обществ, населения всех близлежащих друг к другу поселений.

Ключевой особенностью агломераций является отсутствие единого административного центра управления: этим агломерации отличаются от мегаполисов, которые при наличии скопления городских поселений располагают централизованным органом власти, ответственным за решение общих проблем. И поэтому в аспекте регулирования социально-экономических процессов на своей территории агломерации вынуждены выстраивать кооперационные, иерархические связи.

В качестве субъекта хозяйственной политики агломерации должны быть выстроены в систему регионального разделения труда, будучи вторым после региона на уровне местного управления.

Агломерации могут формироваться и в трансрегиональном режиме, когда они охватывают скопление городских поселений, принадлежащих разным национально-государственным, региональным образованиям. Однако направленное проектирование такого типа агломерации очень затруднено, поскольку в случае его воплощения существенно сдерживаются кооперационные связи между входящими в них территориями и предприятиями, что лишает реальных преимуществ этот способ развития городских ареалов. И поэтому наибольшее распространение агломерационные образования получили в районном формате, где в наличии значительный пространственный резерв, характерный для этого формата. Такой резерв позволяет выстраивать взаимовыгодное сотрудничество между территориальными образованиями, входящими в состав районов в качестве близлежащих городских поселений.

Несмотря на то, что агломерация не является правовой категорией и не имеет под собой законодательного императива, существующее российское законодательство позволяет очертить рамки этого феномена в системе пространственного расселения. Учитывая способ агломеризации «от района», можно констатировать, что Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. (далее – 131-ФЗ) устанавливает предельную норму транспортной доступности внутри муниципального района, ограничивая ее рамками длительности рабочего дня, позволяющей добраться на транспорте до районного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав.

Таким образом, минимальное расстояние, составляющее границы муниципального района, регулируемые данной нормой, может составлять радиус не более 200-250 км. Такая цифра, хоть и косвенно, может представлять внешнюю границу агломерации, поскольку именно такое расстояние позволяет обеспечивать ежедневные миграционные колебания. Внутренняя граница городской агломерации может быть задана расстоянием до ближайших населенных пунктов, расположенных за пределами административной границы центрального города. Превышение порогового расстояния лишает агломерации их преимуществ и сдерживает стороны от налаживания тесного сотрудничества друг с другом.

Нормативно-правовую основу в формировании городских агломераций составляет положенная 131-ФЗ возможность формирования межмуниципального сотрудничества. В соответствии со ст. 8 п. 4 межмуниципальные объединения могут быть образованы в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения. Кроме того, законом подтверждается право на учреждение хозяйственных обществ или других межмуниципальных объединений в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Однако указанные межмуниципальные образования не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Агломерации, формирующиеся на базе промышленных узлов, играют особую важную роль в региональных системах населенных пунктов. Они обычно относятся к классу локальных систем размещения производительных сил, и под ними понимается группа компактно расположенных пунктов, главным образом городских, объединенных тесными хозяйственными, культурно-бытовыми и демографическими связями, общностью использования трудовых ресурсов и единой производственной и социальной инфраструктурой. Агломерации относятся к наиболее развитым и сложным формам группового расположения населенных пунктов преимущественно вокруг крупнейших городов в границах 1,5-2-часовой доступности населением их центров, что примерно соответствует расстоянию в 40-60 км.

В Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. к основным формам пространственной организации системы расселения Южно-Сибирского

широтного пояса хозяйственного развития в 2010-2020 гг. отнесены городские округа и городские агломерации – крупные промышленные, научные, образовательные и культурные центры каркаса опорной структуры поселений. Обозначено превращение городских округов – административных центров сибирских субъектов Российской Федерации и тяготеющих к ним населенных пунктов в агломерации с интенсивно заселенными пригородами, обеспечивающих в совокупности формирование цепи крупных урбанизированных систем – промышленных и культурных центров опорной структуры поселений на юго-востоке России.

Время диктует необходимость поэтапной реализации в Алтайском крае инфраструктурных проектов, которые должны концентрироваться на определенных территориях в зависимости от конкретной ситуации и приоритетов. Современные представители «новой экономической географии» выдвигают гипотезу о большом значении концентрации экономики и населения для экономической эффективности. Учитывая нарабатанный в России опыт агломерирования, а также положительное сводное заключение Министерства регионально развития РФ, Алтайский край 26 ноября 2012 г. утвердил Схему территориального планирования Барнаульской агломерации⁷. В состав Барнаульской агломерации вошли городской округ – город Барнаул, городской округ – город Новоалтайск и Первомайский муниципальный район.

К основным задачам территориального планирования относятся:

- развитие и размещение объектов капитального строительства краевого и местного значения транспортной и инженерной инфраструктуры;
- сохранение объектов исторического и культурного наследия;
- улучшение экологической обстановки и охрана окружающей среды;
- предотвращение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- инженерная подготовка территории;
- санитарная очистка территории.

Барнаульская агломерация с ядром – Барнаулом и прилегающими территориями Новоалтайска и Первомайского района – это форма межмуниципального сотрудничества (или агломерация), которая является компактной пространственной группировкой поселений, объединенных интенсивными производ-



ственными, трудовыми, культурно-бытовыми и рекреационными связями.

Создание агломерации не предусматривает объединения или изменения границ вошедших в ее состав муниципальных образований, а предполагает на основе многосторонних соглашений решение взаимопользованных задач – рациональное размещение промышленных и социально-бытовых объектов и жилья, наиболее экономные решения по созданию и реконструкции инженерных коммуникаций, развитию сети дорог, оптимизацию транспортных потоков, эффективное использование трудовых ресурсов и другое.

Непрерывным условием существования агломерации является наличие транспортной инфраструктуры. Поэтому предложено семь крупных проектов, в том числе строительство автодороги «Северный обход» с мостом через Обь и транспортными развязками, что позволит соединить автодороги федерального значения М-52 «Чуйский тракт» и А-349 «Барнаул – Рубцовск – граница» и обеспечить движение транзитного транспорта, минуя Барнаул.

В стадии реализации находится проект пуска по маршруту Барнаул – Новоалтайск троллейбуса с возможностью автономного хода как комфортного и экологически чистого вида транспорта. Уже приобретены два троллейбуса такого типа и проведены испытания на маршруте. Ежедневная маятниковая миграция трудовых ресурсов составляет более 7 тысяч человек.

Схемой предусмотрена реализация 20 промышленных проектов. Барнаулским предприятием «Алтайский букет» уже начато строительство производственного комплекса биодобавок, функциональных продуктов питания и натуральной косметики из экологически чистого алтайского сырья в индустриальном парке Новоалтайска. Завершено строительство логистического центра торговой фирмы «Мария-Ра».

Предложения по развитию территории агломерации включают также:

- 23 мероприятия в агропромышленном комплексе;

- 26 мероприятий по строительству и модернизации систем инженерной инфраструктуры. Наиболее крупные проекты: строительство очистных сооружений ливневой канализации для предотвращения загрязнения акватории Оби, реконструкция коммунального моста – наиболее короткого пути между муниципальными образованиями агломерации;

- 28 мероприятий по объектам социальной сферы, по сохранению, использованию и популяризации объектов культурного наследия и ряд других проектов.

В октябре 2013 г. принята и уже реализуется программа «Развитие туризма в городе Барнауле на 2014-2015 годы». Она также включает мероприятия, ориентированные на межмуниципальное сотрудничество.

Создание Барнаулской агломерации подразумевает формирование комфортной среды для бизнеса и достижение высокого качества жизни населения путем объединения и рационального использования имеющихся ресурсов.

Следует отметить и две важные проблемы. Первая – многомиллионные инфраструктурные проекты (строительство автодороги «Северный обход», очистных сооружений, реконструкция коммунального моста) требуют участия федерального бюджета.

Учитывая, что Министерство регионального развития Российской Федерации объявило конкурс по отбору регионов, в которых формируются агломерации, в качестве «пилотных», Алтайский край готовит пакет документов для участия в этом конкурсе, что может дать возможность приоритетного участия в различных федеральных программах и позволит реализовать масштабные проекты.

Вторая проблема заключена в несовершенстве законодательства. Такие

базовые документы, как Земельный и Градостроительный кодексы, не предусматривают процедуру формирования единых генеральных планов развития агломерационных территорий.

Бюджетное законодательство не регулирует вопросы финансирования совместных инвестиционных проектов, что может повлечь нецелевое использование средств бюджета того или иного муниципального образования.

Актуальна и координация деятельности входящих в состав агломерации муниципалитетов, если учитывать принцип их равенства. Возникают ситуации, когда необходимо принимать директивное решение.

Несмотря на имеющиеся проблемы, в будущем предполагается расширение участников Барнаулской агломерации через вовлечение в ее состав Павловского, Калманского, Тальменского и Косихинского районов.

¹ Территориальное управление общественным производством: словарь-справочник / под ред. А.П. Сысоева и Д.Г. Черника. М., 1993.

² Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил / под ред. А.Д. Сапожникова. М., 1981. С. 24-31.

³ Павлов К.В. Проблемы городской и пригородной экономики и экологии. М., 2007.

⁴ Меерович М. Муниципальные инициативы или зачем современной России нужны агломерации? // Городское управление. 2007. № 5. С. 46-61.

⁵ Жихаревич Б.С. Современная экономическая политика городских и региональных властей. СПб., 1995. С. 16.

⁶ Рой О.М. Возможность и риски городских агломераций // Муниципальная академия. 2012. № 5. С. 38-43.

⁷ Об утверждении схемы территориального планирования Барнаулской агломерации: Постановление Администрации Алтайского края от 26.11.2012 № 644 // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. – URL: www.consultant.ru

Valentina Nikolaevna Strizhkina, Assistant Professor of the Department of Regional Economics and Management of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Irina Viktorovna Strizhkina, Assistant Professor of the Department of Regional Economics and Management of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

The process of urbanization is one of the most important and significant socio-economic phenomena. Cities have a huge impact on the reproductive processes and are an important factor in economic development. But it is clear that the influence of a particular city, as a rule, most tangibly manifests itself in economic terms in the peculiarities of the functioning of the socio-economic system of suburban areas, and the more the city, the ceteris paribus this effect is more significant. Various aspects of the impact of the economy on the economic activity of the city suburbs to some extent are reflected in the concept of agglomeration. A key feature of agglomeration is the lack of a single administrative management center: this is the difference of agglomeration from megacities.

Keywords: big cities, agglomeration, areas, towns, Barnaul agglomeration.





УДК 658.1 (075)

Евгения Анатольевна Толочко, ведущий инженер Управления инновационного развития ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

В данной статье приведены особенности развития малых инновационных предприятий в системе высшего образования. Представлен анализ динамики создания малых инновационных предприятий в Российской Федерации. Указаны проблемы и перспективы развития малых инновационных предприятий, предложены пути решения проблем.

Ключевые слова: инновации, малые инновационные предприятия, вуз, государственная поддержка, коммерциализация.

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МАЛЫХ ИННОВАЦИОННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В СИСТЕМЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

FEATURES OF DEVELOPMENT OF SMALL INNOVATIVE ENTERPRISES IN THE HIGHER EDUCATION SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

В настоящее время государство проводит реформы и предлагает различные варианты решения задач инновационного развития России. Необходимым условием для формирования инновационной экономики и подготовки квалифицированных кадров является эффективная система инновационной деятельности высших учебных заведений. С принятием Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» вузы получили возможность создавать малые инновационные предприятия (далее – МИП), причем как единолично быть его учредителем, так и привлекать других лиц в качестве соучредителей дан-

ного предприятия. Целью создания МИПов является адаптация исследований и разработок к требованиям реального сектора экономики и обеспечение их коммерциализации. МИПы при вузах должны стать механизмом по стимулированию развития эффективных связей: между научно-образовательным и производственным сектором экономики¹.

Федеральный закон обеспечил нормативно-правовую основу для создания бюджетными образовательными учреждениями хозяйственных обществ, также физические и юридические лица получили возможность вкладывать в уставной капитал предприятия не только денежные средства, но и оборудование, а также иное имущество, необходимое для деятельности МИП. Малые инновационные предприятия вправе получить в аренду помещения на территории вуза без проведения последним конкурсов и аукционов,

а также применить упрощенную систему налогообложения, что позволит им снизить налоговую нагрузку и упростить ведение налогового и бухгалтерского учета².

В условиях перехода к экономике инновационного типа МИПы должны обеспечить рост числа коммерциализированных в экономике инноваций, позволить преподавательскому составу высших учебных заведений реализовать на практике творческие замыслы и инновационные бизнес-идеи, а также активнее привлекать к процессу создания РИД (результаты интеллектуальной деятельности) студентов и аспирантов.

В 2013 году произошли значительные изменения законодательной базы в части создания хозяйственных обществ (ХО), и нормы Федерального закона № 217-ФЗ претерпели существенные изменения. С 1 сентября 2013 г. бюджетным и автономным научным учреждениям



и образовательным организациям высшего образования разрешено создавать хозяйственные общества и хозяйственные партнерства (ХП), отменены доли учредителей в уставном капитале ХО и складочном капитале ХП. Также стало возможным внесение права использования тех РИД, исключительные права на которые принадлежат учредителям (участникам, в том числе совместно с другими лицами).

По итогам 4 квартала 2014 г. в базу данных учета уведомлений о создании научными и образовательными учреждениями ХО Министерства образования и науки РФ занесены сведения о 2690 ХО. Из них 2538 МИПов создано в 290 высших учебных заведениях и 152 – в 100 научно-исследовательских институтах (далее – НИИ)³.

Из анализа динамики создания ХО можно сделать вывод, что в 2014 г. было зарегистрировано 287 малых инновационных предприятий, т.е. значительно снизилось количество созданных предприятий, в сравнении с предыдущим годом практически в два раза (рис. 1). По данным Министерства образования и науки РФ, в 1 квартале 2015 г. было зарегистрировано всего 42 МИПа, что является самым низким показателем за весь период, что свидетельствует о низкой инновационной активности в системе высшего образования.

Распределение МИПов по федеральным округам неравномерное. Большинство из них создано в вузах и НИИ ЦФО и СФО.

Стоит отметить, что основной интерес к созданию МИП проявляют вузы, учредитель которых – Министерство образования и науки РФ. Остальные министерства и ведомства, являющиеся учредителями вузов

Динамика создания хозяйственных обществ (хозяйственных партнерств)

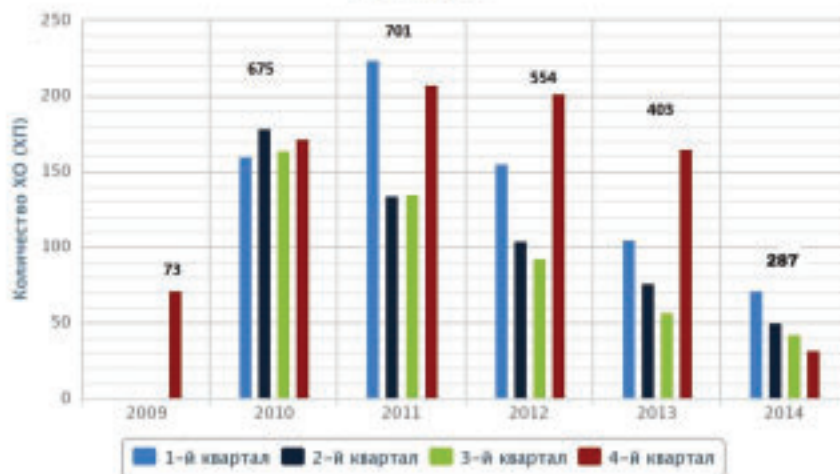


Рис. 1. Динамика создания ХО (ХП)

Динамика создания хозяйственных обществ (хозяйственных партнерств)

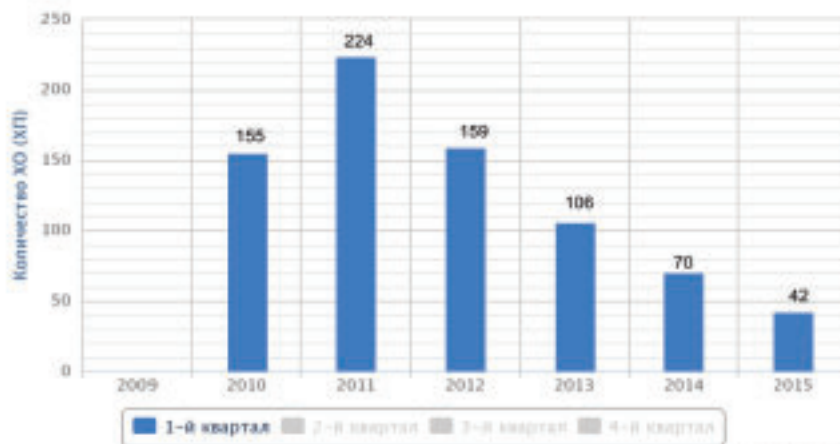


Рис. 2. Динамика создания ХО за 1 квартал

Распределение созданных хозяйственных обществ (хозяйственных партнерств) по федеральным округам



Рис. 3. Распределение созданных ХО по федеральным округам





и НИИ, не проявляют видимой активности в стимулировании создания и деятельности МИП, создании нормативного поля для них. Отдельные вузы формируют собственные механизмы поддержки предпринимательской деятельности, находя новые способы мотивации различных групп научно-образовательного сообщества к предпринимательству даже в условиях неблагоприятного инвестиционного климата. В настоящее время создание МИП идет не только на базе вузов, которые имеют технический или технологический профиль деятельности, но и при гуманитарных и классических университетах (включая юридические и экономические, а также вузы в области сервиса, транспорта, государственной службы и пр.).

Формирование инновационного пояса МИП в системе высшего образования Алтайского края реализуется с осознанием серьезной необходимости совершенствования комплексной системы развития научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ региона. По итогам 4 квартала 2014 г. в БД Минобрнауки РФ от Алтайского края занесены сведения о 53 МИПах, из которых 26 функционируют при «АлтГТУ им. И.И. Ползунова», в «АлтГУ» – 24, в «АГАУ» – 2, на базе ГНУ Алтайского НИИ животноводства и ветеринарии – 1.

С момента принятия Федерального закона от 2 августа 2009 г. № 217-ФЗ прошло уже более 5 лет, и за это время в деятельности МИП выделился целый ряд проблем, это, безусловно, влияет на регистрацию малых инновационных предприятий при вузах⁴. Первой проблемой является выявление интеллектуальной собственности, которую необходимо внести в качестве вклада в уставной капитал МИП, соответствующей профилю его деятельности. Многие вузы имеют патенты и авторские свидетельства, в основном ориентированные на достижения формальных признаков в кандидатских и докторских диссертациях. Второй проблемой является то, что число энтузиастов, которые были бы готовы делать инновационный бизнес, не так велико. Отсюда – неготовность преподавательского состава взять ответственность за создание МИП и выступить в качестве учредителя или директора. Третья проблема – слабая заинтересованность предприятий, венчурных инвесторов в реализации и внедрении РИД. Четвертой проблемой является множество труднорешаемых вопросов, таких как несовершенная законодательная база, слабая инновационная структура вуза в начальный момент становления МИП, отсутствие опыта маркетинга инноваций и практики работы на открытом рынке, трудности с арендой и т.п.

Необходим комплексный подход для решения проблем, которые препятствуют развитию МИП при вузах, в частности ежегодное проведение в вузах инвентаризации РИД, с целью создания профессорско-преподавательским составом вузов коммерчески привлекательной интеллектуальной собственности. Также проведение маркетинга и оценки привлекательности разработок и результатов деятельности МИП на региональном уровне и организация методической помощи МИП по проблемам защиты интеллектуальной собственности, составлению бизнес-планов, экспертной оценки проектов и др.

¹ S&TRF – Наука и технологии РФ [Электронный ресурс]. URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=41450

² Власов А.Ф. Реализация 217-ФЗ как составляющая развития инновационной инфраструктуры вузов. Первые итоги и перспективы. Материалы 6 международного форума от науки к бизнесу. М., 2012.

³ Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы [Электронный ресурс]. URL: <https://mir.extech.ru/>

⁴ Васюхин О.В. Опыт создания малых инновационных предприятий при СПб НИУ ИТМО // Проблемы и перспективы экономики и управления: материалы II международного науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июнь 2013 г.). СПб., 2013. С. 99-101.

Evgeniya Anatoliyevna Tolochko, Leading Engineer of Department of Innovative Development of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia)

This article describes the features of the development of small innovative enterprises in higher education. The analysis of the dynamics of creation of small innovative enterprises in the Russian Federation is given. Problems and prospects of development of small innovative enterprises are described, the ways to solve the problems are proposed.

Keywords: *innovation, small innovative enterprises, university, government support, commercialization.*





УДК 001: 328.1(470)

Алексей Владимирович Шарапов, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук

За последние 20 лет вышло множество научных трудов о развитии молодежного парламентаризма в нашей стране. С разных позиций исследования авторов говорят об одном, что молодежный парламентаризм состоялся и влияет на политическую социализацию молодежи. В работе приведены точки зрения различных ученых, посвятивших себя изучению молодежной проблематики.

Ключевые слова: молодежь, молодежный парламентаризм, политическое участие, молодежная политика.

ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЙ АСПЕКТ МОЛОДЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА HISTORIOGRAPHICAL ASPECT OF YOUTH PARLIAMENTARISM

Сегодня можно говорить о формировании молодежного парламентаризма как одного из элементов молодежной политики. За это время накоплен определенный теоретический опыт политологического осмысления программы развития парламентаризма.

Существует ряд особенностей в изучении данной темы. Значительным количеством авторов молодежный парламентаризм не выделяется в самостоятельный объект исследования. Как правило, молодежный парламентаризм изучается как один из элементов молодежной политики органов государственной власти или в рамках деятельности молодежных политических организаций. В силу относительной молодости данной темы ощущается дефицит специализированных исследований, в частности монографий. В то же время со второй половины 2000-х гг. обозначилась положительная тенденция по успешной защите кандидатских диссертаций по данной проблеме.

Исходя из непродолжительного периода существования данного движения, не выделяются периоды изучения представленной темы. Вся историография укладывается в хронологические рамки существования Российской государственности 1991-2015 гг. Но все изданные работы мож-

но классифицировать по масштабу научного охвата – общероссийский и региональный уровень и изучаемому аспекту.

В своих статьях Н.М. Беляева отмечает что появились молодые люди в возрасте 17–18 лет, родившиеся после перестройки, которые входят в общественно-политическую жизнь с отсутствием устоявшихся ценностных ориентиров. Использование ценностного подхода к изучению молодежи отразилось в серии работ, посвященных психологическому портрету молодежного парламентария, где главной сферой интересов парламентария по убыванию оказались: учеба, политика, общественная деятельность, высокооплачиваемая работа. Кроме того, автор исследовал взаимодействие молодежных субкультур с молодежными организациями и органами власти.

В период 1990-х – 2000-х гг. механизмы взаимодействия власти с молодежными политическими и общественными организациями и субкультурами формировались в такой последовательности: механизм прямого диалога, механизм акций прямого действия, реестровый механизм, молодежный парламентаризм, проектный механизм¹.

Целая серия работ авторов посвящена региональному аспекту

развития молодежных структур. Белгородский опыт описывается в исследованиях И.Н. Гуковой, где молодежное правительстве Белгородской области рассматривается в качестве важного компонента реализации молодежной политики в регионе. Региональные и общероссийские механизмы вовлечения молодежи в политику описаны Л.С. Синяковой. Она пришла к выводу, что значительная часть молодых кандидатов, выдвигающихся в органы представительной власти местного и регионального уровня, являются выходцами из молодежных парламентов. Серьезным препятствием в развитии молодежных структур является отсутствие у большей части из них официального юридического статуса. А.С. Юдина описывает детско-юношеский парламент г. Томска, в работе которого могут принять участие школьники 8-11 классов, как первую ступень во взаимодействии молодежи с органами государственной власти региона. Работа с молодежью основана на проектом принципе. Школьники познают основы ораторского мастерства, тайм-менеджмента, занимаются физподготовкой, углубленным изучением пиара и экономики².

Международный аспект молодежного парламентаризма описывается в работах Л.С. Пастуховой.





Она подчеркивает относительную молодость российского молодежного парламентского движения по сравнению с зарубежным собратом (20 и 100 лет соответственно). Приводит страноведческий анализ особенностей развития молодежного парламентаризма: от Международной молодежной палаты до национальных молодежных парламентов развивающихся стран. Автор подчеркивает, что на международном уровне функция представительства, отмеченная как базовая для института молодежного парламентаризма, не становится основополагающей. Его особенность заключается в инсценировке принятия политического решения структурой, не обладающей полномочиями на их принятие; в формировании таким путем определенных условий для политического воспитания молодежи³.

Н.Н. Волкова и Н.И. Пузевич рассматривают молодежный парламентаризм как способ преодоления политического абсентеизма у молодежи и ее политической социализации. В процессе непосредственной деятельности молодежи по выработке, принятию и реализации государственных управленческих решений в качестве депутатов молодежного парламента у них вырабатывается полноценная гражданская позиция по отношению к участию в голосовании, пониманию демократических ценностей, доверию к федеральным и региональным политикам⁴.

Теоретический аспект формирования и развития парламентаризма изучает Ж.Т. Тумуров. Данный автор проецирует либеральные идеи Джона Локка и Шарля Монтескье на российский парламентаризм и молодежный в частности. Молодежный парламентаризм как система должен создавать гарантии свободы творчества, обеспечение их равных прав и возможностей в созидании. По его мнению, молодежный парламент – социальная программа органов законодательной и исполнительной власти одного или нескольких молодежных общественных объединений. В системе соци-

ального управления молодежный парламент выполняет прежде всего ориентирующую роль, определяя видение проблем, а также поиск путей его решения. По его мнению, молодежный парламентаризм появился как реакция на отсутствие внятной молодежной политики в стране⁵.

М. Юшиным представлена достаточно проработанная классификация молодежных парламентов. По инициатору создания он выделяет: молодежные общественные объединения (Рязанская область), органы по делам молодежи, иные государственные органы власти (Новосибирская область), органы законодательной власти (Тюменская область). По структуре выделяют: трехпалатные парламенты (Саратовская область), четырехпалатные парламенты (Новосибирская область). По механизму формирования: выборы и делегирование. По правовому статусу: закрепленный или не закрепленный в законодательстве. Такое многообразие, по мнению автора, носит ситуационный характер. Судьба молодежного парламентаризма тесно связана с перспективой развития демократии в России.

На вопросах юридического закрепления организационной структуры, форм, методов, процедурах функционирования молодежного парламентаризма сосредоточили свое внимание А.Н. Чертков и Н.В. Артамонова. Согласно проведенному анализу учредительных документов не существует единого унифицированного наименования для всех регионов – молодежный парламент. Существуют молодежные парламенты (Волгоградская, Московская, Рязанская области и др.), молодежные парламентские клубы (Хабаровская, Новгородская область), парламентская ассамблея (Калининградская область), молодежный парламентский центр (Тамбовская область), молодежные палаты (Ивановская, Оренбургская область). На международном уровне существует ряд документов, раскрывающих молодежное участие. Документ ООН «Набор средств для оценки нацио-

нальной политики, касающейся молодежной политики» (2004). Из-за вступления России в Совет Европы на нашу страну распространяет действие Европейская хартия об участии молодежи в жизни муниципальных и региональных образований, принятая Конгрессом местных и региональных властей Европы 21 мая 2003 г., в которой закреплена деятельность молодежных парламентов. В российском федеральном законодательстве деятельность молодежных парламентских структур отдельно не закреплена. Не существует федерального закона о молодежном парламентаризме. На уровне палат российского парламента приняты Положения об Общественной молодежной палате при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, Молодежной парламентской Ассамблее при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В настоящее время ряд субъектов Российской Федерации закрепил правовой статус молодежных парламентов в законах, касающихся молодежи и государственной молодежной политики (Нижегородская, Вологодская и др. области)⁶.

Т.А. Корниенко, опираясь на Стратегию государственной молодежной политики в РФ, определяет молодежный парламентаризм как один из структурных элементов молодежного самоуправления. По ее мнению, молодежный парламентаризм развивается благодаря государственным программам, в частности описан пример Краснодарского края, где молодежный парламентаризм активно реализуется в рамках государственной программы «Молодежь Кубани» и пронизывает все уровни власти.

А.В. Кочетков сосредоточил внимание на правовых основах, регламентирующих реализацию молодежной политики на местном уровне. В своем исследовании он обращает внимание на то, что в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» существуют пять



вариантов муниципальной работы с молодежью: на сельском уровне; районном, городском поселении, муниципальном районе, в городском округе, внутригородском территории федерального значения. Это создает условия для развития молодежного парламентаризма, путем закрепления их положения на законодательном уровне. В то же время он обращает внимание на необходимость разработки пяти муниципально-правовых моделей работы с молодежью. Еще одной отечественной правовой особенностью является то, что вопросы реализации отдельных прав молодежи закреплены в нормативных правовых актах, касающихся вопросов здравоохранения, развития физической культуры и спорта, регулирования рынка труда⁷.

Таким образом, отечественным экспертным сообществом накоплен большой массив информации о функционировании такого общественного движения как молодежный парламентаризм. Сегодня с разных позиций оценивается его деятельность. Изучаются ценностные, правовые и управленческие аспекты молодежного парламентаризма. Молодежный парламентаризм имеет разветвленную сеть на всех уровнях власти и стал значительным направлением молодежной политики муниципалитетов, регионов и страны в целом. Наравне с проработанными вопросами существуют и «белые» пятна. Отсутствуют работы политологической направленности. Фактически нет данных о результативности молодежных парламентариев в качестве кандидатов органы местной и государственной власти. Таким образом, нельзя под-

твердить или опровергнуть утверждение о молодежном парламенте как кадровом резерве для органов власти.

¹ Беляева Н.М. Воспитание гражданской активности молодежи в рамках государственной молодежной политики // Вестник пермского университета. Политология. 2012. № 4. С. 127-135; Беляева Н.М. К вопросу об идентичности молодых парламентариев Пермского края: опыт построения политического портрета // Вестник Пермского университета. Политология. 2011. № 3. С. 5-7; Беляева Н.М. Взаимодействие власти с молодежными организациями субкультурами современной России // Вестник Пермского университета. Политология. 2009. № 4. С. 28-33; Беляева Н.М. Государственная молодежная политика в регионах России: сравнительный анализ инструментов интеграции молодежи в социально-экономические отношения // Человек. Общество. Управление. 2006. № 3. С. 136-148.

² Гукова И.Н. Молодежное представительство как форма проявления общественно-политической активности молодежи // APRIORI. Гуманитарные науки. 2013. № 1. С. 1-11; Гукова И.Н. Роль молодежного парламентаризма в развитии общественно-политической активности современной российской молодежи // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2014. Т. 29. № 1 (179). С. 169-174; Синякова Л.С. Молодежный парламентаризм как один из инструментов формирования гражданского общества в России // Известия Саратовского университета. Политология. 2007. Т. 7. № 1. С. 121-125; Юдина А.С. Детско-юношеский парламент г. Томска как ступень в развитии парламентария // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 5. С. 104-107.

³ Пастухова Л.С. Международный опыт молодежного парламентаризма // Вестник Саратовского государственного

го социально-экономического университета. 2010. № 2. С. 158-161; Пастухова Л.С. Вопросы закрепления молодежного парламентаризма в нормативных правовых актах на международном, федеральном и региональном уровнях // Юридический мир. 2007. № 6. С. 45-50.

⁴ Волкова Н.Н., Пузевич Н.И. Молодежный парламентаризм как способ преодоления политического абсентеизма молодежи // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2011. № 3. С. 118-125.

⁵ Тумуров Ж.Т. Молодежный парламентаризм как политическое явление // Вестник Забайкальского государственного университета. 2013. № 10. С. 32-37; Тумуров Ж.Т. Молодежный парламентаризм: региональный аспект // Вестник Забайкальского государственного университета. 2013. Т. 5. № 96. С. 60-64; Тумуров Ж.Т. Формирование молодежного парламентаризма: теория и практика // Вестник Забайкальского государственного университета. 2012. № 6. С. 35-40.

⁶ Чертов А.Н., Артамонова Н.В. Региональный опыт функционирования «молодежного парламентаризма» как механизма развития правовой культуры избирателей // Журнал российского права. 2008. № 1 (133). С. 52-61.; Корниенко Т.А. Молодежное самоуправление в Краснодарском крае: правовое регулирование и формы организации // Научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 103. С. 262-278.; Корниенко Т.А. Роль законодательного собрания краснодарского края в функционировании органов молодежного самоуправления // Концепт. 2014. № 11. С. 101-105.

⁷ Кочетков А.В. Формирование правовых основ работы с молодежью в муниципальных образованиях // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 295-299; Кочетков А.В. Конституционализация государственной молодежной политики в России // Закон и право. 2009. № 9. С. 10-13.

Aleksey Vladimirovich Sharapov, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of The Altai Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

Numerous scientific papers about the development of youth parliamentarism in our country have been published in the last 20 years. Representatives of different research positions say one thing - that the youth parliamentarism has been established and now effects political socialization of young people. In the article author overviews standpoints of various scholars who have devoted themselves to the study of youth issues.

Key words: youth, youth parliamentarism, political participation, youth policy.





УДК 81-26

Артем Алексеевич Шмаков, доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат филологических наук

В статье рассматриваются итоги проведения международной акции по добровольной проверке грамотности «Тотальный диктант». Алтайский филиал РАНХиГС в 2015 г. впервые стал площадкой проведения данной акции. Автор делает выводы об уровне грамотности участников акции на площадке на основе анализа их письменных работ и данных онлайн-анкетирования участников группы «Тотальный диктант в г. Барнауле – 2015» в социальной сети «В контакте».

Ключевые слова: Тотальный диктант, уровень грамотности населения, орфографические ошибки, пунктуационные ошибки.

МОНИТОРИНГ ГРАМОТНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ Г. БАРНАУЛА ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АКЦИИ «ТОТАЛЬНЫЙ ДИКТАНТ» (18 АПРЕЛЯ 2015 Г.)

MONITORING OF LITERACY LEVEL OF BARNAUŁ'S POPULATION ON THE BASIS OF THE RESULTS OF «THE TOTAL DICTATION» (APRIL 18, 2015)

Апрельская акция «Тотальный диктант», созданная по инициативе студентов гуманитарного факультета Новосибирского национального исследовательского государственного университета (бывший НГУ) в рамках «Дней гуманитарного факультета», – добрая традиция, которая насчитывает уже более 10 лет.

Данная образовательная акция призвана привлечь внимание к вопросам грамотности и развития культуры грамотного письма у широких слоев населения. Это полностью добровольный и бесплатный диктант для всех желающих, проходящий одновременно в сотнях городов России и всего мира.

За время своего существования «Тотальный диктант» из студенческой забавы вырос по сути в своеобразный «флеш-моб» (от англ. flash mob – «мгновенная толпа»): незнакомые люди узнают об акции в сети Интернет, приходят в условленные время и место и пишут диктант, затем ожидая результатов его проверки. Все это происходит ради единственной цели – заставить людей задуматься о своей грамотности

и мотивировать их на повышение своего уровня грамотности.

Если в XIX–XX вв. навыки грамотного письма (вспомним главного героя из одноименного романа И.А. Гончарова) и начитанность воспринимались как атрибуты элитарной культуры, то в современном обществе потребления ориентиры изменились: «культурность» и, в частности, грамотность стали принадлежностью образа «неудачника», «зануды» и «ботаника», поэтому связаны в представлении современной молодежи со скукой и школьной «муштрой», в частности, с набившей оскомину формой диктанта.

Акция «Тотальный диктант» призвана сломать этот стереотип и распространить моду быть грамотным, показать, что «умение правильно расставить запятые – обязательный признак настоящего успешного, уверенного в себе человека»¹. Отсюда и девиз «Тотального диктанта»: «Писать грамотно – это модно!»

Международная акция по проверке грамотности «Тотальный диктант» в очередной раз прошла 18 апреля 2015 г.

Более 100 тысяч человек, 58 стран и 549 городов приняли в ней участие.

Согласно данным организаторов акции, по всей России текст Евгения Водолазкина «Волшебный фонарь» написали и сдали на проверку 83 653 человека, еще несколько тысяч предпочли оставить себе свою работу. За рубежом в 152 городах проверили свои знания по русскому языку 9 459 человек. Число участников проекта с каждым годом увеличивается: в 2013 году текст написали 32 280 человек, а в 2014 г. – уже более 64 тысяч².

Лидером по числу участников среди российских городов стала Москва: проверили себя 9 300 человек. В Новосибирске, городе-основателе акции, писали под диктовку 5 600 человек. Среди других российских городов, собравших наибольшие аудитории, – Санкт-Петербург, Омск, Иркутск, Екатеринбург и Ижевск³.

Многие из тех, кто не мог лично присутствовать на площадке, писали Тотальный диктант на официальном сайте проекта в режиме онлайн. Трансляция текста велась из трех городов (согласно трем отрывкам текста) – Иркутска, Но-



воисбирска и Москвы – и была доступна на сайте проекта www.totaldict.ru. Более 250 тысяч пользователей посмотрели трансляции, что в 5 раз больше, чем в прошлом году. На сайте проекта диктант написали онлайн 14 700 человек, эти работы были проверены автоматически при помощи умного веб-сервиса проверки правописания «Орфограммка».

Трансляции с Владимиром Познером и Димой Бианом посмотрели 83 и 74 тысячи человек – это 60% интернет-аудитории проекта, трансляцию с Евгением Водолазкиным – более 52 тысяч зрителей, а видео из Иркутска – порядка 40 тысяч интернет-пользователей.

Другими «диктаторами» (т.е. диктующими текст людьми) на разных площадках по всему миру выступали профессиональные филологи и лингвисты, а также известные люди: телеведущие Леонид Ярмольник, Фёкла Толстая, Михаил Шац, Татьяна Лазарева; актеры Наталья Андрейченко, Борис Смолкин, Максим Виторган, Константин Крюков; певцы Дима Биан, Диана Арбенина; робот с синтезированным человеческим голосом по имени Владимир.

Если говорить о г. Барнауле, то количество участников акции увеличилось по сравнению с прошлым годом примерно на четверть: 18 апреля 2015 г. 750 барнаульцев приняли участие во всемирной акции по проверке грамотности, всего было открыто 7 площадок:

- Алтайский государственный технический университет;
- Алтайский филиал РАНХиГС;
- Алтайский государственный университет;
- Алтайская краевая универсальная научная библиотека им. В.Я. Шишкова;
- Библиотека № 10 им. А.С. Пушкина;
- Средняя общеобразовательная школа № 132;
- Алтайский краевой педагогический лицей.

Алтайский филиал РАНХиГС в этом году стал площадкой для проведения Тотального диктанта впервые! Всего пришли написать диктант 40 человек. «Диктатором» площадки была телеведущая «Вести-Алтай» Вера Климанова. Если говорить о возрастном составе участников акции, то 60% составляют студенты, 20% – люди среднего и старшего возраста (в том числе и пенсионеры), еще 20% приходится на школьников. Говорить о профессиональной принадлежности

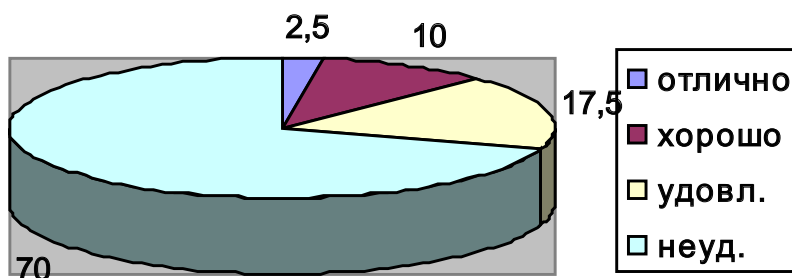


Рис. Результаты «Тотального диктанта» в РАНХиГС, %

участников акции не представляется возможным, поскольку в анкете, заполняемой участником, такой информации нет, однако, по нашим наблюдениям, более половины писавших диктант в Алтайском филиале РАНХиГС – студенты и преподаватели Академии.

Текст диктанта в этом году был написан специально для акции Е. Водолазкиным и представлял собой фрагменты его нового неопубликованного романа. С ним можно ознакомиться на официальном сайте «Тотального диктанта» <http://totaldict.ru/texts/>, где представлены также тексты диктантов прошлых лет, подробный разбор ошибок, критерии оценок, статистика, хроника событий и иная информация.

Результаты «Тотального диктанта» на площадке Алтайского филиала РАНХиГС отражены на рисунке.

Если объединить все положительные оценки (включив и оценку «удовлетворительно»), то в целом результаты можно признать близкими к средним показателям по России. Традиционно более половины участников акции получают оценку «неудовлетворительно», хотя некоторые из них, по их собственному выражению, «до диктанта считали себя грамотными людьми». Основными «ошибкоопасными», по выражению Н.Д. Голева⁴, стали в основном пунктуационные знаки, а также несколько трудных для написания слов. Вот как комментирует данную ситуацию председатель экспертной комиссии проекта «Тотальный диктант», заведующая кафедрой общего и русского языкознания НГУ, профессор, доктор филологических наук Н.Б. Кошкарева: «В этом году во второй и третьей частях диктанта проблемными местами были наречия вполоборота и вполуха. В них допустили ошибки более 70% писавших диктант (78 и 71% соответственно). Также участники допускали ошибки слитного / раздельного написания не со словами разных частей речи. Во второй части диктанта встре-

тились слова невидимый, непонятно, неочевидный. 32% писавших сделали ошибку в слове невидимый, написав его раздельно»⁵.

После проведения акции в барнаульской группе в социальной сети «ВКонтакте» (<https://vk.com/event38018643>), в которой имеется 330 подписчиков (дата обращения – 01.05.2015) был проведен онлайн-опрос, в котором приняли участие 80 респондентов.

В анкете было предложено дать ответы на следующие вопросы: *Кого можно назвать грамотным человеком? Почему следует быть грамотным? Влияет ли Интернет на уровень грамотности?* и иные.

На вопрос «Кого можно назвать грамотным человеком?» 60% респондентов ответили, что грамотный – это человек, «правильно пишущий и грамотно говорящий». 25% участников дали иные ответы, согласно которым грамотными можно считать:

- «либо всех, либо никого», то есть всех; кто учился в школе; кто обучен грамоте, то есть письму; тех, кто старается быть грамотным;
- лиц определенной профессии, как правило, гуманитарного профиля: филолога; учителя русского языка; составителей словарей; русистов. К этой группе примыкают конкретные ответы: В.В. Путина; Пушкина; Ломоносова; Достоевского; Д.Э. Розенталя (составителя справочника по русскому языку), фиксирующие тот факт, что образ грамотного человека в языковом сознании русскоговорящих ассоциируется с прецедентным именем. При этом в качестве образцов респондента или даже он сам (например, ответы: *меня; отца*);
- человека умного; хорошего; культурного; образованного, эрудированного, читающего и пишущего, т.е. качества которого определяются через поиск синонимичного, эквивалентного слова к прилагательному грамотный (группа «атрибутивных» ответов);





– коммуникативно успешного субъекта, которому грамотность помогает в общении с собеседником, ср. ответы: *кто говорит по-русски; правильно ударяет слова; умеющего выразить свои мысли; умеющего грамотно составить предложение; имеющего богатый словарный запас и правильно его использующего* и т.п.;

– образованного человека, который обладает определенными знаниями и стремится их получить: *кто прилагает усилия и постоянно учится; кто всегда недоволен уровнем своей грамотности и в течение всей жизни стремится его повысить; кто продолжает учиться всю жизнь;*

– человека, который любит и уважает родной язык: *человека, знающего и любящего русский язык; человека, который относится к языку с любопытством и уважением;*

– человека, рефлексирующего в отношении языка: *способного обнаружить и поправить свои ошибки; кто учится на своих ошибках, извлекает из них урок; кто стремится исправить допущенные ошибки;*

– человека, для которого грамотность не ограничивается только письменной культурой: *того, кто все делает грамотно; сведущего в своем деле; мастера своего дела; грамотного и в речи, и в делах!* (в этих ответах акцентируется другое значение многозначного прилагательного грамотный – «сделанный, выполненный и т.п. со знанием дела, в соответствии с основными требованиями данной области знаний»).

15% респондентов оставили этот вопрос без ответа (хотя некоторые в качестве оправдания написали: *сложно сказать кратко; в двух словах не сказать*). Предположим, что абстрактность данного феномена и открытая форма вопроса способны объяснить «массовый отказ» респондентов отвечать.

С научной точки зрения проведение «Тотального диктанта» и анкетирование после него вряд ли можно с полным правом считать полноценными вариантами мониторинга качества знаний

и уровня грамотности жителей г. Барнаула и переносить полученные результаты на все категории населения. Мы понимаем, что участие в данной акции – дело добровольное, и обычно на него отзываются только образованные и внутренне мотивированные люди. Однако данная акция репрезентативна для определенного социального среза носителей языка.

Показателем и растущий «спрос» на «тотальное письмо»: все участники акции понимают важность и необходимость грамотного письма, которое является неотъемлемой частью общей культуры человека. Кроме того, привлекательным для носителей языка остается и сам процесс живой записи текста под диктовку, что не может не радовать на общем фоне «компьютеризации» процесса создания и восприятия текстов. Однако о каллиграфии многих сданных работ говорить не приходится⁶. Лучшие образцы почерка демонстрировали представители старшего поколения, особенно, что характерно, люди пенсионного возраста.

Как уже говорилось выше, основной целью акции являлась просветительская и образовательная. После проведения акции филологи Барнаула организовали два вечера встреч с участниками акции, на которых любой участник акции мог получить комментарии и разъяснения относительно сделанных им ошибок. Отметим, что около 10% написавших пришли для ознакомления с работами, по площадке Алтайского филиала РАН-ХиГС этот показатель составляет 25%, что говорит о высоком уровне мотивации участников.

Подводя итоги краткого анализа результатов акции «Тотальный диктант» в г. Барнауле, подчеркнем, что подавляющее большинство ошибок люди допускают по незнанию (или «забвению») правила (например, в случае расстановки запятых, двоеточия и тире). Другое дело – вариативные знаки препинания (коих в тексте диктанта 2015 г. было около 15), которые возникают из-за отсутствия

строгих и ясных нормативных предписаний. В таком случае процесс записи текста под диктовку может послужить бесценным материалом для осознания стихийной, интуитивной тенденции.

Проведение акций, подобных «Тотальному диктанту», является поводом для ревизии зафиксированных норм и их сопоставления с реальным орфографическим и пунктуационным поведением пишущих, осознания целесообразности и мотивированности постановки определенных букв и знаков препинания. Если в орфографии ориентация исключительно на узус пишущих является недопустимой, то в пунктуации она более приемлема, по крайней мере, в качестве одного из важных показателей узусальных тенденций. Кроме того, анализ коллективного живого письма позволяет осуществить мониторинг типичных заблуждений и ошибок в области знаков препинания и иметь рекомендательный характер для совершенствования навыков «пунктуационной работы» в рамках школьной программы по русскому языку, а в перспективе – и корректировки существующих языковых норм.

¹ Что такое Тотальный диктант? [Электронный ресурс]. URL: <http://totaldict.ru/about/>

² Подведены итоги Тотального диктанта – 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://totaldict.ru/news/2427/>

³ Там же.

⁴ Голев Н.Д. Массовое письменное сознание: о некоторых проблемах его изучения и возможных путях их решения // Материалы интернет-конференции «КИРИЛИЦА – ЛАТИНИЦА – ГРАЖДАНИЦА», 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.mion.novsu.ac.ru/gev/projects/cur/cur_1

⁵ Подведены итоги Тотального диктанта – 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://totaldict.ru/news/2427/>

⁶ Ким И.Е. Пространственно-кинематическая теория русской пунктуации // Материалы интернет-конференции «КИРИЛИЦА – ЛАТИНИЦА – ГРАЖДАНИЦА», 2009 [Электронный ресурс]. URL: http://www.mion.novsu.ac.ru/gev/projects/cur/cur_1

Artem Alekseevich Shmakov, Senior Lecturer of the Department of Humanities and Natural Sciences of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological Sciences

The article discusses the results of the international campaign for voluntary testing of literacy «The Total Dictation». The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration became a platform for this action in 2015 for the first time. The author makes conclusions about the level of literacy of participants based on the analysis of their written works and information of on-line survey, carried out in a group «Total dictation in Barnaul – 2015» in the social network «V kontakte».

Keywords: Total Dictation, the level of literacy, spelling mistakes, punctuation mistakes.





УДК 342.553

Евгений Николаевич Барышников, заведующий кафедрой 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

Эдуард Юрьевич Ермаков, заведующий кафедрой административного и финансового права Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются теоретические аспекты ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством. Обосновывается конституционно-правовая природа такой ответственности. С учетом правоприменительной (в том числе судебной) практики выявляются отдельные недостатки правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Ключевые слова: конституционная ответственность, органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления

К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

TO THE QUESTION OF THE RESPONSIBILITY OF LOCAL GOVERNMENT INSTITUTIONS AND LOCAL GOVERNMENT CIVIL SERVANTS

В современной отечественной юридической науке наряду с традиционными видами юридической ответственности выделяются и рассматриваются качественно новые виды юридической ответственности. Среди них – конституционная (или государственно-правовая) ответственность. Самые первые попытки обоснования ее самостоятельности можно обнаружить еще в советской науке государственного права (работы Н.А. Бобровой, Т.Д. Зражевской, В.О. Лучина). Однако свое относительное доктринальное признание данная разновидность юридической ответственности получила гораздо позже (конец 90-х гг. XX в. – 2000-е гг.). Обращает на себя внимание и факт признания суще-

ственности Конституционным Судом Российской Федерации. В своем постановлении от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации» «страж» федеральной Конституции указал на «конституционную ответственность Президента Российской Федерации за деятельность Правительства»¹. В целом, мы рассматриваем конституционную (государственно-правовую) ответственность как обусловленную конституционно-правовыми нормами и реализуемую в рамках конституционно-правовых отношений обязанность субъекта отвечать за свое юридически значимое поведение. Данное определение понятия конституционной (государственно-пра-

вовой) ответственности охватывает позитивный (положительный) и негативный (ретроспективный) аспекты конституционной ответственности. При этом следует заметить, что позитивные начала различных видов юридической ответственности обычно реализуются на уровне правосознания субъектов. В то же время позитивная конституционная ответственность есть реальность, юридическое бытие, выражающееся в добросовестном осуществлении субъектом возложенных на него конституционно-правовыми нормами прав и обязанностей. Следует обратить внимание и на специфику негативной (ретроспективной) конституционной ответственности, которая лишена какой-либо материальной составляющей и выражается в тех или





иных неблагоприятных для субъекта последствиях политико-правового характера.

В современном конституционном законодательстве Российской Федерации имеются внятные нормативные основания, позволяющие утверждать о наличии конституционной (или государственно-правовой) ответственности. Часть из них формализована в гл. 10 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон), предусматривающей ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Несмотря на комплексную природу муниципального права и его традиционную оценку в качестве самостоятельной отрасли российского права, считаем невозможным приращение автономного статуса ранее обозначенной ответственности и выделение в данном случае некоей муниципально-правовой ответственности. Ее реализация происходит в рамках правоотношений, возникающих на основе конституционно-правовых норм (т.е. в рамках конституционных правоотношений), образующих значительный объем содержания муниципального права. Такой подход соответствует и доктринальной квалификации конституционной ответственности как ответственности прежде всего власти и ее должностных лиц за совершенные правонарушения в конституционно-правовой сфере.

В соответствии со ст. 70 Федерального закона органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами. При этом в качестве конституционной ответственности может рассматриваться, на наш взгляд, лишь ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением и перед государством. Их ответственность перед физическими и юридическими лицами имеет иное содержание и на практике сводится преимущественно к гражданско-правовой ответственности.

Частью 2 ст. 71 Федерального закона конкретизирована форма (или

мера) ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением – отзыв депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (в последнем случае речь идет по существу о главе муниципального образования). Основанием отзыва могут выступать исключительно противоправные действия (бездействие) или решения при условии их установления в судебном порядке. Применительно к отзыву используется закрепленный федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации порядок для проведения местного референдума. В Алтайском крае такой порядок урегулирован гл. 17 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве³. Следует заметить, что в 2011 г. ст. 24 Федерального закона была дополнена ч. 2.1, устанавливающей запрет на применение отзыва в случае, если не только все депутатские мандаты в представительном органе муниципального образования, но и их часть (!) замещаются депутатами, избранными в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями.

Таким образом, говоря об ответственности органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением, стоит указать на следующие юридически значимые обстоятельства: во-первых, ответственность сведена по существу к институту отзыва определенных субъектов; во-вторых, в ряду этих субъектов собственно органы местного самоуправления отсутствуют; в-третьих, принципиально изменилось нормативное правовое регулирование соответствующих общественных отношений. В целом, практика показывает, что ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением – это преимущественно не работающая материя. По крайней мере, какие-либо соответствующие «свежие» практические примеры в Алтайском крае отсутствуют.

Статья 72 Федерального закона в принципиальном виде закрепляет основания ответственности органов

местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством: нарушение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации; ненадлежащее осуществление указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. При этом, согласно Федеральному закону, ответственность «наступает на основании решения суда». Такая формулировка нормы Федерального закона представляется не совсем удачной, поскольку суд не является субъектом принятия решения по существу вопроса. Суд лишь устанавливает факты наличия оснований для наступления ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством. Решения же о применении конкретных мер ответственности принимают другие субъекты:

- законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации – о роспуске представительного органа муниципального образования (соответствующее решение, согласно ст. 73 Федерального закона, formalizuetся в законе субъекта Российской Федерации, проект которого вносится в региональный парламент высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) – об отрешении главы муниципального образования или главы местной администрации от должности (ст. 74 Федерального закона);

- представительный орган муниципального образования – об удалении главы муниципального образования в отставку (ст. 74.1 Федерального закона).

Примечательно, что если в ст. 73-74 Федерального закона ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления именуется



ответственностью перед государством, то в ст. 74.1 об этом ничего не говорится. Полагаем, что удаление главы муниципального образования в отставку следует квалифицировать в качестве ответственности перед государством в случае ее наступления по основаниям, предусмотренным п. 1 (нецелевое расходование бюджетных средств при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставленных местному бюджету субвенций), п. 2 (неисполнение обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий), п. 4 (несоблюдение запретов и ограничений, неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами), п. 5 (массовое нарушение государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина, ограничение прав и дискриминация по ряду признаков, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению соответствующих конфликтов) ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона. При удалении главы муниципального образования в отставку по иным основаниям (просроченная задолженность по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств муниципалитета, неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения, неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования) речь теоретически правильнее вести об ответственности перед муниципальным образованием.

Алтайский край является одним из первых субъектов Российской Федерации, где сложилась правоприменительная (в том числе судебная) практика, связанная с реализацией

мер конституционной ответственности, предусмотренных ст. 74-74.1 Федерального закона. В частности, речь идет о решении Железнодорожного районного суда г. Барнаула от 09.09.2010 по делу № 2-3214/2010. В рамках данного гражданского дела была дана правовая оценка действиям Губернатора Алтайского края по досрочному прекращению полномочий главы г. Барнаула К. путем отрешения его от должности. Основанием для этого послужили неоднократные установленные судом факты совершения главой города действий (бездействия), влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, единство правового и экономического пространства Российской Федерации, и непринятия указанным должностным лицом мер по исполнению решений судов. Данное решение, оставленное в силе вышестоящими судебными инстанциями, содержит ответы на отдельные вопросы, не имеющие четкой регламентации в Федеральном законе. Особого внимания заслуживает вопрос о правомерности отрешения от должности главы муниципального образования (являющегося одновременно главой местной администрации) в случае незаконных действий (бездействия) местной администрации, факт наличия которых установлен решениями судов. Суд положительно ответил на ранее сформулированный вопрос, проведя системный анализ ряда норм Федерального закона, в том числе ст. 37, закрепляющей правило о том, что деятельностью местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Как следствие, суд пришел к выводу, что решения судов, принятые в отношении администрации г. Барнаула, возглавляемой К., создавали и для него обязанности

по принятию в пределах своих полномочий необходимых мер по их исполнению. При этом суд верно указал на наличие в Федеральном законе ответственности именно главы муниципального образования или главы местной администрации и на отсутствие конституционной ответственности исполнительно-распорядительного органа муниципального образования (местной администрации). Важное практическое значение имеет и основанный на Федеральном законе вывод суда о достаточности для отрешения от должности и одного факта совершения главой муниципального образования или главой местной администрации действий (бездействия), перечисленных в п. 2 части 1 ст. 74 Федерального закона, и непринятия мер в целях исполнения соответствующего решения суда.

В целом, судебная практика по спорным вопросам реализации мер ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления выступает важным ориентиром в выстраивании дальнейшего соответствующего правоприменения, фактически восполняя пробелы и (или) конкретизируя отдельные нормы Федерального закона.

¹ По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.1998 № 28-П // Собрание законодательства РФ. 1998. № 52. Ст. 6447.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 08.07.2003 № 35-ЗС (в ред. от 04.03.2015) // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87. Ч. 1. С. 31.

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

Eduard Yurjevich Yermakov, 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)

The article is devoted to theoretical aspects of the responsibility of local government institutions and civil servants of local government to the population and the state. Constitutional and legal nature of such responsibility is substantiated. Several shortcomings of legal regulation of corresponding social relations are revealed taking into account the enforcement (including judicial) practice.

Keywords: constitutional responsibility, local government institutions, civil servants of local government





УДК 343.352

Евгения Владимировна Ваймер, заведующий кафедрой 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

Анастасия Викторовна Музалевская, преподаватель кафедры правовых дисциплин Рубцовского института (филиала) ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Рубцовск, Россия)

Сложность выявления, раскрытия взяточничества обусловлена типом личности преступников, участвующих в совершении преступлений. Преступники указанной категории преступлений – это лица, обладающие высоким образовательным уровнем, имеющие достаточно солидный опыт профессиональной деятельности (особенно взяткополучатели), а посредники во взяточничестве обладают еще и значительными организаторскими способностями. Преступники избирают сложные способы совершения преступления, стараются совершить преступления наиболее безопасным способом для них, тщательно продумывая и разрабатывая способы их сокрытия. Исследование типа личности взяткодателя, взяткополучателя и посредника при получении взятки может помочь в выявлении и раскрытии данной категории уголовных дел.

Ключевые слова: взяточничество, тип личности, взяткодатель, взяткополучатель, посредник.

ТИП ЛИЧНОСТИ ВЗЯТКОДАТЕЛЯ, ВЗЯТКОПОЛУЧАТЕЛЯ И ПОСРЕДНИКА ПРИ ДАЧЕ ВЗЯТКИ

PERSONALITY TYPE OF A BRIBER, BRIBE-TAKER AND INTERMEDIARY IN BRIBERY

Понятием «взяточничество» охватывается несколько составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ (далее – УК РФ)¹: это получение взятки (ст. 290), дача взятки (ст. 291 УК РФ), а также посредничество во взяточничестве (ст. 291.1). Последняя статья введена Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»².

Считаем необходимым охарактеризовать соответствующий тип личности преступника каждого из преступлений.

Когда речь идет о субъектах взяточничества, учитывая мотив преступлений, следует указать на то, что в такой личности всегда присутствуют корыстно-частнобывственные тенденции. Именно такой

обобщенный тип выделяет Т.Г. Шиханцов³. И как абсолютно верно указывает М.Г. Миненок, «корыстный тип подчеркивает наличие у всех лиц, совершивших корыстные преступления, общего качественного признака – корысти. Это качество может быть однородным или неоднородным, большим или меньшим по объему устойчивости, т.е. с определенными количественными характеристиками, определяться различными обстоятельствами внешней среды»⁴.

Основной фигурой во взяточничестве является взяткополучатель. Безусловно, тип личности взяткополучателя относится к корыстостолбовому типу, который объединяет индивидов, целеустремленно стремящихся к удовлетворению своих, прежде всего, материальных потребностей, умножению и сохранению личного благосостояния. Однако именно от поведения взяткополучателя, его намерений, умысла и целей зависит квалификация действий (бездействия) не только

его самого, но и взяткодателя и посредника. По мнению Б.В. Волженкина, по деятельности и умыслу взяткополучателя определяется оконченность состава преступления взяткодателя и посредника⁵.

Взяткополучатель – специальный субъект преступления, должностное лицо. Либо должностное лицо Российской Федерации, либо иностранное должностное лицо, либо должностное лицо публичной международной организации. В любом случае правовой статус должен быть установлен в процессе расследования и подтвержден материалами уголовного дела.

Понятие должностных лиц содержится в примечании 1 ст. 285 УК РФ, где таковыми являются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах



местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Несмотря на детальное толкование этого понятия. в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19г. «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий»⁶ считать закрытым этот вопрос нельзя.

В научных кругах остро стоит дискуссионный вопрос об отнесении преподавателей и учителей, не являющихся членами государственной экзаменационной комиссии к числу должностных лиц⁷. В связи с массовостью дел и невозможностью привлечения лиц по другим статьям УК РФ суды стали выносить обвинительные приговоры в отношении учителей школ и преподавателей вузов. Эти приговоры стали закрепляться на уровне судов субъектов РФ и Верховного Суда.

Тот же самый вопрос остро обсуждается в отношении медицинских работников, которые получают вознаграждения от благодарных пациентов за выполнение именно законных трудовых функций, а не противоправных. К сожалению, и в этом случае практика идет совершенно по другому пути, квалифицируя деяния медработников как взятку, не считаясь с положениями нового законодательства о здравоохранении⁸.

Следует указать на то, что круг субъектов взяточничества в настоящее время увеличился и вышел за рамки только российских должностных лиц. В примечании 2 ст. 290 УК РФ, а также ст. 291 и 291.1 УК РФ под иностранным должностным лицом понимается любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия; под должностным лицом публичной международной организации понимается международный гражданский служащий или любое лицо, которое уполномочено такой организацией действовать от ее имени.

Представляется, что такая формулировка в современных условиях достаточно оправдана, это является объективным процессом глобализации и интеграции национального законодательства в общее правовое пространство.

Считаем необходимым в целях конкретизации сведений о личности преступника (в данном случае – взяткополучателя) опираться на результаты научных исследований

и обобщенную практику судов Российской Федерации.

При рассмотрении социально-демографических признаков взяточника следует указать на то, что совершают данные деяния преимущественно лица мужского пола, старше 30 лет и, как правило, до 50 лет, состоящее в браке и имеющие детей, положительно характеризующиеся на работе и с места жительства, имеющие высшее образование и даже государственные награды. Это такой типичный профессиональный субъект получения взятки. Лица более молодого возраста (от 21 до 30 лет) решаются на получение взятки спонтанно, в силу сложившихся обстоятельств, их поведение в отличие от старших «коллег» необдуманно, отсутствует заранее сформированный умысел и, как следствие, четкий алгоритм действий. В научной литературе такой тип именуется ситуационным, иногда может быть импульсивный тип корыстных преступников⁹, который с возрастом и опытом преступной деятельности может преобразоваться в профессионально-патологический тип.

Наиболее опасной является личность вымогателя взятки. Движимые жадной наживой, обогащения, должностные лица-взяткополучатели прибегают зачастую к самым разнообразным и изощренным (от завуалированных, замаскированных до открыто наглых, организованных) способам и формам воздействия на граждан с целью принудить их дать взятку. Так, 22 марта 2006 г. Новгородский областной суд вынес приговор И. Ларионову и семи работникам стационарного поста весового контроля (СПВК) и ГИБДД области. Судом установлено, что И. Ларионов, будучи начальником СПВК, создал организованную группу в составе сотрудников СПВК и ГИБДД. В период с 2002 по 2005 гг. работники ГИБДД останавливали автомобили, направляли их на пост весового контроля. В обязанности сотрудников весового контроля входило объяснять водителям, что при согласии оплатить требуемую сумму акт о превышении допустимой нагрузки на массу составлен не будет. Кроме того, сотрудники ГИБДД забирали водительские удостоверения, а работники СПВК изымали остальные документы на груз, угрожая водителям, что в случае неоплаты суммы на месте в отношении них и руководителей фирм-грузоперевозчиков будут составлены акты на крупные суммы. Также И. Ларионов и члены группы выявляли фирмы-грузоперевозчики, чьи автомобили регулярно проезжали через СПВК и предъявляли руководителям требования об уплате фиксированной суммы («абонентская плата») за беспрепятственный проезд всех автомобилей организации. Полученные от водителей денежные средства они делили между собой, при этом часть этих денег передавалась И. Ларионову.

Вот такой вопиющий пример проявления коррупции и взяточничества парализуют нормальное функционирование не только органов власти и управления, но нормальную жизнедеятельность простых людей, формируют у граждан убеждение в том, что без взятки невозможно реализовать и защитить свои права (права на свободу передвижения, предпринимательскую деятельность), добиться правды и справедливости.

Несколько иначе характеризуется личность преступника, уличенного в даче взятки. Во-первых, возраст на момент совершения преступления от 16 и до 50 лет, во-вторых, как правило, это лица, имеющие только среднее образование. И в-третьих, тип взяткодателя – ситуативный, т.е. возникает потребность дать взятку по мере необходимости, возникновения ситуации. Следовательно, взяткодатель – это любое вменяемое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, его должностное положение и профессия для квалификации преступления значения не имеют.

По нашим наблюдениям, личность взяткодателя, как правило, не исследуется, поскольку чаще всего уголовное преследование в отношении его (при наличии его добровольного заявления или вымогательства) прекращается на основании примечания к ст. 291 УК РФ. В деле в дальнейшем он фигурирует как свидетель, а исследования личности этой процессуальной фигуры закон не требует. Представляется, что гораздо важнее установить цель и мотив взяткодателя, нежели его тип личности.

Мотивы дачи взятки и цели, которых добивается взяткодатель с помощью взятки, могут быть разными. Это и корыстные побуждения, и побуждения личного порядка, желание обойти закон, освободиться от ответственности, желание отблагодарить должностное лицо за принятое им решение, удовлетворяющее интересы взяткодателя, и т.д. Однако всегда взятка дается за служебные действия (бездействие) должностного лица в интересах самого взяткодателя или представляемых им физических или юридических лиц. Это могут быть интересы членов семьи взяткодателя, других родственников или близких лиц, а также интересы коммерческих и некоммерческих организаций, государственных или муниципальных органов или учреждений, которыми руководит или доверенным лицом которых является взяткодатель.

Квалифицированным видом преступления помимо значительного размера (ч. 2 ст. 291) является дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействия) (ч. 3 ст. 291). Для вменения взяткодателю данного квалифицирующего признака необходимо доказать умысел взяткодателя, знание им того, что





взятка дается именно за совершение должностным лицом незаконных действий (бездействия).

Также квалифицирующим признаком дачи взятки является совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой (п. а ч. 4 ст. 291 УК). При расследовании этого преступления необходимо установить умысел с предварительным соглашением относительно места, времени и способа совершения преступления или с более детальным сговором, придающим участникам характер организованной группы.

Практика следственной работы показывает, что условно взяткодателя можно разделить на два вида: первый – это взяткодатель, которые стали ими ввиду сложившейся неблагоприятной личной ситуации и преследуют только одну цель – успешное решение своего вопроса за дачу взятки. И второй вид – это взяткодатель, которые, кроме необходимости положительного решения непосредственно своих вопросов, преследуют долговременную цель поставить в зависимость от них должностное лицо для решения последующих задач, тем самым «купить» не отдельный вопрос, а «купить» в целом должностное лицо. Безусловно, во втором случае речь идет о сложившейся преступной личности.

При характеристике взяткодателя, кроме установочных данных о личности, необходимо выяснить следующее: как давно знает взяткополучателя, при каких обстоятельствах познакомился с ним, кто явился инициатором знакомства; имеют ли общих знакомых, способствовал ли кто-либо знакомству и почему; каков характер их взаимоотношений (официальные, дружеские, неприязненные); как часто общаются, проводят ли вместе свободное время, посещают ли друг друга дома, знакомы ли между собой члены семей; приходилось ли делать подарки, по какому поводу, какие именно, на какую сумму; изменились ли их взаимоотношения после получения взяткополучателем взятки; почему решил сделать заявление о даче взятки; если в преступлении участвовали соучастники, то почему прибег к их услугам, пытался ли сам установить контакт со взяткополучателем, почему это не удалось¹⁰. Такие данные необходимы не только

для характеристики личности взяткодателя, но и раскрытия преступления.

По данным МВД России, средний размер взятки в 2013 г. составил 78,2 тыс. руб., а при посредничестве во взяточничестве – 536 тыс. руб¹¹. Именно размер преступного оборота вынудил законодателя принять Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ.

Посредничество во взяточничестве, т.е. непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяткополучателя либо иное способствование взяткодателю и (или) взяткополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки в значительном размере – как видим, в данном определении, так же как в советском уголовном законодательстве, различается так называемое «интеллектуальное посредничество» и «физическое посредничество»¹².

Судя по объему преступного оборота, личность современного посредника во взяточничестве относится не к ситуационному типу, а к профессиональному, престижному типу, который характеризуется стремлением максимально удовлетворять свои амбиции. Для этого, пренебрегая моральными и нормативными запретами, в том числе и с помощью криминальной деятельности, преступник постоянно поддерживает свой личностный и социальный имидж¹³. Посредник во взяточничестве постоянно стремится к созданию новых связей, знакомств, вхождению в элитарные группы. Такие действия ему необходимы для осуществления систематической преступной деятельности. Следует заметить, что часто адвокаты выступают посредниками во взятке, исполняя свои профессиональные обязанности, стремясь не только получить баснословные гонорары, но и завоевать авторитет в определенных кругах, т.е. они действуют не только из корыстных, но и из престижных побуждений. В таких случаях имеем дело с профессиональным, самоутверждающимся типом преступника.

Посредник может обладать такими же социально-демографическими признаками, что и взяткополучатель. Так же как и взяткополучатель, и взяткодатель, посредник может быть организатором преступления, все зависит от длительности преступной деятельности группы взяточников. Происходит своего рода «эволюция» посредника: от слу-

чайного участия в первых эпизодах, а затем корыстное – в последующих и, наконец, перемещение профессионального посредника на роль организатора серии коррупционных преступлений.

Можно заключить, что в основе своей преступники указанной категории – это лица, обладающие высоким образовательным уровнем, имеющие достаточно солидный опыт профессиональной деятельности (особенно взяткополучатели), а посредники во взяточничестве обладают еще и значительными организаторскими способностями, умением «правильно» и «эффективно» организовывать свою преступную деятельность.

¹ СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

² СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.

³ Шиханцов Г.Г. Юридическая психология: учебник для вузов. М., 2002. С. 212.

⁴ Миненок М.Г. Типология корыстных преступников // Правоведение. 1991. № 1. С. 91.

⁵ Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000. С. 192-193.

⁶ БВС РФ. 2009. № 12.

⁷ Уруков В.Н. Является ли преподаватель государственного вуза субъектом преступлений по статьям 285, 290 УК РФ // Юридическое образование и наука. 2009. № 4; Плохов С.В. Преподаватель как субъект должностных преступлений // Законность. 2012. № 4.

⁸ Епифанова Е.В. Подарок, чаевые или взятка? // Медицинское право. 2012. № 5. С. 28-36.

⁹ Котов Д.А., Босак Д.Ю. Личность взяткополучателя в криминалистической характеристике преступлений, связанных со взяточничеством в правоохранительной системе // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2008. № 2 (7).

¹⁰ Кушниренко С.П. Особенности расследования взяточничества: учебное пособие. СПб., 2002. С. 12.

¹¹ Статистические и аналитические материалы о состоянии работы по выявлению коррупционных преступлений, следствия и прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией в 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/anticor/doks/document-81540/>

¹² Кучерявый Н.П. Ответственность за взяточничество. М., 1957, С. 144-148; Курс советского уголовного права. М., 1971. Т. 6. С. 71.

¹³ Антонян Ю.М., Кудрявцев В.Н., Эминов В.Е. Личность преступника. СПб., 2004. С. 245.

Evgeniya Vladimirovna Vaimer, Head of the Department of State and Legal Disciplines and Lawmaking of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences
Anastasia Viktorovna Muzalevskaya, Lecturer of the Department of Legal Disciplines of the Rubtsovsk Institute (branch) of The Altai State University (Rubtsovsk, Russia)

The difficulty of identifying, disclosing bribery is determined by the personality type of the perpetrators involved in crime. The perpetrators of this category of crime are people having a high educational level, a sufficient professional experience (especially bribe-takers), and intermediaries in bribery have also considerable organizational skills. The perpetrators elect sophisticated ways of committing the crime, trying to do it in the safest way for them, carefully thinking through and developing ways of concealment. Study of the personality type of a briber, bribe-taker and intermediary may help identify and disclose criminal cases of this category.

Keywords: bribery, personality type, a briber, a bribe-taker, an intermediary.





УДК 340.12

Антон Александрович Васильев, 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

Статья посвящена анализу концепции «консервативной стабилизации» в рамках отечественного консерватизма. Автор показывает роль идеологии консервативной стабилизации в деле обеспечения порядка и устойчивости общественного порядка в условиях чрезвычайных и кризисных ситуаций в жизни России. В работе предлагается использовать позитивный опыт консервативной стабилизации в современных условиях модернизации российского общества.

Ключевые слова: консерватизм, охранительство, традиционализм, стабильность, устойчивость, преемственность, кризис, модернизация.

ИДЕЯ «КОНСЕРВАТИВНОЙ СТАБИЛИЗАЦИИ» В ТРАДИЦИОННОЙ ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ РОССИИ

IDEA OF «CONSERVATIVE STABILIZATION» IN TRADITIONAL LEGAL IDEOLOGY OF RUSSIA

Одной из, пожалуй, самых важных заслуг отечественной консервативной государственно-правовой идеологии можно признать разработку и практическую реализацию концепции «консервативной стабилизации». Зачатки концепции просматриваются еще в идеологии «консервативной партии» начала XIX в., когда усилиями А.С. Шишкова, Н.М. Карамзина, Ф.В. Ростопчина и др. была преодолена галломания в российском обществе, подготовлено национальное сознание к борьбе с наполеоновской Францией и прекращены намечавшиеся императором Александром I либеральные преобразования, направленные на создание представительного учреждения и проведения в жизнь принципа разделения властей. Как отмечает А.Ю. Минаков, «...политическая роль русского консерватизма первой четверти XIX в. заключается в том, что он способствовал блокированию попыток коренных преобразований, принятых верховной властью: введение конституции, освобождение крестьян и реформирование религиозной сферы. Одновременно консервативно-националистическая идеология и настроения объективно стали необходимым условием для победы в Отечественной войне 1812 г. и преодолении галломании

части дворянского общества»¹. В юридическом плане консервативная стабилизация выразилась в противодействии введению конституции по западному образцу, ограничению царской власти и заимствованию источников европейского права, прежде всего, положений Кодекса Наполеона.

Тем не менее, несмотря на очевидное превосходство консервативной идеологии в 1812-1825 гг., либерализм Александра I так и не был преодолен вплоть до 1825 г. Собственно консервативная стабилизация становится частью государственной идеологии только после коронации Николая I. Причем значительную роль в охранительном курсе правительства сыграли не только консервативные убеждения императора, но и угроза революционных организаций в лице декабристов. По существу борьба с опасной для стабильной жизни идеологии революционных и либеральных течений и стала одной из самых главных основ идеи «консервативной стабилизации». При этом его правление не было реакционным, поскольку государство в условиях стабилизации общественно-политической ситуации само стремилось к проведению назревших преобразований. Ведущая роль в деле стабилизации политической сфе-

ры придавалась закону. Именно Николай I завершает формирование строго легальных оснований для царской власти и деятельности правительственных учреждений. Закон в мировоззрении императора рассматривается как средство стабилизации общества, прочное основание для порядка, дисциплины и организованности общественной жизни.

В исторической литературе царствование Николая I все чаще получает позитивную оценку в противоположность ранее распространенному расхожему взгляду на его правление как реакционное. Так, С.В. Кодан видит в политике Николая I использование охранительных средств управления в целях стабилизации политического состояния общества, стремление удержать общество от дезорганизации и революционных потрясений. Как справедливо отмечает исследователь, «в отличие от обязательного и имманентно присущего для идеологии консерватизма сохранения устоев социально-политической системы в стране, само охранительство как политическая ориентация и охранительная политика верховной власти как деятельность по сохранению сложившихся социально-политических устоев страны нашли выражение в подавлении оппозиции на организационном и индивиду-





альном уровнях, стремлении обеспечить изоляцию общества и перекрыть каналы проникновения взглядов и идей, чуждых официальной идеологии правления, в использовании цензуры и официальной печати в обеспечении соответствующей направленности общественного мнения и легитимации в сознании подданных личности и политики верховного правителя – российского императора. Охранительство становится политическим и управленческим средством реализации консервативно-охранительного политического курса правления и позволяет говорить о его консервативно-охранительной направленности. При этом, говоря о целях консервативно-охранительного политического курса правления Николая I, необходимо учитывать, что и в нем присутствует собственное видение пути развития страны через консервативную стабилизацию внутриполитического состояния. Эта модель политики правительственного реформизма («для сохранения») определяется как охранительная (преактивная)².

Окончательно теория «консервативной стабилизации» оформилась в период охранительного курса Александра III под влиянием национально-патриотических взглядов самого царя, консервативной бюрократии и ряда мыслителей К.П. Победоносцева, М.Н. Каткова, В.П. Мещерского, К.Н. Леонтьева и др. В практическом плане идеология «консервативной стабилизации» позволила устранить в 1880-1890-е гг. проблему революционного террора и провести ряд реформ, смягчающих последствия кризиса периода модернизации России. В итоге в этот период Россию миновала дезорганизация и сползание в неуправляемую революцию. Продуманная, прагматичная и национально ориентированная политика этого периода обеспечила стабильное и преемственное развитие России.

В последнее время в исторической и юридической литературе все чаще звучат суждения о необходимости переосмысления политики Александра III как реакционной и губительной. Так называемые «контрреформы» предлагается воспринимать не как откат в дореформенное время, а как охранительные средства стабилизации политической ситуации и устранения отрицательных последствий великих реформ. Так, в работах Н.Ф. Гриценко, Б.Н. Миронова и Н.И. Биюшкиной утверждается, что политика Александра III и его консерва-

тивного окружения не отменяла реформы Александра II, а устраняла кризисные последствия их введения. Земская и городская реформа создали противоречия между государством и местным самоуправлением и внутри самого самоуправления. Суд присяжных показал опасность участия в судебном процессе малограмотных и внушаемых со стороны адвокатов крестьян. Явно опережали время идеи ограничения императорской власти и введения парламента, поскольку не соответствовали идеалам народа и были преждевременными. Поэтому, по существу, в этот период происходило приспособление реформ к реалиям жизни и снижение политической нестабильности после кризиса в аграрной и социально-политической сферах.

Нельзя не видеть тех причин, которые фактически требовали исключительных мер политики и юридической реакции в царствование Александра III. Угроза терроризма, дезорганизация, кризис в аграрной сфере требовали чрезвычайных мер реагирования. Как верно отмечает Н.И. Биюшкина, «Император Александр III принял правление дестабилизированным государством, которое было ввергнуто в пучину терроризма. Законодательные меры исключительного характера, проводимые российским правительством, привели к положительным результатам вопреки негативным прогнозам либеральной общественности. Процесс восстановления законности и правопорядка, происшедший в исторически короткий срок в Российском государстве, заслуживает пристального внимания и глубокого всестороннего изучения»³.

В любом случае мотивация власти и консерваторов сводилась к стремлению удержать под контролем управляемость общества, не допустить дезорганизации и дерегуляции, а не собственно к удержанию власти и защите интересов дворянства. Точно подметил Б.Н. Миронов: «Торможение реформаторского процесса в либеральном направлении, наступавшее в 1825-1855 гг. или в 1880-1890-е гг., вызывалось объективной опасностью потерять контроль со стороны верховной власти над ситуацией в стране. Это особенно наглядно видно в контрреформах 1880-1890-х гг., которые, как правило, рассматриваются исключительно как стремление верховной власти отменить или, по крайней мере, сузить либеральное значение великих реформ. Между тем в них имелся и вто-

рой аспект – более органичное и рациональное по своей сути приспособление новых учреждений и институтов, созданных реформами, к традиционным институтам, к потребностям всего общества, а не только его малочисленной образованной части»⁴.

В общих чертах сущность концепции «консервативной стабилизации» можно обрисовать следующим образом:

- необходимость консервативной стабилизации возникает в условиях нарастания дерегуляции, дезорганизации управления и общественной жизни, в самые острые пики кризиса политического развития, когда волна либеральных реформ, модернизации или угроза социалистической революции, а то и анархического бунта ставят вопрос о самом существовании российской цивилизации;

- можно даже видеть «волновое» действие консервативной стабилизации после периода либерализации жизни. Консерватизм сменяет либерализм, после волны реформ и дестабилизации накатывает волна консервации, стабилизации жизни, устранения или смягчения причин кризиса в системе управления обществом. По словам Б.Н. Миронова, «если бы получившая распространение в последнее время схема реформы-контрреформы, которую было бы правильно назвать концепцией маятника, была состоятельна, то Россия «бежала» бы на месте. Между тем, как мы видели, российское общество непрерывно развивалось, в том числе и в царствования, которые принято называть консервативными: в эпоху дворцовых переворотов, при Николае I и Александре III, не говоря уже о Николае II. В так называемые консервативные царствования, следовавшие после радикальных, системных петровских и великих реформ, произошедшие изменения как бы переваривались, усваивались, происходила скрытая подготовка к следующему циклу социальных изменений. Это была необходимая пауза перед новым движением»⁵.

- идея «консервативной стабилизации» направлена не на возврат к прошлым политико-правовым формам и институтам, а на нейтрализацию факторов деструктивного порядка для цивилизации, экономики, государственности и права;

- концепция «консервативной стабилизации» основывается на идеи постепенного, эволюционного, не скачкообразного и революционного развития, но при этом и не отвергает реформы,



но только те, которые вытекают из практических потребностей, а не доктринерских теорий;

- консервативная стабилизация зиждется на непреложном постулате «развития за счет собственных национальных государственно-правовых и культурных традиций» без оглядки на европейский политико-правовой опыт;

- в юридической плоскости «консервативная стабилизация» проявляется во введении в соответствующем объеме экстраординарных средств правового регулирования, которые меняют общий, нормальный порядок правового регулирования, свойственный мирному, нормальному развитию ситуации.

По существу центральным пунктом «консервативной стабилизации» выступает идея «сильного» государства и незыблемости самодержавия. На сильную и централизованную власть возлагается ведущая роль в противостоянии деструктивным силам, организации правопорядка и экономическом развитии страны. Именно государство в России традиционно выступало как модернизирующей, так и консервирующей силой. Заметно, что смена модернизации (либерализации) на консерватизм последовательно прослеживается в царствование Александра I (либеральные проекты М.М. Сперанского), Николая I (противодействие революционным течениям, концепция «официальной народности» С.С. Уварова), Александра II (отмена крепостного права, судебная, городская и земская реформы, подготовка проекта созыва Земского Собор) и Александра III (охранительный курс противостояния терроризму и революционным организациям, централизация власти, обеспечения правопорядка и законности).

Позитивное значение «консервативной стабилизации» имеет фактическое подтверждение. Так, исследования Б.Н. Миронова показывают, что в период консервативной стабилизации при Николае I, Александре III, Николае II непрерывно возрастало благосостояние населения Российской империи (на основе данных об увеличении роста подданных и соответственно улучшении питания). Имеющиеся сведения о преступности в царский период также подтверждают общую закономерность. Рост преступности наблюдался при Александре I, а потому заметен спад при Николае I. Снова преступность растет, в особенности политическая, при Александре II и идет на убыль при

императоре Александре III. Н.И. Биюшкина на основе изучения деятельности правительства Александра III по выявлению и пресечению революционной деятельности приходит к доказательным выводам о том, что революционная угроза была полностью нейтрализована в этот период. Как ни относиться к данному факту, но безусловно то, что таким образом власть доказывала свою эффективность и способность обеспечить правопорядок, защиту государства и общества от актов террора. Более того, суровые меры против терроризма и при Александре III, и Николае II могут быть банально объяснены с точки зрения необходимой обороны – самозащиты общества и государства. Таким образом, очевидно наличие уже упомянутых волн в развитии государства, эффекта маятника или качелей от модернизации к стабилизации, от либерализма к консерватизму. В противном случае Россия либо вовсе не развивалась бы, либо регулярно впадала в другую крайность – анархию, дезорганизацию, аномию. Совместное, взвешенное сочетание реформ и стабильного развития прокладывало дорогу для гармоничного и эволюционного развития России без скачков, революций и закостенелой реакции, консервации отживших порядков и отрицательных сторон жизни.

Даже в критических работах, посвященных правительственному курсу на рубеже XIX-XX вв., признается действительность и временами неизбежность репрессивных мер государства в снижении революционной активности. Так, О.В. Будницкий хотя и в целом негативно оценивает опыт борьбы самодержавия с терроризмом (поскольку «смотрит с улицы в окна охранки»), имея в виду провокации, жесткость репрессий, учреждение военно-полевых судов, тем не менее указывает на то, что террор в последней трети XIX в. не находил понимания и поддержки в интеллигенции и крестьянстве, а противодействие ему в годы царствования Александра III оказалось результативным, поскольку организация народовольцев была полностью разгромлена и обезврежена⁶. Более ясно отношение общества к террору выразил П.А. Зайончковский: «Напротив, широкие круги интеллигенции, и в первую очередь молодежь, разочаровались не только в народовольчестве, но и в народничестве вообще. Акт убийства царя вызвал общественную реакцию, проти-

воположную той, которую ожидали народовольцы»⁷.

Напротив, критические оценки по адресу политической юстиции России, данные К.П. Краковским (милитаризация судов, передача политических дел от обычных судов с участием присяжных в ведение административных органов, сужение прав подсудимых, зависимость судов от администрации, военно-полевые суды, «извращенность» правосознания судей, которые превратились из «верных праву в конформистов, и пр.) не сопровождаются анализом причин такой политики правительства, масштаба угроз для власти со стороны террора и революционных сил, а также результативностью деятельности правительства⁸. Принимая во внимание ряд верных суждений исследователя, но фактически тем самым автор допускает использование ординарных средств борьбы с революционными силами⁹. Однако, по нашему мнению, в данном случае необходимо исходить из теории исключительного положения, когда для преодоления кризиса и угрожающей обстановки необходимо отступать от нормальных, «либеральных» средств регулирования. Исключительность ситуации, а таковая, очевидно, имела место в форме угрозы покушения на самого царя и дестабилизации ситуации, требует и адекватных, экстраординарных средств управления. Более того, именно в этот период и вплоть до 1917 г. в России были введены и практически не отменялись соответствующие правовые режимы – усиленной охраны и т.д.

Представляется, что ближе к истине позиция Н.И. Биюшкиной, которая в революционных обществах и терроре видит непосредственную причину охранительных и исключительных мер правового регулирования: «Все эти революционные общества ставили перед собой цель свержения существующего в России строя, захвата власти путем государственного переворота, используя террористические методы. Постоянная, фактически существующая угроза покушений на жизнь императора и других государственных деятелей привела к необходимости введения чрезвычайных законодательных мер со стороны императорской власти»¹⁰.

Думается, что независимо от своего политического устройства и особенно любой государственной власти под угрозой существующим порядкам, дезорганизации общества, было вынуждено пойти на по-





добные чрезвычайные меры регулирования. Опыт установления чрезвычайных правовых режимов на протяжении последних двух столетий доказывает, что экстраординарные меры управления неизбежны в условиях различных кризисов социально-политического, военного или иного характера¹¹.

Наиболее крупный на сегодняшний день исследователь охранительного курса Александра III Н.И. Биюшкина, определяя причины перехода власти к исключительным мерам борьбы с революционным террором, приходит к выводу: «Исследование совокупности социально-политических факторов, позволяет заключить, что сложившиеся в Российском государстве на рубеже 70–80-х гг. XIX в. общественно-политические отношения характеризовались крайней нестабильностью и несли в себе угрозу сложившейся форме государства, режиму законности и правопорядка и этим объясняется необходимость, обоснованность и целесообразность принятия правовых мер исключительного характера в охранительных целях»¹².

Более того, как справедливо отмечено той же Н.И. Биюшкиной, не убийство царя было поворотным пунктом правительственного курса. По сути дела, охранительность политики началась еще в 1870-х гг. после возрастания социальной напряженности, покушений на царя и роста террористической угрозы. Целый ряд мероприятий еще Александра II уже может быть назван охранительными: ограничение стачек, борьба с революционными движениями, расширение прав полиции и пр. Охранительность правительства напрашивалась исходя из новых угроз: 10 покушений на царя, восстание в Польше, выступление в Одессе, убийство около 3500 чиновников разных уровней. Следовательно, переход к чрезвычайным мерам регулирования был неизбежен. От власти требовалось проявить не слабость, а показать свою силу в борьбе с новыми вызовами.

В связи с чем идея и практика «консервативной стабилизации» нуждается в исторической реабилитации и переоценке. Успехи в деле стабилизации жизни и водворения порядка, а также эволюционного развития требует признания и учета в условия новых волн модернизации. При этом консервативная стабилизация с непреложной необходимостью требует активизации роли государства в нейтрализации разрушительных сил и тенденций. Минимизация государ-

ственного вмешательства, либерализация курса приводят к потере управляемости и угрожают дестабилизацией и анархией.

Следует признать, что в период царствования Николая II в целом консервативные средства управления обществом оказались недостаточными и не смогли предотвратить кризис сознания и гибель самодержавного государства. Курс правительства последнего царя заметно непоследователен, трансформации от консервативной тактики к либерализации жизни. Так, до 1905 г. заметна приверженность курсу Александра III, но при этом назревшие проблемы (аграрный кризис, проникновение капитализма в крестьянскую среду, бюрократизма власти и др.) не получали разрешения при участии государственной власти, как ранее. Зачастую консервативная стабилизация сводилась к элементарной реакции и консервации, а не к разумному сочетанию консерватизма и модернизирующей роли государства.

После 1905 г. и перехода к дуалистической монархии правительство, казалось бы, пошло по пути либерализации, но чаще всего все более правело. К сожалению, с большей частью проблем, требующих решения, власть не смогла эффективно справиться: борьба с терроризмом (погибло только чиновников около 17 тысяч от актов террора), аграрный вопрос, который был решен лишь отчасти и то с катастрофическими последствиями П.А. Столыпина. Главное же, самодержавие не выдержало идеологического противостояния и не смогло сохранить самодержавные архетипы в национальном менталитете. Как верно отмечает Б.Н. Миронов, фактически царская власть пала жертвой пиар-технологий, когда интеллигенция смогла убедить общественное мнение в необходимости ликвидации монархии. Хотя все-таки отрицать курса консервативной стабилизации в правление Николая II невозможно. По крайней мере уровень благосостояния в этот период очевидно повышался, рабочий класс получил серьезную защиту со стороны власти. В целом армия показала свою способность противостоять врагу в Первой мировой войне, тем более что царь готовил наступление на весну 1917 г. на западном фронте. Во многом, провал политики монарха можно видеть именно в потере меры в консервативной политике и неопределенности действий власти. По существу, царское правительство потеряло контроль над

общественным мнением и не смогло повлиять на его радикализацию и консервативную настроенность. Известно, что тот же Л.А. Тихомиров с сочувствием встретил революцию и отречение царя, разочаровавшись в правительственном курсе. Примечательно, что Н.И. Биюшкина отрицает охранительность курса Николая II.

Вероятно, можно предположить, что выбранная Александром III стратегия позволила предотвратить революционный путь развития России и фактически отсрочить революцию. Правильное и национально взвешенное продолжение такого курса стабилизации и нейтрализации негативных факторов вкупе со своевременными реформами позволили бы избежать царской власти катастрофы 1917 г. Причем в общем развал России в 1917 г. показал, насколько все-таки для России была необходима самодержавная власть и консервативный путь развития, предотвращавший анархию и гражданскую войну. Самодержавию не удалось лишь сохранить авторитет и остаться центральным институтом модернизации российского общества. Последующая уже советская история показала, что именно государство в России и есть основная преобразующая сила. Советская власть самым ходом истории была вынуждена проводить модернизацию страны (индустриализацию и коллективизацию) и при этом обеспечить стабилизацию социально-политической и экономической ситуации.

Неслучайно, что в консервативных и придворных кругах того времени были распространены идеи установления диктатуры, которая бы при введении исключительного правового положения позволила прекратить смуту, беспорядки, справиться с терроризмом и провести необходимые консервативные преобразования. Чаще всего среди претендентов называли П.А. Столыпина, но его убийство и личные амбиции царя помешали этим планам стать реальностью. Пожалуй, наиболее ярким и определенным проектом введения диктатуры была фантастическая утопия неославянофила С.Ф. Шарапова, который описал все те преимущества, которые получит Россия при назначении царем национально мыслящего диктатора. Симптоматично, что в эмиграции И.А. Ильин, предсказывая крах СССР и последующую анархию, предрекал приход к власти национального диктатора, который введет государственную дисциплину, обеспечит право-



порядок, устраним дестабилизирующие факторы и подготовит условия для перехода к творческой демократии и национальной государственности с высоким уровнем правосознания общества.

На наш взгляд, одной из причин крушения самодержавия стала разобщенность, дезорганизованность и падение авторитета правых, консервативных сил в русском обществе. Самодержавие потеряло серьезную опору в бюрократии и консервативной части общества. Так, черносотенные организации и движения, хотя и предрекали революции, не смогли сплотиться и противодействовать террору и революционным силам. Попытки создания боевых дружин практически ничем результативным не кончились. Исследователь черносотенства С.А. Степанов приводит как факт всего три убийства, организованные черносотенцами, тогда как на счету красного террора были десятки тысяч¹³. Отчасти общество оттакивала антисемитская составляющая в монархических организациях и постоянные внутренние политические склоки в рядах правых. В отсутствие сколько-нибудь сильной и мощной организации сторонников и единомышленников царская власть фактически осталась один на один с либералами и революционерами.

Причем в концепции «консервативной стабилизации» серьезное значение имеет апелляция к старине, древней традиции. Во-первых, для консерватизма наличное бытие как итог преемственного развития государства и права выглядит предпочтительнее абстрактных и утопичных проектов будущего устройства. Консерватизм не желает рисковать утратой имеющегося ради приобретения чего-то нового, но при этом опасно с точки зрения своей реалистичности и негативного влияния на прошлое и настоящее.

Во-вторых, консерватизм справедливо в традиции видит мощный фактор стабильности и регулирования поведения в обществе. Традиция в отличие

от модернизации и реформ носит внеличностный характер и пребывает в виде обычаев, ритуалов, ценностей, архетипов, которые не меняются в течение длительного времени. Ю.В. Сорокина отмечает: «Традиции обладают внеличностными качествами, и они более предсказуемы, чем индивиды, работающие в учреждениях»¹⁴. Опора на традицию гарантирует эволюционное, без рывков и скачков развитие. Поэтому вполне объяснимо отрицание консерватизмом излишней нормативной регуляции общественных отношений, который и так упорядочиваются с помощью неформальных регуляторов. Вполне становится понятным стремление консерваторов использовать традиционные механизмы разрешения конфликтов, исправления правонарушителей, опираться в правовом воспитании и юридическом образовании на традиционные представления о праве, законе, суде и справедливости.

Очевидно, что опыт и теоретический потенциал, накопленный при реализации политики «консервативной стабилизации», может быть использован в современной России, когда нестабильная модернизация России и кризисные процессы во всех сферах жизни вновь требуют взвешенной и национально ориентированной политики в интересах сохранения российской цивилизации. Безусловно, нельзя не видеть и другую крайность, которую обнаруживает охранительство – стремление к консервации существующих порядков и отказ от назревших политических решений. Такой подход, в основном связанный с узкими интересами бюрократии в сохранении власти и порядков в своих интересах, ведет к губительным последствиям для государства – утрате доверия, дерегуляции, аномии и потере власти. Отчасти современный курс политического развития сочетает и модернизационные эффекты, и проблему чрезмерной консервации отрицательных сторон экономической и политико-правовой жизни общества. Необходима в этом смысле «золотая

середина» – умеренный и прагматичный консерватизм, а не радикализм или сугубо «охранительство» власти как таковой.

¹ Минаков А.Ю. Русский консерватизм в первой четверти XIX в. Воронеж, 2011. С. 463.

² Кодан С.В. Юридическая политика Российского государства в 1800-1850-е гг.: деятели, идеи, институты. Екатеринбург, 2005. С. 81.

³ Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях охранительного внутриполитического курса (1870-1890-е гг.). М., 2015. С. 4.

⁴ Миронов Б.Н. Социальная история России периода империи. Т. 2. СПб., 1999. С. 227.

⁵ Миронов Б.Н. Указ. соч. С. 229.

⁶ Будницкий О.В. Терроризм в российском освободительном движении: идеология, этика, психология (вторая половина XIX – начало XX вв.). М., 2000. С. 59.

⁷ Зайончковский П.А. Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 8-9.

⁸ См: Краковский К.П. «Щегловитовская юстиция» в России (Министерство юстиции позднеимператорского периода по материалам Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства. М., 2014. 200 с.

⁹ Краковский К.П. Политическая юстиция в России во второй половине XIX – начале XX в.: историко-правовое исследование: автореферат дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2013. С. 19-23.

¹⁰ Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях охранительного внутриполитического курса (1870-1890-е гг.). М., 2015. С. 65.

¹¹ См: Шмидт Т.Н. Чрезвычайное правовое регулирование: общетеоретические аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Челябинск, 2014.

¹² Биюшкина Н.И. Политико-правовое развитие Российского государства в условиях охранительного внутриполитического курса (1870-1890-е гг.): дисс. ... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 2012. С. 86.

¹³ Степанов С.А. Черная сотня.

¹⁴ Сорокина Ю.В. Государство и право в культурно-философском аспекте. М., 2012. С. 7.

Anton Aleksandrovich Vasilyev, Associate Professor of the Department of Civil Disciplines and Human Rights of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article is devoted to the analysis of the concept of «conservative stabilization» in domestic conservatism. The author shows the role of ideology of conservative stabilization in providing public order and stability in the conditions of emergency and crisis situations happening in Russia. The work suggests using positive experience of conservative stabilization in modern conditions of modernization of the Russian society.

Keywords: conservatism, okhranitelstvo, traditionalism, stability, sustainability, continuity, crisis, modernization.





УДК 340

Александр Викторович Головинов, 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 философских наук

В статье акцентируются взгляды областников на культуру в рамках политико-правовых идей. Путем анализа обширных источников автором установлено, что культурная сфера в политико-правовой концепции Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина есть сложноорганизованная, исторически сложившаяся система.

Ключевые слова: идеология, областничество, культура, Г.Н. Потанин, Н.М. Ядринцев.

КОНЦЕПТ КУЛЬТУРЫ В ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ИДЕОЛОГИИ СИБИРСКИХ ОБЛАСТНИКОВ

THE CONCEPT OF CULTURE IN THE POLITICAL AND LEGAL IDEOLOGY OF SIBERIAN REGIONALISTS

Исходя из многообразного творческого наследия лидеров областнического движения, можно реконструировать их представление о культуре в целом. Так, культура во взглядах Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина представляет собой динамичную сферу, находящуюся в процессе постоянного обмена и взаимодействия. Указывая на такое свойство культуры, как качественная несоизмеримость ее единичных форм, областники утверждали, что своеобразный мир культуры воспроизводится и организуется в единое культурное пространство исключительно разнообразием ее частных проявлений. Внутренним ядром культуры, по мнению областников, становится формирование ее народных форм, которые складываются из множества разносторонних фрагментов, в числе которых – хозяйственно-культурные типы, бытовые отношения, фольклор и этнографические особенности.

Культура, в частности для Г.Н. Потанина, отражала внутреннее богатство народного духа, цивилизация же выражала внешнюю, по преимуществу материальную форму развития общества, зачастую построенную на принципах унификации. «Цивилизация, – пришел к выводу Г.Н. Потанин, – нивелирует народы только во внешней культуре, и то может быть только в известной степени, но в области духа

ведет к расхождению типов, все же цивилизация дает выход скрытым богатствам народного духа»¹. Цивилизация, как считали сибирские интеллигенты, часто стирает культурные и национальные особенности, но в то же время позволяет развиваться имманентным свойствам той или иной национальной культуры. Именно поэтому цивилизация может стать источником «культурного совершеннолетия» локальных сообществ, только на принципах гуманного и бережного отношения к традиционным культурам.

Концепт культуры в политико-правовой идеологии областников, выстроенный в духе цивилизационно-евразийских построений, был направлен на осмысление и претворение в жизнь позитивного взаимодействия стран, регионов и народов Евразии. Собственно, политико-правовая идеология сибирских регионалистов основана на принципах равноценности и равнозначности всех составляющих евразийского этнокультурного и этносоциального пространства. В духе евразийской идеологии областники не отделяли изучаемые народы и культуры от их среды обитания. «При местных условиях жизни, – были убеждены сибирские патриоты, – каждая из культур целесообразна и удовлетворяет своему назначению»². Это позволяло рассматривать отношения

между культурными организмами на основе универсальной значимости всех народов земного шара. Момент оценки должен быть раз и навсегда изгнан из истории культуры, ибо оценка всегда основана на эгоцентризме.

Не смотря на то, что областники были несовершенны в своей терминологии, часто в своем идеологическом творчестве использовали понятия «низшие расы», «дикари», для них нет культуры высших и низших, а есть только похожие и непохожие, находящиеся на разных стадиях своего развития. «Само слово дикарь, – писал Н.М. Ядринцев, – мне, однако, неприятно, иначе говоря, я его считаю не научным»³.

Они исходили из единства человеческого рода в смысле, как происхождения, так и законов развития. В этом содержится аксиологическая проповедь многообразия этносоциального и культурного облика человечества. Областная теория культуры, в противовес европоцентристскому культуртрегерству, была направлена на преодоление неравенства культуры центра и культуры окраин, утверждение несоизмеримости Востока и Запада. Непринятие европоцентризма Г.Н. Потаниным и Н.М. Ядринцевым выделяли А.М. Сагалаев и В.М. Крюков. Согласившись с современными исследователями, можно утверждать,



что стремление к преодолению неравенства центра и провинции оборачивается у сибирских патриотов в приоритете последней, даже в ее культурном превосходстве⁴.

Признавая универсальную ценность культурного багажа разных народов, традиционные неевропейские культуры воспринимались областниками как воплощение живой этнической архаики. «Потанин, – отзывался о его трудах М.К. Азадовский, – выступает как апологет и защитник так называемых «бескультурных народов», обитателей Сибири, среднеазиатских степей и предгорий»⁵. Многообразный этнополитический мир Сибири рассматривался как поприще изучения человеческой культуры. «До сих пор европейские ученые, – сожалел Н.М. Ядринцев, – черпали свои данные из жизни австралийских и американских дикарей, но менее всего были исследованы северо-азиатские народы... в Сибири лежит огромный материал для изучения истории культуры северного полушария»⁶. Такое отношение к этнической архаике плодотворно не только в научно-познавательном отношении. Целенаправленное органичное изучение культуры традиционных народов, своего рода научит не отрицать духовных способностей архаических культур, но и даже ценить их. При этом каждая культура, согласно народническо-областнической философии, как живой организм образует единое целое, в котором ни один из органов не может измениться, не повлияв на остальные. Все живые организмы подвержены развитию. Это обуславливает и их многообразие. Причем организм рождается как целостность во всех проявлениях своей самобытности. Поэтому культура региона рассматривалась как неотъемлемая часть общерусской и мировой культуры, подчиненная единым закономерностям. В мировоззренческом представлении о таком «единстве в многообразии» органичность культуры воспроизводилась диалектикой локального (регионального) и универсального (глобального).

Данный тезис диалектического единства поддерживался великой идеей «общего блага». Действительно, о чем бы Ядринцев ни писал, какие бы вопросы общественной, правовой,

экономической и культурной жизни ни ставил, он всегда напоминал об общем благе, о благе для народов, государства, страны, человека⁷. Само понятие «благо» очень часто встречается в наследии областников. Здесь патриархи свободной Сибири попадают в ракурс традиций русской философии. В трудах Г.В. Вернадского о ноосфере как наиболее совершенной стадии развития человечества и в труде Н.Ф. Федорова «Философия общего дела» идея «общего блага» нашла обоснование и глубокое выражение. «Эта идея единства всего человечества, – писал Н.М. Ядринцев о достижении общего блага, – озарит историю и философию жизни и укажет великий нравственный закон, по которому дитя-человек, дикарь и инородец заслуживает не уничтожения, но сострадания, помощи и восприятия в полноправную среду человеческого братства»⁸. Данную универсальную идею областники проецировали на региональную действительность. Она содействовала объединению, сближению всего народонаселения общества в создании более совершенных для общественного блага форм жизни.

«Эволюция цивилизации сопровождается двумя процессами одновременно – стремлением к единообразию и стремлением к обособлению...», – вот формула, выведенная областниками из многолетнего труда. Имея богатый опыт исследований, областники продолжали задаваться вопросом: «... что становится единообразным, что стремится к разнообразию, где воцаряется единство, где растет несходство?»⁹. Они приходят к заключению, что взаимодействие универсального и локального в культуре является ее постоянной закономерностью. Сама история человеческой культуры демонстрирует доминирование в те или иные периоды тенденции партикуляризма и универсализма. Даже на ранних этапах своего генезиса, культуры, имея «изолированный», самодостаточный характер, вступали во взаимодействие друг с другом. При этом антимонии интеграции и дифференциации есть базовые тенденции в развитии культуры. Интеграция же должна быть основана на культурном локализме, платформой которого выступает

своеобразие, дивергенция культур и несовпадения стадий развития.

Рассматривая историко-культурный процесс в диалектическом развитии, областники частично применяли традиционное деление человеческой истории и культуры сообразно его занятиям и промыслам. Они выделяли особую цивилизационную значимость кочевой культуры не только для региона, но для всего человечества. Культура кочевников есть своеобразный феномен в истории цивилизации человечества. В соответствии с этим для областников каждая форма человеческого быта есть звено общего развития, его необходимая стадия, результат предшествующей культуры и исходный пункт дальнейшего развития. Градация этих стадий бесчисленна, поэтому нельзя найти грань, отделяющую развитые культуры и молодые, развивающиеся. Если придерживаться этой условной периодизации, согласно которой развитие человеческого рода делится на следующие периоды: звероловный, скотоводческий, земледельческий, промышленный, то культурное развитие поднимается к новым ступеням цивилизации. Однако областники выявили частое переплетение всех видов занятий. Так, по этой схеме русские к моменту покорения Сибири были на пороге промышленного развития. Коренные жители Сибири находились на ступеньке ниже – скотоводческой. Вместе с тем неправильно считать их только кочевниками-скотоводами, алтайцам, например, была известна ирригация, чему они учили русских¹⁰. В общественном и научном же мнении о кочевниках сложилось западно-европейское представление как о диких варварах. Именно поэтому европоцентризм предполагал мнимое утверждение о том, что азиатские культуры с его кочевым миром чужды общечеловеческой культуре. Областники же в своей теории культуры были небездоказательно убеждены, что «из Азии переносилось в зародыше то, что получило пышный цвет в Риме и приобрело изящные формы»¹¹.

Еще одно принципиально важное подтверждение о способности востока к высокой культуре областники вывели из своих археологических и этнографических экспедиций. Так, летом 1889 г. в истории исследования Цен-





тральной Азии произошло важное событие, вызвавшее сенсацию во многих центрах изучения этой тогда глухой части самого большого континента земного шара. Небольшой по составу (пять человек) экспедицией, организованной Восточно-Сибирским отделом (Иркутск) Русского географического общества и возглавляемой известным ученым, публицистом и общественным деятелем Н.М. Ядринцевым, были обнаружены развалины столицы государства Чингизидов Каракорума (Хара-Хорина, что значит в переводе с монгольского «черная ограда»). Обследуя остатки древнего города на правом берегу реки Орхон у стен буддийского монастыря Эрдэнэ-Дзу (основанного в 1585 г. на месте бывшей столицы) областники обоснованно предположили, что эти развалины и есть административный центр древнемонгольского государства¹². Это есть яркое свидетельство наличия «восточных» протогородов как культурных образований евразийской цивилизации и абсолютной способности востока к культурному развитию и высокому уровню общественного бытия.

Путем анализа провинциальной (сибирской) культуры областники вышли на проблему культурного обмена и сближения Востока и Запада. Взаимосвязь различных типов культур Востока и Запада по областничеству лежит в сфере понимания взаимобратной связи культурных заимствований, что, по сути, предполагает, когда одно не может быть понято без другого. При этом патриархи свободной Сибири указывали на самоценности исторических форм культуры. Именно многообразие реализованных вариантов культуры как элемент ее самораскрытия обеспечивает богатство культуры всего человечества. Смысл «многообразного единства» кроется в преодолении дихотомии Восток – Запад. Этот социокультурный идеал с точки зрения областников уже воплощается в народно-областном типе. И в этом смысле Сибирь есть потенциальная сфера плодотворного взаимодействия двух цивилизаций. В этом ключе была высказана идея гипотетически возможной передислокации общенационального культурного центра из европейской части страны в ее срединную часть – в сибирский «хартланд». Это

областническое утверждение отчетливо прослеживается в статье Г.Н. Потанина «Заметки о Западной Сибири»¹³. Характер международных взаимоотношений и внутри собственно русского полиэтнического сообщества был достаточно комплементарным. «Избранный и поставленный всемирной историей на перекрестном пути между Западом и Востоком, – отмечал еще предшественник областников, их идейный вдохновитель А.П. Щапов, – народ русский должен примирить, соединить в братский союз Восток и Запад»¹⁴.

Эта тема не утратила своей значимости и на закате областнического движения. Последователь областнической мысли Г.Д. Гребенщиков, идейно вдохновленный Г.Н. Потаниным, вопрос о будущем Сибири связывает с проблемой будущего «всех стран и всех народов». Очень убежденно он заявляет: «Не предсказываю, а утверждаю, что над Сибирскими просторами взойдет солнце Общерусского, а следовательно, и Общемирового обновления и возрождения. Настало время почаще говорить именно молодежи о том, что весь великий рост России и все обновление мировой культуры начнется, именно, на Северо-Востоке, в так называемой Азиатской части России, то есть в Сибири»¹⁵.

Г.Н. Потанин свои теоретические выкладки делал из систематического изучения фольклора степных народов. Конечно, он преследовал цель определить в своих исследованиях особую роль Сибири в мировой культуре. Эту идею он претворил в жизнь в своей гипотезе о влиянии восточной культуры на русскую и европейскую. Идейная основа сбора и изучения фольклора помимо практического значения, т.е. как средство для пробуждения самосознания народов Евразии, заключалась в признании важности их вклада в развитие мировой культуры. Однако он не был первооткрывателем теории влияния востока на запад. Многие ученые (В.В. Стасов, К.Д. Кавелин, В.Ф. Миллер, А.К. Веселовский, С.Ф. Ольденбург) связывали происхождение русского былинного эпоса, европейских фольклорных мотивов с иранскими, индийскими источниками.

Идея культурного и этнического сотворчества народов Востока

и Европы имела не только академическое, но идеологическое, а точнее, нравственно-политическое значение. «Восточная гипотеза», как в свое время «варяжская теория», некоторыми современниками воспринималась в штыки как идея, ставившая под сомнение самостоятельность русской культуры. Сама возможность культурных заимствований у диких кочевников, варваров казалась оскорбляющей национальное достоинство¹⁶. В своей гипотезе Потанин не был односторонним. Так, «простоец фольклористики» (так себя называл Г.Н. Потанин) считал, что «сходство в сказаниях может быть объяснено тремя путями: единством законов человеческого мышления, племенным родством и заимствованием»¹⁷. Это при том, что заимствование не ставит непременно условием духовное доминирование народа, от которого они заимствуются. Здесь заложена установка на расовое равноправие культуры и творчества различных народов, что, в свою очередь, дает возможность производить обширные сближения и сравнения степного азиатского эпоса со сказаниями европейских народов. Примечательно, что, например, Г.Н. Потанин выделяет в русском и монгольском эпосе фольклорный образ женщины-мстительницы: это жена князя Игоря Ольга в русском предании, жена царя Тенгри в могольской легенде, жена хана Шидурги и Баян-Сулу¹⁸. Причем это сопоставление основано на органичной сумме упомянутых выше «трех путей схождения». В поисках народов, через которые происходила передача мифологических сюжетов, Потанин широко использовал фольклор дальневосточных, среднеазиатских народов, иранцев, этносов Сибири и многих других. Особенно много сопоставлений исследователь приводит с эпосом, бытовавшим у славянских народов, пограничных между Востоком и Западом. В этом смысле представляется очевидным, что областническая мысль содержала тезис о России и Сибири с ее этнокультурным многообразием как о культурном приграничье. Через такие пограничные зоны обеспечивается мирное проникновение элементов одной культуры в другую, возникает синтез или использование заимствований в соответствии с традиционными ор-



гачными нормами, выработанными самой природой. «При необходимой зависимости человека от природы, из всех побуждений благотворными оказываются те, – как рассматривал органику культурного взаимодействия Н.М. Ядринцев, – что дают ему в руки большое количество связей, неизбежно соединяющих с остальным одушевленным миром»¹⁹.

Культурные контакты, естественно возникающие между обществами любого типа, рассматривались областниками как обязательное условие прогресса, достижения общего блага. По мнению Г.И. Пелих, в концепции областников неоднократно проскальзывает идея о том, что характеры народов могут быть поняты лишь через контакты с другими народами и культурами. Возможно, здесь, как отмечает отечественный исследователь, сказало влияние Гумбольдта, восхищение идеями которого Потанин никогда не скрывал²⁰. Поэтому вполне понятно, что в своей культурологической концепции областники разрабатывали теорию изучения пространственного движения культур и механизмов диффузии.

Н.М. Ядринцев приводил идеи, созвучные с восточной гипотезой Потанина в редакционной статье первого номера «Восточного Обозрения». С целью определить направление газеты и позицию редакции, он комментировал публикацию востоковеда В.П. Васильева о взаимоотношениях Востока и Запада, рассуждая о фактах исторического взаимодействия и единства происхождения этих, как он пишет, «братьев одной матери».

В этом диалоге культур областники считали основополагающим поддержание локальных ее форм. Культура, согласно взглядам областников, становится серьезным фактором существования локального сообщества тогда,

когда все его члены осознают себя как некое единство, идентифицируют себя с конкретной территорией, ощущая себя связанными с нею не только производственными связями, но и транслируемыми ценностями, среди которых значимость места жизни в судьбе ее жителей и судьбе страны ощущается как доминантная. Поэтому важную роль в развитии культуры мыслители-областники отводили литературе, считая, что она может пробудить «спящую красавицу – Сибирь».

Справедливости ради нужно отметить, что в самой структуре концепта культуры особое значение областники придавали трем составляющим. Это патриотизм как аксиологическое начало, способствующие культурному развитию, образование как механизм выработки культурных стереотипов и национальная интеллигенция как носитель и социальный инициатор прогресса культуры.

В целом, выделив общие аспекты рассмотренной концепции, можно сделать вывод, что культурная сфера в политико-правовой концепции Н.М. Ядринцева и Г.Н. Потанина есть сложноорганизованная, исторически сложившаяся система, возникающая под действием природно-климатических факторов и взаимодействия с другими культурными системами, способная существовать на основе признания самоценности и самодостаточности каждой культуры, каждого этноса.

¹ Потанин Г.Н. Нужды Сибири // Сибирь, ее современное состояние и нужды: сборник статей. СПб., 1908. С. 266.

² Ядринцев Н.М. Дикарь перед судом науки и цивилизации // Восточное обозрение. 1882. № 28. С. 2.

³ Ядринцев Н.М. Умственное развитие и объем познаний первобытного человека, выясненные взглядом на исто-

рию Угро-Алтайцев // Восточное обозрение. 1896. № 68. С. 2.

⁴ Сагалаев А.М., Крюков А.В. Потанин Г.Н.: опыт осмысления личности. Новосибирск, 1991. С. 187.

⁵ Азадовский М.К. История русской фольклористики. М., 1963. Т. 2. С. 227.

⁶ Ядринцев Н.М. Сибирь как поприще изучения человеческой культуры // Восточное обозрение. 1886. № 2. С. 9.

⁷ Кандеева А.Г. Слово о Ядринцеве: монография. Омск, 2000. С. 134.

⁸ Ядринцев Н.М. Дикарь перед судом науки ... С. 3.

⁹ Потанин Г.Н. Быть или не быть сибирскому областничеству? // Г.Н. Потанин. Избранные сочинения в 3 т. Т. 2. Общественно-политические произведения. Павлодар, 2005. С. 353.

¹⁰ Ядринцев Н.М. Сибирские инородцы, их быт и современное положение. СПб., 1891. С. 242.

¹¹ Там же. С. 260.

¹² Шиловский М.В. К вопросу об открытии Каракорума // Сибирь и Центральная Азия: проблемы региональных связей. Томск, 2000. Вып. 2. С. 11.

¹³ См. Потанин Г.Н. Заметки о Западной Сибири // Русское слово. 1860. № 9.

¹⁴ Щапов А.П. Новая эра. На рубеже тысячелетий // Собрание сочинений Щапова А.П. Доп. том к изданию 1905-1908 гг. Иркутск, 1937. С. 4.

¹⁵ Цит. по: Леонов В.Н. Культурологическая концепция Г.Д. Гребенщикова: дисс. ... канд. филос. наук: 24.00.01. Барнаул, 2003. С. 79.

¹⁶ Ковалышкина Е.П. Историко-культурные взгляды Г.Н. Потанина // Коренные народы Сибири: проблемы историографии, истории, этнографии, лингвистики. Томск, 2004. С. 32.

¹⁷ Потанин Г.Н. Очерки Северо-Западной Монголии. СПб., 1883. С. 651.

¹⁸ См. подробнее: Потанин Г.Н. Восточные мотивы в средневековом европейском эпосе. М., 1899. С. 676.

¹⁹ Ядринцев Н.М. Сибирь как поприще изучения... С. 8.

²⁰ Пелих Г.И. Историческая концепция Г.Н. Потанина. Томск, 2006. С. 115.

Alexander Viktorovich Golovinov, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Lawmaking of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philosophical Sciences

The article focuses on the views of regionalists on culture within political and legal ideas. By analyzing extensive resources the author found that the cultural sphere in the political and legal concept of N.M. Yadrintseva and G.N. Potanin has a complexly historically established system.

Keywords: ideology, regionalism, culture, G.N. Potanin, N.M. Yadrintsev.





УДК 340.12

Юрий Александрович Зеленин, 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 исторических наук

Статья посвящена проблеме идеологического облика известного политического мыслителя А. де Токвиля. Рассматриваются различные точки зрения на эту проблему. По мнению автора, А. де Токвиля следует идентифицировать как свободного консерватора.

Ключевые слова: А. де Токвиль, либерализм, консерватизм, либеральный консерватизм, аристократический консерватизм, свободный консерватизм.

ПРОБЛЕМА ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ИДЕНТИФИКАЦИИ А. ДЕ ТОКВИЛЯ

PROBLEM OF IDEOLOGICAL IDENTIFICATION OF A. DE TOCIVILIA

За создателем эпохального по значению в мировой общественной мысли труда «Демократия в Америке», благодаря которому Алексиса де Токвиля считают одновременно одним из родоначальников социологии и политологии, на постсоветском пространстве закреплен ярлык либерального мыслителя. Этот штамп – «Токвиль – либерал» – транслируется, например, в большинстве современных российских и украинских учебниках по истории политической и политико-правовой мысли¹.

Вместе с тем среди ученых, специально исследующих творчество А. де Токвиля, такого единодушия нет. Проблема идеологической принадлежности Токвиля вызывала и продолжает вызывать оживленный научный интерес у представителей различных исследовательских направлений как среди отечественных, так и зарубежных исследователей.

Самая многочисленная группа исследователей относит А. де Токвиля к либеральной традиции, но часто акцентируя внимания на консервативные элементы в его творчестве, идентифицируют его как консервативного (странного, аристократического, империалистического и др.) либерала.

По мнению одного из первых биографов А. де Токвиля Э. д'Эйхталя, он всю свою жизнь являлся «истинным и горячим либералом»². Главной заслугой А. де Токвиля он считает создание теории либеральной демократии, доказавшей возможность общества,

в котором личная свобода и частная собственность успешно сочетаются с демократическим государственным устройством.

Историк В.А. Бутенко считал, что А. де Токвиль в условиях кризиса либерализма во Франции 1830-х гг. выступил в его защиту и «поставил своей задачей перекинуть мост через пропасть, образовавшуюся между либерализмом и демократией, примирить в общем синтезе идеал свободы с идеалом равенства»³. Данный исследователь полагал, что «аристократическое происхождение и воспитание заставляло его иногда с некоторым презрением... смотреть на буржуазию, бывшую опорой французского либерализма; но основной принцип либерализма – вера в свободу самоопределяющейся личности, как самый могущественный рычаг прогресса – остался навсегда краеугольным камнем его политического учения»⁴. Он называл А. де Токвиля «верным адептом либерализма», считая, что для него главной целью государства является обеспечение индивидуальной свободы и лучшей формой правления является конституционная монархия⁵.

Историк и правовед П.Г. Виноградов характеризовал А. де Токвиля как аристократа («по происхождению и воспитанию») и либерала-индивидуалиста («по характеру и убеждениям»)⁶.

Преимущественно либералом Токвиля считают большинство современных отечественных исследователей.

Историк Л.П. Веремчук с 1980-х гг. отстаивала и поддерживает до сих пор точку зрения, что Токвиль является «сторонником и одним из создателей либеральной доктрины в ее умеренном, консервативном варианте»⁷.

Т.М. Фадеева считает Токвиля представителем французской либеральной мысли, совершившего «интеллектуальный перелом» своим заявлением «об исторической неизбежности перехода к демократическому либерализму»⁸. Однако она отмечает, что на практике он «... проявлял себя и как либерал, и как консерватор»⁹.

И.А. Дементьев, отмечая факты равного доминирования в мировоззрении Токвиля консервативных и либеральных ценностей¹⁰, все же приходит к выводу, что он в большей степени является продолжателем либеральной традиции: «Представления Токвиля о роли религии в общественном развитии, о диалектическом взаимодействии ценностей свободы и равенства, об опасностях демократического строя обогащают либеральную мысль и закладывают основы либерально-демократической доктрины XIX в.»¹¹.

К либералам Токвиля причисляет и доктор политических наук М.М. Федорова. Правда, она отмечает особое место мыслителя в либеральной традиции, заключающееся в том, что он предпринял попытку сочетать принципы индивидуализма и народного представительства, синтез которых в раннем (аристократическом) ли-



берализме не мог быть осмыслен¹². По ее мнению, Токвиль, в отличие от Б. Констана, приходит к выводу, что без политической свободы невозможно и подлинная индивидуальная свобода¹³. Также М.М. Федорова отмечает наличие «консервативной ноты в классическом либерализме А. Токвиля»¹⁴.

Это, прежде всего, скептическое отношение Токвиля к природе человека: «С одной стороны, человек сам строит свой социальный и политический мир и берет на себя ответственность за собственную судьбу. С другой же – таинственная, «демоническая» природа внутри него самого препятствует ему стать полностью человеческим»¹⁵. По мнению исследователя, консервативный элемент в мировоззрении Токвиля является существенным в позднем периоде его творчества и проявляется «в консервативном отношении к просвещенческому разуму, не опосредованному действием», которое состоит в критическом отношении к общим законченным теориям, в том числе в области законодательства и к просветительскому стремлению переделать все социальное устройство общества в соответствии с правилами логики и единым планом¹⁶.

Часть отечественных и зарубежных ученых считают Токвиля либеральным или же аристократическим консерватором либо просто консерватором, что встречается реже. Принципиальным для данной группы исследователей является акцент на консервативной основе мировоззрения мыслителя.

Видный славянофил Ю.В. Самарин в своей короткой рецензии к «Старому порядку и революции» характеризует Токвиля наряду с Монталамбером, Рилем и Штейном как «западного славянофила»: «Все они, по основным убеждениям и по конечным своим требованиям, ближе к нам, чем к нашим западникам. Как у нас, так и во Франции, Англии, Германии, на первом плане один вопрос: законно ли самодержавное полномочие рас суда в устройстве души человеческой, гражданского общества, государства? Вправе ли рассудок ломать и коверкать духовные убеждения, семейные и гражданские предания – словом, исправлять по-своему жизнь? Тирания рассудка в области философии, веры

и совести соответствует на практике, в общественном быту, тирании центральной власти»¹⁷. Не используя термина «консерватизм», данные убеждения Ю.Ф. Самарин называет «жизненным торизмом». Разницу между западными и отечественными славянофилами он видит в том, что для первых носителем традиционных ценностей является аристократия, для вторых – народ: «мы обращаемся к простому народу, но по той же самой причине, по которой они сочувствуют аристократии, т.е. потому, что у нас народ хранит в себе дар самопожертвования, свободу нравственного вдохновения и уважение к преданию. В России единственный приют торизма – черная изба крестьянина. В наших палатах, в университетских залах веет всеиссушающим вигизмом»¹⁸. Другое отличие он видит в том, что торизм и вигизм имманентен западной цивилизации, а в России он привит извне¹⁹.

Н.Г. Чернышевского тоже можно отнести к представителям этого направления. Правда, он оценивает взгляды Токвиля весьма негативно и характеризует его как «либерально-обскуранта», относя его к мыслителям Западной Европы, «у которых под либерализмом скрывается обскурантизм»²⁰. Оценивая книгу Токвиля «Старый порядок и революция», Чернышевский считает, что его «убеждения во многом реакционны, во многом вздорны» и находит в книге только одно достоинство: «Среди множества разного вздора в книге Токвиля проводится одна верная мысль, что абсолютизм наделал Франции несравненно больше вреда, нежели пользы»²¹.

Советский историк М.А. Алпатов полагал, что созданный буржуазной наукой образ А. де Токвиля как либерала и демократа – «непримиримого борца против деспотизма, приверженца свободы и республики» – ложен и извращает «подлинный политический смысл лозунга Токвиля о свободе и республике, все действительное политическое содержание его исторической теории».

М.А. Алпатов считает, что политические предпочтения А. де Токвиля были обусловлены его классовым происхождением: «Дворянские истоки дворянский характер его политических взглядов не подлежат сомнению».

Он считал, что в основе политической программы А. де Токвиля как идеолога дворянства, лежали «старые феодальные традиции» (политическая децентрализация и независимая судебная власть), направленные против усиления буржуазного государства. Также А. де Токвиль, по его мнению, был родоначальником «реакционной республиканской концепции», согласно которой «республика есть такая государственная форма, где господствует политическая свобода, и больше всего подходит для господства аристократии, в то время как монархия есть не что иное, как форма «народной тирании» и всеобщего политического равенства»²². Жесткая оценка идеологического облика А. де Токвиля М.А. Алпатовым долгое время не подвергалась сомнению.

Попытку смягчить оценку А. де Токвиля как сугубо реакционера и идеолога дворянства предпринял в 1980-е гг. другой советский историк – М.А. Далин. Сделав оговорку о неосновательности «оспаривать дворянские и роялистские симпатии» А. де Токвиля и отказываясь давать «оценку политических и социальных идей» мыслителя, он обоснованно усомнился в том, что «идейный мир Токвиля» исчерпывается его дворянскими симпатиями²³.

Среди современных отечественных исследователей наиболее последовательно к представителям консервативной мысли Токвиля относит А.В. Фененко. Он характеризует его идеологию как «аристократический консерватизм». Консерватизм Токвиля проявляется, по мнению автора, в его критике революционного пересоздания общества и в осознании аристократии как обязательного элемента стабильного общества, в ностальгическом отношении к прошлому, в отказе от возможности переделать общество, основываясь на некий рациональный проект, восприятию разрушения традиционных общественных корпораций как безусловного зла и критике демократического общественного идеала как пути к деспотизму. Вместе с тем он считает, что Токвиль был не классическим консерватором, а адаптировал консерватизм к современным ему условиям, привнес в данную идеологию идею свободы





в сочетании с идеей ответственности. Помимо этого «токвилевское творчество вносит во французскую консервативную мысль понимание «народа» как единой и неделимой общности, что позволяет при определенных условиях трансформироваться в национализм»²⁴.

Американский социолог, неоконсерватор Р. Нисбет считает Токвиля консерватором, так как последний, по его мнению, придерживался основного принципа консерватизма – «приверженность частному сектору, семье, местному сообществу, экономике и частной собственности», «децентрализация правительства», «создание таких политических условий, когда все более возрастает уважение к корпоративным правам небольших подразделений государства и общества»²⁵.

Современный отечественный исследователь творчества Нисбета Е.Д. Руткевич тоже склоняется к его точке зрения, что Токвиль был «скорее консерватором, чем либералом»²⁶. Она это обосновывает следующими аргументами: 1) понимание свободы личности Токвилем идет вразрез с либеральным, буржуазным пониманием свободы личности, с присущим ему «погоней за материальным благополучием и удовольствиями, могущими привести лишь к гибели личности, а вовсе не к ее совершенствованию»; 2) как современные консерваторы, подобные Р. Нисбету, Токвиль придавал большое значение институтам гражданского общества, занимающим промежуточное положение между государством и личностью; 3. как и другие консервативные мыслители Токвиль считал «нерациональные, неутилитарные ценности священными одной из главных констант человеческого существования»²⁷.

Промежуточную позицию между этими основными группами занимает известный отечественный исследователь творческого наследия А. де Токвиля историк С.А. Исаев. Он считает, что политические взгляды Токвиля возможно оценивать одновременно и как консервативные, и как либеральные: «Обе характеристики верны, но слова эти очень многозначны и надо говорить, каким именно смыслом они относятся к Токвилю»²⁸. Консерва-

тизм Токвиля проявляется, по его мнению, прежде всего страхе перед будущим, в восприятии им социального развития «как последовательности нисходящих этапов упадка нравов», в изменчивости приоритетов его политического мировоззрения, «как последовательности уступок... непреодолимому ходу вещей»²⁹. Либерализм же мыслителя, считает С.А. Исаев, заключается в том, что политическая свобода является базовой, приоритетной ценностью его мировоззрения³⁰.

В чем-то схожа по данной проблеме позиция американского политолога Г. Ласки, который в попытке определить идеологическую идентичность мыслителя дает «негативное определение» его убеждений: «...Токвиль не был демократом и едва ли его можно считать либералом в классическом смысле этого слова. Но нам также понятно, что его убеждения не были убеждениями истинного аристократа, иначе он не пытался бы в тех условиях войти в контакт с организациями, борющимися за равенство. Из его «Воспоминаний» явствует, что он не был социалистом и социалистические партии того времени не вызывали у него большого уважения»³¹.

Французский государствовед А. Мишель считал А. де Токвиля, прежде всего, демократом. Данный исследователь разделял всех представителей политико-правовой мысли на сторонников принципа индивидуализма и коллективизма, А. де Токвиль, по его мнению, относится к демократической школе в рамках индивидуалистического направления. Главным отличием демократической школы от либеральной он считает приверженность принципу народного верховенства, а от социалистической – защиту индивидуальной собственности³². Он был убежден, что главной задачей А. де Токвиля было констатировать неизбежность демократии и возможность ее сочетания с политической свободой, однако «...Токвиль склонен видеть в современном ему индивидуализме скорее опасность, нежели благо»³³. Исходя из этой опасности, принцип индивидуализма должен, по А. де Токвилю, дополняться принципом солидарности – в этом А. Мишель усматривает оригинальную черту индивидуализма данного мыслителя и одно из важней-

ших отличий демократической школы от школы либеральной³⁴.

Подытоживая различные точки зрения на идеологический облик А. де Токвиля, мы склоняемся в большей степени к группе исследователей, считающих его консервативным мыслителем. Атипичность, странность идеологической позиции А. де Токвиля заключается, по мнению большинства исследователей, в сочетании несочетаемого, т.е. ценностей либерализма и консерватизма. Поэтому его называют не просто консерватором или либералом, а «либеральным консерватором» или «консервативным либералом». Либо же добавляют понятиям «консерватор» или «либерал» такие эпитеты, как «аристократический», «странный», «империалистический» и др.

На наш взгляд, проблема идентификации Токвиля связана напрямую с двойственностью понятия «консерватизм»³⁵. Всех консервативных мыслителей, как западных, так и отечественных, можно в той или иной степени разделить на две основные группы: «культурную и идеологическую. С одной стороны, консерватизм может сочетать стабильность с динамикой и творчеством, выражая объективные потребности культурного развития, но, с другой стороны, он может выражать рутину (Чичерин), реакционность (Градовский), противостоять росту и движению вперед (Тихомиров)»³⁶. Первую разновидность консерватизма называют также часто «истинным», «настоящим», «народным», «свободным», «просвещенным», «вольным», «творческим», «самобытным»; вторую – «консерватизмом рутинного типа», «политическим», «практическим», «ложным», «бюрократическим», «охранительно-идеологическим», «официально-бюрократическим» и др.

Одними из первых подобный дуализм консерватизма отметили славянофилы, в том числе Самарин, который не случайно отнес А. де Токвиля к представителям так называемого «западного славянофильства».

Удачно, по нашему мнению, будет характеризовать мировоззрение А. де Токвиля термином «свободный консерватизм». Данное понятие из-



вестный калининградский исследователь В.Н. Шульгин применяет по отношению к таким русским мыслителям, как А.С. Пушкин, П.А. Вяземский, Ф.И. Тютчев, а также к славянофилам и др.³⁷

Стоит подчеркнуть, что ценность свободы, которую по какой-то причине рассматривают как исключительно либеральную ценность, является неотъемлемой частью и других идеологических систем, а именно анархизм, социализм и в том числе – консерватизм. Другое дело, что понимают они свободу совершенно по-другому.

Сам Токвиль свою идеологическую позицию находит как раз не странной, а вполне естественной. Напротив, в современном ему обществе, по его мнению, «распалась естественная связь между воззрениями и склонностями людей, между их поступками и убеждениями». В итоге, как он полагал, «верующие сражаются против свободы, а друзья свободы нападают на религию; благородные, великодушные люди превозносят рабство, а души низменные и угодливые ратуют за независимость; честные и просвещенные граждане становятся врагами всякого прогресса, тогда как люди, лишённые нравственности и чувства патриотизма, объявляют себя апостолами цивилизации и просвещения! Не происходило ли нечто подобное во все времена?»³⁸.

¹ См. например: Мамут А.С. Глава 17. Политические учения в Западной Европе в первой половине XIX в. П. 3. Французский либерализм // История политических и правовых учений: учебник для вузов / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 1997. С. 478-482; Левченко В.Н. Глава 14. Либерализм во Франции. П. 2. А. Токвиль // История политических учений: учебник для вузов / под общ. ред. проф. О.В. Мартышина. М., 2002. С. 284-287; Демиденко Г.Г. Французский либерализм: Б. Констан, А. де Токвиль // Демиденко Г.Г. История учений о праве и государстве: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков,

2008. С. 256-258; Ерышев А.А. История политических и правовых учений: учеб. пособие. Киев, 2002. С. 111; Кирилюк Ф.М. Теория демократії Жареля-Алексиса-Кререля де Токвиля // Кирилюк Ф.М. Історія зарубіжних політичних вчень. Нової доби: Навч. посібник. К., 2008. С. 366-371; Скоробогатов А.В. История политических и правовых учений: учебно-методическое пособие. Казань, 2004. С. 113-114; Федущак-Паславська Г.М. Історія політичних та правових учень. Навчально-методичний посібник для студентів юридичного факультету. Львів, 2008. С. 214; История политических и правовых учений: учебник для магистров / В.И. Власов, Г.Б. Власова, С.В. Денисенко, В.К. Цечоев. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 196-199 и др.

² Эйтхаль Э. Алексис Токвиль и либеральная демократия. М., 2012. С. 133.

³ Бутенко В. Политическое учение Токвиля // Вестник Европы. 1910. № 12. С. 185.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 186.

⁶ Виноградов П. Предисловие к русскому переводу // Токвиль А. Старый порядок и революция. 4-е изд. М., 1905. С. 5.

⁷ Веремчук А.П. Проблема социально революции в исторической концепции Алексиса Токвиля: автореф. дисс. ... докт. ист. наук: 07.00.09. Томск, 2013. С. 20.

⁸ Либерализм Запаदा XVII-XX века / Патрушев А.И., Согрин В.В., Токарева Е.С., Фадеева Т.М. М., 1995. С. 63.

⁹ Там же. С. 66.

¹⁰ Дементьев И.О. Политическая теория А. де Токвиля и французский либерализм первой половины XIX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. Калининград, 2004. С. 17.

¹¹ Там же. С. 7.

¹² Федорова М.М. Метаморфозы принципов Просвещения в политической философии Франции эпохи буржуазных революций. М., 2005. С. 72.

¹³ Там же. С. 77.

¹⁴ Там же. С. 140.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же. С. 141.

¹⁷ Самарин Ю.Ф. По поводу книги «L'ancien regime et la revolution par Alexis de Tocqueville». Paris, 1856 // Самарин Ю.Ф. Сочинения. М., 1877. Т. 1. С. 401.

¹⁸ Там же. С. 402.

¹⁹ Там же.

²⁰ Чернышевский Н.Г. Полное собрание сочинений: в 15 т. М., 1950. Т. 5. С. 666.

²¹ Там же. С. 661.

²² Алпатов М.А. Политические идеи буржуазной историографии XIX в. М.-Л., 1949. [Электронный ресурс]. URL: http://istmat.info/files/uploads/29081/polit-historiography_m-a-alpatov_1949.pdf

²³ Далин В.М. Историки Франции XIX-XX веков. М., 1981. С. 42.

²⁴ Фененко А.В. Аристократический консерватизм Алексиса де Токвиля и его влияние на политическую теорию «правых» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.hist.vsu.ru/cdh/Articles/04-01.htm>

²⁵ Цит по: Гуторов В.А. Консерватизм на Западе и консервативный проект для России: очередной миф или реальность? // Гуторов В.А. Политика: наука, философия, образование. СПб., 2011. С. 107-108.

²⁶ Руткевич Е.Д. Социологическая концепция Роберта Нисбета // Социологический журнал. 1999. № 1-2. С. 36.

²⁷ Там же. С. 36-37.

²⁸ Исаев С.А. Алексис Токвиль и Америка его времени. СПб., 1993. С. 115.

²⁹ Там же. С. 116.

³⁰ Там же.

³¹ Ласки Г. Дж. Предисловие // Токвиль, Алексис де Демократия в Америке. М., 1992. С. 19.

³² Мишель А. Идея государства. Критический опыт истории социальных и политических теорий во Франции со времени революции. М., 2008. С. 279.

³³ Там же. С. 285.

³⁴ Там же. С. 286.

³⁵ См. подробнее: Горохов А.А. Культурно-политический контекст начала XIX в. и его влияние на формирование консервативных ценностей политической культуры России // Власть. 2011. № 8. С. 88-90; Горохов А.А. Два подхода к пониманию русского консерватизма в истории социально-политической мысли России XIX-XXI вв. // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. № 2. С. 110-115.

³⁶ Горохов А.А. Два подхода к пониманию русского консерватизма в истории социально-политической мысли России XIX-XXI вв. // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. № 2. С. 112.

³⁷ См.: Шульгин В.Н. Русский свободный консерватизм первой половины XIX в. СПб., 2009. 496 с.

³⁸ Токвиль А. де Демократия в Америке. М., 1992. С. 33-34.

Yury Aleksandrovich Zelenin, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines and Lawmaking of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Historical Sciences

The article is devoted to the problem of an ideological image of a famous political thinker A. de Tocvilia. Various points of view on this problem are considered. The author believes that A. Tokvil should be identified as a free conservative.

Keywords: A. de Tocvil, liberalism, conservatism, liberal conservatism, aristocratic conservatism, free conservatism.





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 рассматривается иерархия нормативных правовых актов как источников правового регулирования исполнительного производства в Российской Федерации, которая важна для определения юридической силы актов и практического решения возможных коллизий между этими актами. Обращается внимание на проблемы подзаконного нормотворчества в сфере исполнительного производства, на идею принятия Исполнительного кодекса РФ.

Ключевые слова: исполнительное производство, нормативные правовые акты, правовое регулирование, Исполнительный кодекс РФ.

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

REGULATIONS AS SOURCES OF LEGAL REGULATION OF EXECUTORY PROCESS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Источники исполнительного производства – это внешнее выражение правовых норм, регламентирующих процедуру принудительного исполнения в России. Нормативные правовые акты наряду с нормативными договорами, международными договорами и нормоориентирующими решениями судов являются источниками правового регулирования исполнительного производства в Российской Федерации. При этом именно они составляют базовую группу источников права для отечественной системы принудительного исполнения в силу устройства государственной системы права по романо-германскому образцу. Нормативные правовые акты как источники правового регулирования исполнительного производства в Российской Федерации можно подразделить на несколько групп.

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.)¹. Непосредственно норм об исполнительном производстве в Конституции РФ не содержится. Однако многие ее положения важны для осуществления принудительного исполнения. Например, ст. 2 Основного закона устанавливает

признание, соблюдение и защиту прав человека обязанностью государства; ст. 35 и 46 закрепляет право частной собственности и право на судебную защиту. Кроме того, положения гл. 2 Конституции РФ («Права и свободы человека и гражданина») должны находить прямое действие при осуществлении принудительного исполнения. Для исполнительного производства имеют значение и другие нормы Конституции РФ. Например, при обжаловании в суд действий судебного пристава-исполнителя применению подлежат положения о судебных гарантиях реализации прав граждан и устройстве судебной системы в РФ; при обращении взыскания на имущество муниципалитетов – нормы о самостоятельности местного самоуправления и т.д. Системообразующая роль Конституции РФ для исполнительного производства нашла свое подтверждение в многочисленных актах Конституционного Суда РФ, разрешающего конкретные вопросы правоприменения в сфере исполнительного производства. Правовые позиции Конституционного Суда РФ касаются многих вопросов принудительного исполнения, в том числе

взыскания исполнительского сбора, исполнительных документов, перечня имущества, на которое нельзя обратить взыскание².

2. Федеральные законы. Базовым из них является Федеральный закон от 2 октября 2007 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»³, заменивший собой ранее действовавший Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве». Новый закон отличается более четкой юридической техникой, а также более подробным регулированием отдельных институтов. В частности, в нем впервые четко были урегулированы сроки в исполнительном производстве, подробно прописано право на обжалование действий судебного пристава-исполнителя, введены институты презумпции извещенности должника, регистрации прав должника, ограничения права на выезд должника за границу, уточнен перечень исполнительных документов и требования к ним, точнее прописан правовой статус участников исполнительного производства, разведены понятия «мер принудительного исполнения» и «испол-



нительных действий», «окончания» и «прекращения» исполнительного производства и др.

Безусловным достоинством ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г. является закрепление приоритета его норм над другими актами в части вопросов принудительного исполнения. В ст. 3 Закона установлено: «Законодательство РФ об исполнительном производстве основано на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» и иных федеральных законов, регулирующих условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц. Нормы федеральных законов, регулирующие условия и порядок принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц, должны соответствовать настоящему Федеральному закону»⁴.

В целом юридическая общественность достаточно позитивно восприняла факт принятия этого акта, хотя не обошлось и без критики. Например, достаточно часто высказывается мысль о том, что этот акт, принципиально не отличаясь от своего предшественника, призван лишь формально-юридически показать международному сообществу (особенно Европейскому суду по правам человека) общую тенденцию по совершенствованию исполнительного производства в России. Закон критикуется за ограниченность полномочий судебного пристава-исполнителя, за узость прав взыскателя, за непродуманность юридического оформления отдельных процессуальных действий (взыскания исполнительского сбора, исполнения требований неимущественного характера, обращения взыскания на заложенное имущество и т.п.).

Также одним из основных законов в рассматриваемой сфере является *Федеральный закон от 21 июля 1997 г. (ред. от 8 марта 2015 г.) № 118-ФЗ «О судебных приставах»*⁵. На фоне современной правовой системы он смотрится несколько архаично, так как принят до вступления в силу законодательства о государственной гражданской службе и не использует введенные им тер-

минологию и юридические конструкции. Однако именно он определяет взаимоотношения между разными видами судебных приставов и иерархию должностей среди них, требования к судебным приставам-исполнителям и их основные права и обязанности (которые, правда, тоже невозможно применять без ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г.).

В силу того, что судебные приставы-исполнители – это государственные гражданские служащие, к ним применяются все источники в сфере государственной гражданской службы во главе с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶.

К числу базовых федеральных законов, содержащих нормы об исполнительном производстве, можно отнести также практически все кодексы, устанавливающие материальные и процессуальные правоотношения: Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 138-ФЗ⁷ (далее – ГПК РФ), Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24 июля 2002 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 95-ФЗ⁸ (далее – АПК РФ), Гражданский кодекс РФ (далее – ГК РФ), Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. (ред. от 20 апреля 2015 г.) № 223-ФЗ⁹ (далее – СК РФ), Трудовой кодекс РФ от 30 декабря 2001 г. (ред. от 2 мая 2015 г.) № 197-ФЗ¹⁰ (далее – ТК РФ), Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (ред. от 2 мая 2015 г.) № 195-ФЗ¹¹ (далее – КоАП РФ), Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. (ред. от 7 апреля 2015 г.) № 63-ФЗ¹² (далее – УК РФ) и др.

В ГПК РФ можно выделить две группы норм, в той или иной степени составляющих нормативную основу исполнительного производства. Так, в ГПК РФ предусмотрен специальный раздел, целиком посвященный исполнительному производству (разд. VII), который состоит из 19 статей (ст. 428-446).

Вторая часть норм ГПК РФ, имеющих значение для исполнительного производства, – это иные статьи Кодекса, регулирующие вопросы: разъяснения решения, подлежащего

исполнению (ст. 202); отсрочки или рассрочки исполнения решения, изменения способа и порядка исполнения решения (ст. 203); определения порядка и срока исполнения решения суда, обеспечения его исполнения (ст. 204); особенности решений суда о присуждении имущества или его стоимости (ст. 205); обязывающие должника совершить определенные действия (ст. 206); решений суда в пользу нескольких истцов или против нескольких ответчиков (ст. 207); решений суда, подлежащих немедленному исполнению (ст. 211).

По ранее действовавшему гражданскому процессуальному законодательству особую группу норм составляли приложения к ГПК РСФСР: приложение № 1 «Перечень видов имущества граждан, на которые не может быть обращено взыскание по исполнительным документам»; приложение № 2 «Восстановление утраченного судебного или исполнительного производства». Сейчас ГПК РФ действует без каких-либо приложений. Перечень видов имущества, на которое не может быть обращено взыскание, указан в ст. 446 ГПК РФ, а возможность восстановления утраченного исполнительного производства вообще не регулируется ГПК РФ¹³.

В АПК РФ также имеются отдельные положения, связанные с исполнительным производством. Раздел VII АПК РФ посвящен общим вопросам исполнения судебных актов, вынесенных арбитражными судами. Многие нормы, содержащиеся в этом разделе АПК РФ, дополняют положения ФЗ «Об исполнительном производстве». К таким положениям относятся: порядок выдачи исполнительного листа (ст. 319-323 АПК РФ), поворот исполнения судебного акта (ст. 325-326 АПК РФ). В АПК РФ законодатель не ставил цель детального раскрытия вопросов принудительного исполнения (например, в разд. VII АПК РФ содержится лишь 15 статей).

В ГК РФ содержатся нормы о представительстве, порядке выдачи доверенности (гл. 10), об ответственности за нарушение обязательств (гл. 25) вследствие причинения вреда (гл. 59), о порядке проведения торгов (ст. 447-449), некоторые другие нормы.





В СК РФ урегулирован порядок исполнения решений судов по спорам, связанным с воспитанием детей (ст. 79), а также порядок уплаты и взыскания алиментов (гл. 17).

В ТК РФ закреплены наиболее важные вопросы, связанные с порядком защиты трудовых прав и разрешением трудовых споров (разд. XIII). В частности, определяются способы защиты трудовых прав работников (ст. 352), полномочия органов федеральной инспекции труда (ст. 356), компетенция комиссии по трудовым спорам (ст. 385), порядок исполнения решения комиссии по трудовым спорам (ст. 389), правила исполнения решения о восстановлении на работе (ст. 396). Существенным является также правило об ограничении обратного взыскания сумм, выплаченных по решению органов, рассматривающих индивидуальные трудовые споры (ст. 397). Это положение имеет значение при повороте исполнения по трудовым спорам.

КоАП РФ и УК РФ регламентируют вопросы административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства в сфере исполнительного производства.

Среди источников исполнительного производства можно назвать и множество иных федеральных законов. Например, Федеральный закон от 29 июля 1998 г. (ред. от 1 апреля 2015 г.) № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ»¹⁴, Федеральный закон от 16 июля 1998 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)»¹⁵, Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. (ред. от 28 декабря 2013 г.) № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹⁶, Федеральный закон от 08 февраля 1998 г. № 14-ФЗ (ред. от 6 апреля 2015 г.) «Об обществах с ограниченной ответственностью»¹⁷ и другие.

3. *Подзаконные федеральные нормативные акты.* В ст. 3 ФЗ «Об исполнительном производстве» по поводу подзаконных актов как источников исполнительного производства говорится: «На основании и во исполнение настоящего Федерального закона Президент РФ и Правительство РФ принимают нормативные правовые акты по вопросам обеспечения исполнительного производства». Следует заметить, что Президент РФ активного правотворчества в этой сфере не осу-

ществляет. В основном его акты здесь касаются организации деятельности подчиненной ему через Министерство юстиции РФ Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП), а также кадровых вопросов. Например, статус ФССП как органа принудительного исполнения регламентируется Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 (ред. от 20 января 2015 г.) «Вопросы Федеральной службы судебных приставов»¹⁸. В 2011 г. в связи с общей тенденцией повышения открытости органов исполнительной власти Президент РФ принял Указ от 10 августа 2011 г. № 1072 (ред. от 30 сентября 2013 г.) «Об утверждении перечня информации о деятельности Федеральной службы судебных приставов, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹⁹. В качестве источников правового регулирования выступают акты президента, утвердившие символику ФССП, например, Указ Президента РФ от 21 августа 2012 г. № 1204 «Об учреждении знамени Федеральной службы судебных приставов и знамен ее территориальных органов»²⁰.

Заметную роль в правовом регулировании исполнительного производства играют нормативные правовые акты Правительства РФ. В том числе, Постановление Правительства РФ от 21 июля 2008 г. № 550 «Об утверждении Правил возврата должнику исполнительского сбора»²¹, Постановление Правительства РФ от 30 января 2013 г. № 66 «О Правилах направления информации о торгах по продаже заложенного недвижимого и движимого имущества в ходе исполнительного производства, а также о торгах по продаже заложенного движимого имущества во внесудебном порядке для размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»²², Постановление Правительства РФ от 31 июля 2008 г. № 579 (ред. от 3 ноября 2014 г.) «О бланках исполнительных листов»²³, Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 516 (ред. от 14 мая 2013 г.) «О размерах компенсации расходов, понесенных понятим в связи с исполнением обязанностей понятого при совершении исполнительных действий и (или) применении мер принудительного ис-

полнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц»²⁴.

Вместе с тем, несмотря на признание законом в качестве подзаконных источников исполнительного производства только актов Президента РФ и Правительства РФ, на практике вопросов принудительного исполнения касаются достаточно много актов других органов исполнительной власти. В основном это документы Министерства юстиции РФ и Федеральной службы судебных приставов. Примерами могут являться Приказ Минюста России от 23 апреля 2014 г. № 86 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы судебных приставов по предоставлению государственной услуги по предоставлению информации по находящимся на исполнении исполнительным производством в отношении физического и юридического лица»²⁵, Приказ Минюста РФ от 21 сентября 2007 г. № 192 (ред. от 19 мая 2009 г.) «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации)»²⁶, Приказ ФССП России от 26 июля 2013 г. № 249 «Об утверждении Положения об организации розыска в рамках исполнительного производства»²⁷, Приказ ФССП России от 11 июля 2012 г. № 318 (ред. от 25 марта 2014 г.) «Об утверждении примерных форм процессуальных документов, применяемых должностными лицами Федеральной службы судебных приставов в процессе исполнительного производства»²⁸.

В сфере исполнительного производства принимаются и межведомственные акты: Приказ ФССП РФ № 347, Росимущества № 149 от 25 июля 2008 г. (ред. от 17 сентября 2009 г.) «Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы судебных приставов и Федерального агентства по управлению государственным имуществом по вопросам организации продажи имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество»²⁹, Приказ Минюста РФ № 11, Минфина РФ № 15н от 25 января



2008 г. (ред. от 06 августа 2008 г.) «Об утверждении Инструкции о порядке учета средств, поступающих во временное распоряжение структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов»³⁰ и др.

Правотворчество в сфере исполнительного производства на уровне министерств и ведомств предопределяется спецификой деятельности по принудительному исполнению, которая в ряде случаев требует узконаправленного регулирования. Однако в условиях действия ФЗ «Об исполнительном производстве» в современной редакции юридическая сила ведомственных актов по вопросам принудительного исполнения может быть поставлена под сомнение в силу прямо обозначенного в нем приоритета норм над другими нормативными актами в сфере исполнительного производства. Соответственно, представляется логичным внести изменения в названный закон с целью признания актов министерств, служб и агентств источниками исполнительного производства.

Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в принципе допускает правотворчество федеральных органов исполнительной власти, находящихся ниже Правительства РФ. В частности, в нем говорится, что федеральным министерством является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности, а федеральным службам и агентствам по общему правилу осуществление нормативно-правового регулирования запрещено, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента РФ или постановлениями Правительства РФ³¹.

При этом Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 (ред. от 7 мая 2015 г.) «Вопросы Министерства юстиции РФ» характеризует Минюст России как уполномоченный орган по выработке и реализации государственной политики и нормативно-пра-

вовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов³². То есть в отношении Минюста есть прямое указание Президента РФ о допустимости его правотворчества в сфере исполнительного производства. В отношении же ФССП РФ такого сказать нельзя. В Положении о ней говорится лишь о праве ФССП РФ вносить (представлять) Министру юстиции РФ проекты нормативных правовых актов и других документов по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, а также издавать в пределах своей компетенции индивидуальные правовые акты (приказы, указания и распоряжения) по вопросам организации деятельности ФССП России, обязательные для исполнения всеми ее работниками³³. Поэтому существующие на практике нормативные правовые акты ФССП РФ рассматривать как источники исполнительного производства весьма спорно.

Достаточно спорным является отнесение к источникам правового регулирования исполнительного производства методических указаний Министерства юстиции РФ и ФССП России. На практике эти акты принимаются либо в форме приказов соответствующего органа (например, Приказ Минюста РФ от 24 декабря 2007 г. № 249 «Методические рекомендации Минюста РФ от 09 апреля 2001 г. № 16/1109 2 «Розыск должника, его имущества, розыск ребенка (п. 1 ст. 28 Закона)»)³⁴, либо (наиболее часто) в форме собственно методических указаний. Примером последних могут быть акты: «Об утверждении Методических рекомендаций об организации работы по исполнению международных обязательств Российской Федерации в сфере правовой помощи» (утв. ФССП России 19 июня 2012 г. № 01-16)³⁵, «Методические рекомендации по порядку исполнения требований исполнительных документов о взыскании алиментов» (утв. ФССП России 19 июня 2012 г. № 01-16)³⁶, «Методические рекомендации по определению порядка рассмотрения заявлений, ходатайств лиц, участвующих в исполнительном производстве» (утв. ФССП

России 11 апреля 2014 г. № 15-9³⁷, «Методические рекомендации о порядке телефонного извещения должников по исполнительным производствам способом автоматического обзвона» (утв. ФССП РФ 27 ноября 2008 г. № 01-3093)³⁸. Зачастую аналогичные указания принимаются даже на уровне территориальных органов ФССП РФ.

При этом Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 (ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» допускает принятие нормативных и индивидуальных правовых актов федеральных органов исполнительной власти лишь в форме приказов. А Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 (ред. от 17 февраля 2014 г.) «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» прямо запрещает издание нормативных правовых актов федеральных органов власти в неустановленных формах (например, в форме писем и телеграмм), равно как и принятие нормативных актов на уровне структурных подразделений или территориальных органов федеральных органов исполнительной власти³⁹. Поэтому представляется, что к принятым не в форме приказа методическим указаниям нельзя относиться как к источнику права. Хотя не секрет, что работники ФССП РФ обязательно с ними знакомятся. Более того, существуют примеры, когда судебных приставов-исполнителей привлекают к дисциплинарной ответственности за неисполнение методических указаний⁴⁰. Подобная практика является, по меньшей мере, спорной.

В целом, говоря о нормативных актах, необходимо обратить особое внимание на то, что в силу указаний ст. 3 ФЗ «Об исполнительном производстве» нормативные правовые акты по вопросам принудительного исполнения могут издаваться исключительно на федеральном уровне власти. К вышесказанному следует добавить, что сегодня по-прежнему популярна идея принятия Исполнительного кодекса РФ. В 2000 г. распоряжением Президента РФ было принято решение о создании рабочей группы при





Министерстве юстиции РФ по разработке проекта Исполнительного кодекса РФ, который по замыслу инициаторов должен был поставить точку в споре о месте и роли исполнительного производства в судебной и правовой системе России⁴¹. Проект был разработан. К нему возвращались при принятии ФЗ «Об исполнительном производстве» 2007 г. Однако он так и не получил своего практического воплощения. Возможно, такой шаг следует считать оправданным, поскольку отношения в сфере исполнительного производства – это комплексные отношения, регламентируемые нормами различных отраслей права. Принятие же здесь единого кодекса может повлечь за собой дублирование правового регулирования.

Таким образом, нормативные правовые акты как источники правового регулирования исполнительного производства в Российской Федерации представляют собой сложную систему, состоящую из Конституции РФ и множества федеральных законов и федеральных подзаконных актов. При этом в силу комплексности института исполнительного производства в РФ принятие кодифицированного акта в сфере принудительного исполнения представляется нецелесообразным. Однако существует потребность в легальном закреплении нормотворческих функций в области принудительного исполнения за федеральными министерствами, службами и агентствами. Нельзя рассматривать методические указания в качестве источников правового регулирования исполнительного производства.

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнитель-

ном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобы открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский»: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2001. № 32. Ст. 3412; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Огневой Натали Ивановны на нарушение ее конституционных прав подпунктом 6 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «Об исполнительном производстве»: Определение Конституционного Суда РФ от 21 июня 2000 г. № 190-О: // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 6; По делу о проверке конституционности положения абзаца третьей части первой статьи 446 ГПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Безменова и Н.В. Калабуна: Постановление Конституционного Суда РФ от 12 июля 2007 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3988.

³ Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

⁴ Об исполнительном производстве: Федеральный закон от 2 октября 2007 г. (ред. от 6 апреля 2015 г.) № 229-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849

⁵ Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3590.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

¹² Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹³ Валева Д.Х. Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (с постатейными материалами). М., 2011. С. 34.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3813.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3400.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 1996. № 21. Ст. 1918.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 785.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 33. Ст. 4915.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 2012. № 35. Ст. 4779.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3636.

²² Собрание законодательства РФ. 2013. № 5. Ст. 406.

²³ Собрание законодательства РФ. 2008. № 31. Ст. 3748.

²⁴ Собрание законодательства РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3514.

²⁵ Российская газета. 2014. 4 июля.

²⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 42.

²⁷ Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2013. № 11.

²⁸ СПС «Консультант Плюс».

²⁹ Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2008. № 3.

³⁰ Бюллетень Минюста РФ. 2008. № 2.

³¹ Российская газета. 2004. 12 марта.

³² Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4108.

³³ Вопросы Федеральной службы судебных приставов: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316 (ред. от 21 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

³⁴ Организационно-распорядительные и методические документы по вопросам розыска должников, имущества и взаимодействия с правоохранительными органами за 2000-2003 годы: инкорпоративный сборник. М., 2003.

³⁵ Бюллетень Минюста РФ. 2008. № 1.

³⁶ Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 8.

³⁷ СПС «Консультант Плюс».

³⁸ Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2009. № 4.

³⁹ Собрание законодательства РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

⁴⁰ Бакурова Н.Н. О некоторых аспектах административно-правового положения судебного пристава // Административное право и процесс. 2013. № 2. С. 56 - 59.

⁴¹ Морозова И.Б., Треушников А.М. Исполнительное производство. М., 2004. С. 35.

Lyudmila Gennadyevna Konovalova, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

The article considers the hierarchy of regulations as sources of legal regulation of executory process in the Russian Federation which is important for determination of legal force of acts and practical solution of possible collisions between these acts. Attention to problems of subordinate rule-making in the sphere of executory process and to the idea of adoption of the Executive Code of the Russian Federation is paid.

Keywords: *executory process, regulations, legal regulation, Executive Code of the Russian Federation.*





НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ТРУД ДЛЯ ЛИЦ С ПРЕСТУПНЫМ ПРОШЛЫМ

SOME PROBLEMS OF RESTRICTION OF A CONSTITUTIONAL RIGHT TO WORK FOR «PEOPLE WITH A CRIMINAL RECORD»

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 единственно определенным и закрепленным в законодательстве Российской Федерации.

Ответственность за сохранение жизни и здоровья детей, а также за их воспитание, психическое, духовное и нравственное развитие лежит в первую очередь на родителях. Кроме того, развитие несовершеннолетних зависит и от воспитателей, педагогов, с которыми ребенок встречается, общается в детском

саду, школе, других образовательных учреждениях.

Действующее законодательство об образовании в РФ предъявляет к работникам, осуществляющим свою деятельность в сфере образования требования, касающиеся не только их профессиональной подготовки, но и деловых и морально-нравственных качеств. С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹, обязывающий педагогических работников следовать требованиям профессиональной этики, уважать честь и достоинство обучающихся и других участников образовательных отношений, развивать у обучающихся познавательную активность, самостоятельность, инициативу, творческие способности, формировать гражданскую позицию, способность к труду и жизни в условиях современного мира, формировать у воспитанников культуру здорового и безопасно-

УДК 349.2

Наталья Алексеевна Сапронова, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук

Оксана Владимировна Федорина, студент 3 курса направления «Юриспруденция» Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье рассматриваются особенности регулирования труда педагогических работников, а также ограничения на занятие трудовой деятельностью в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних. Выявляются проблемы правового регулирования данных отношений для лиц с преступным прошлым.

Ключевые слова: право на труд, несовершеннолетние, педагогическая деятельность, сфера образования, судимость, индивидуальный предприниматель.

го образа жизни, что указано в ч. 1 ст. 48 данного Закона. Кроме того, Распоряжением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 2148-р утверждена Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 гг.»², где определено, что в государственной политике в сфере общего и дополнительного образования детей должен сохраняться приоритет нравственного и гражданского воспитания подрастающего поколения.

Правовое регулирование в сфере государственной защиты прав несовершеннолетних, исходя из требований Конституции Российской Федерации³, а также международно-правовых обязательств Россий-





ской Федерации, должно в приоритетном порядке гарантировать им защиту достоинства личности, права на жизнь, права на свободу и личную неприкосновенность, что предполагает, в частности, наличие законодательных мер, имеющих целью обеспечение безопасности каждого ребенка как непосредственно от преступных посягательств, так и от неблагоприятного воздействия на его нравственность и психику, которое может существенным образом повлиять на развитие его личности, даже не будучи выраженным в конкретных противоправных действиях.

Требования, предъявляемые законодательством об образовании к педагогическим работникам с учетом специфики их трудовой деятельности и задач, стоящих перед системой образования, касаются не только их профессиональной подготовки, деловых качеств, но и морально-нравственного уровня. Вместе с тем в ст. 37 Конституции РФ говорится, что труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться способностями к труду.

Исходя из положений ч. 3. ст. 55 Конституции РФ право граждан на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессии могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 18.07.2013⁴ отмечает, что законодатель вправе устанавливать необходимые ограничения в отношении доступа к соответствующей деятельности лиц, поведение и морально-нравственные качества которых могут свидетельствовать о наличии угрозы для жизни, физического и психического здоровья, нравственности несовершеннолетних. В частности, установление запрета на занятие профессиональной деятельностью, связанной с непосредственными и регулярны-

ми контактами с несовершеннолетними, для лиц, совершивших определенные преступления, выступает в качестве меры защиты несовершеннолетних, не способных в силу возраста эффективно противодействовать преступным посягательствам либо негативному воздействию на собственную психику.

Необходимо отметить, что с учетом ч. 3 ст. 55 Конституции РФ государство имеет право на ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Поскольку воспитатель, педагог, тренер или лицо, осуществляющее уход за несовершеннолетними, их лечение или социальное обслуживание, регулярно вступают с ними в непосредственный контакт и несут повышенную ответственность за их безопасность, к обслуживанию могут допускаться лишь те лица, которые не представляют угрозы их жизни, здоровью и нравственности.

Для достижения такой конституционно значимой цели, как защита жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних, в Трудовом кодексе РФ⁵ закреплена ст. 331, согласно которой к педагогической деятельности не допускаются лица: лишенные права заниматься педагогической деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда; имеющие или имевшие судимость, подвергавшиеся уголовному преследованию за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности; имеющие неснятую или непогашенную судимость за иные умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления. Ни Федераль-

ный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», ни иные федеральные законы не дают определения понятию «педагогическая деятельность». Реализация основных норм, оперирующих данным понятием, как правило, осуществляется с опорой на определение понятия «образование», под которым понимается единый целенаправленный процесс воспитания и обучения, являющийся общественно значимым благом и осуществляемый в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. Однако наряду с педагогическими должностями есть еще и научно-педагогические должности, деятельность которых связана как с несовершеннолетними, так и с обучающимися старше 18-летнего возраста. В этой связи неоднозначность понятия «педагогическая деятельность» вызывала и будет вызывать дискуссии, а также проблемы в правоприменительной практике при применении норм ст. 331 Трудового кодекса РФ, что, несомненно, может привести к ограничению трудовых прав работников высших учебных заведений.

Наряду с этим в Трудовом кодексе была введена ст. 351.1, устанавливающая ограничения на занятие трудовой деятельностью лиц, имеющих или имевших судимость, а равно и подвергавшихся уголовному преследованию в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»



под «отношениями в сфере образования» понимает совокупность общественных отношений по реализации права граждан на образование, целью которых является освоение обучающимися содержания образовательных программ (образовательные отношения), и общественных отношений, которые связаны с образовательными отношениями и целью которых является создание условий для реализации прав граждан на образование. В статье 1 Закона № 273-ФЗ определены «участники образовательных отношений» – это обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность. А также дается понятие «участники отношений в сфере образования» – участники образовательных отношений и федеральные государственные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, работодатели и их объединения.

Законодатель, вводя в действие ст. 351.1 ТК РФ, предполагал бесспорное и безусловное ограничение на занятие трудовой деятельностью в сферах, перечисленных в ст. 351.1 ТК РФ. По своему смыслу содержания данной нормы нарушают конституционное право граждан на свободное распоряжение своим трудом даже после погашения или снятия судимости.

По этому поводу Конституционный Суд РФ⁶ говорит, что нужно учитывать вид и степень тяжести совершенного преступления, срок, прошедший с момента его совершения, отношение к исполнению трудовых обязанностей, а также иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних.

Считаем целесообразным установить срок, в период которого лицо, имеющее или имевшее судимость за совершение преступлений, предусмотренных ст. 351.1 ТК РФ,

будет иметь ограничение на занятие трудовой деятельностью в сфере в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних. По окончании этого периода не должно быть никаких ограничений, связанных с трудоустройством в вышеуказанную сферу.

Вместе с тем используемые в ст. 351.1 Трудового кодекса РФ и других федеральных законах общие формулировки позволяют сделать вывод, что устанавливаемый запрет распространяется не только на лиц, вступающих в непосредственный контакт с несовершеннолетними, но и на весь персонал таких организаций, в том числе административно-управленческий, технический и вспомогательный, так как они также осуществляют трудовую деятельность в вышеуказанных сферах. Считаем, что неопределенность используемых понятий и формулировок, направленных на защиту прав несовершеннолетних в виде запрета лицам, испушившим свою вину (имевшим снятую или погашенную судимость) ведет к ограничению их трудовых прав в различных социальных и гуманитарных сферах.

Безусловно, ограничение на занятие педагогической деятельностью в образовательных учреждениях предусматривалось в законах об образовании и ранее. А запрет на занятие предпринимательской деятельностью физическим лицам, имеющим судимость или подвергшимся уголовному преследованию, впервые появился в нормах российского законодательства. Анализ норм Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»⁷ позволяет говорить, что в качестве индивидуального предпринимателя не может быть зарегистрировано лицо, имеющее судимость и (или) подвергавшееся уголовному преследованию,

при условии, что указанное лицо намерено осуществлять виды предпринимательской деятельности в сферах: образования, воспитания, развития несовершеннолетних; организации отдыха и оздоровления несовершеннолетних; медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания несовершеннолетних; детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних. Вместе с тем снятая или погашенная судимость не препятствует иностранному гражданину получить разрешение на осуществление предпринимательской деятельности и быть зарегистрированным в качестве индивидуального предпринимателя в Российской Федерации. Факт судимости, как погашенной (снятой), так и непогашенной (не снятой), за преступления, совершенные за пределами Российской Федерации, равно как и факт уголовного преступления, совершенного за пределами Российской Федерации, не может быть установлен МВД России. В этом смысле решение законодателя использовать группы преступлений в соответствии с Уголовным кодексом РФ ограничивает возможности для совершенствования законодательства и распространения его и на иностранных граждан в будущем.

Согласно ст. 86 Уголовного кодекса РФ⁸ лицо, осужденное за совершение преступления, считается судимым со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости. Судимость представляет собой особое правовое состояние лица, обусловленное фактом осуждения его за совершение преступления к какому-либо наказанию. Состояние судимости характеризуется определенными неблагоприятными социальными и уголовно-правовыми последствиями для лица, осужденного за совершение преступления. Судимость связана с некоторыми ограничениями прав. Общесоциальное значение судимости заключается в том, что лица, имеющие судимость, не могут выполнять определенные трудовые





функции. Законодательство предусматривает два способа прекращения состояния судимости – погашение и снятие. Погашение означает автоматическое прекращение всех правовых последствий, связанных с фактом осуждения лица, вследствие истечения указанных в законе сроков. Снятие судимости означает прекращение действия ее правовых последствий до истечения установленных Уголовным кодексом сроков погашения судимости.

Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью, и лицо, в прошлом судимое, считается несудимым.

Анализ норм российского законодательства позволяет утверждать, что многие федеральные законы содержат ограничения на выполнение определенных видов деятельности. Так, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁹ указывает, что лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно имело или имеет судимость; согласно Закону РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»¹⁰ судьей может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий или не имевший судимости, либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям.

Таким образом, запрет на занятие определенными видами деятельности лицам, имевшим судимость за совершенное преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, не является новым в регулировании отдельных видов трудовой (служебной) деятельности.

Однако согласно Федеральному закону от 31.12.2014 № 489-ФЗ¹¹, при наличии решения комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, созданной высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, допускается государственная регистрация физических

лиц, которые намерены осуществлять указанные виды предпринимательской деятельности и имели судимость за совершение преступлений небольшой тяжести и преступлений средней тяжести против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности, семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, основ конституционного строя и безопасности государства, а также против общественной безопасности, и физических лиц, уголовное преследование в отношении которых по обвинению в совершении этих преступлений прекращено по реабилитирующим основаниям. В этой связи необходимо отметить, что согласно ст. 11 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹² основными целями создания Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав являются координация деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по:

- предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;
- выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому;
- обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;
- выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Для достижения указанных целей Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции: 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, выявления и устранения причин условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних; подготавливают совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации; рассматривают представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации; 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 Федерации; применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством.

Таким образом, Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав – это институт, деятельность которого направлена на защиту прав несовершеннолетних, и в том числе – от физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации.

Думается, излишне распространять на данный орган дополнительные обязанности в отношении принятия решения о допуске или



недопуске к педагогической деятельности, к предпринимательской и (или) трудовой деятельности в указанных выше сферах с участием несовершеннолетних лиц, имевших судимость за совершение преступлений.

Предполагается, что работники Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав должны в полной мере владеть знаниями в сфере регулирования трудовых, гражданско-правовых отношений, а также основательно разбираться в тонкостях уголовно-правовых отношений, с тем чтобы с учетом вида и степени тяжести совершенного преступления, срока, прошедшего с момента его совершения, формы вины, отнесения в соответствии с законом совершенного деяния к категории менее тяжких преступлений, обстоятельств, характеризующих личность, в том числе поведения лица после совершения преступления, отношения к исполнению трудовых обязанностей, а также с учетом иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних, принять соответствующее решение о допуске или недопуске к деятельности в соответствующих сферах. В случае если этого нет, то не исключается возможность получения разрешения Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на деятельность лицам, которые могут оказать негативное воздействие на несовершеннолетних.

Таким образом, правовая неопределенность понятий и формулировок, используемых законодателем

в целях усиления защиты несовершеннолетних от преступных посягательств взрослых, является в настоящее время основной причиной нарушения конституционного права граждан на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию допускаемого в результате как неверного толкования, так и применения норм российского законодательства.

¹ Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

² Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие образования на 2013-2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 295 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2058.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. № 31. Ст. 4398.

⁴ По делу о проверке конституционности пункта 13 части первой статьи 83, абзаца третьего части второй статьи 331 и статьи 351.1 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.К. Барабаш, А.Н. Бекасова и других и запросом Мурманской областной Думы: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2013 № 19-П // Собрание законодательства РФ. 2013. № 30 (часть II). Ст. 4189.

⁵ Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Со-

брание законодательства РФ. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁶ По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1-8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.03.2003 № 3-П // Собрание законодательства РФ. 2003. № 14. Ст. 1302.

⁷ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.

⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁰ О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792.

¹¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 489-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 42.

¹² Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

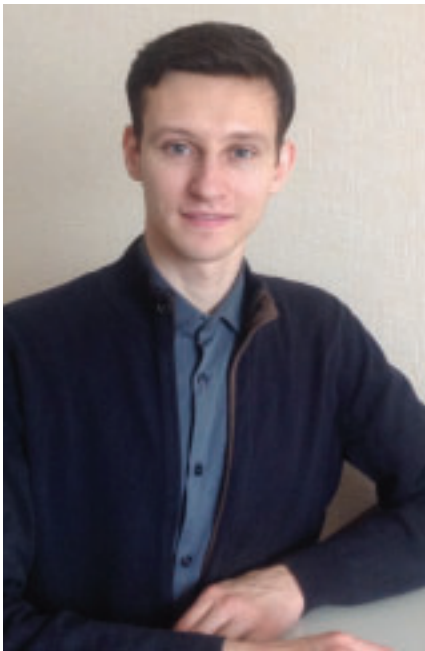
Natalya Alekseevna Sapronova, Associate Professor of the Department of Civil Disciplines and Human Rights of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences

Oksana Vladimirovna Fedorina, 3rd-year student of the Law Faculty of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article considers the features of regulation of work of pedagogical workers, and also restrictions on employment in education, work with minors, organization of their leisure and recovery, medical support, social protection and social service, in the sphere of sport for children and young people, culture and arts with participation of minors. Problems of legal regulation of these relations concerning people with a criminal record are revealed.

Keywords: Right to work, minors, pedagogical activity, education, criminal record, individual entrepreneur.





УДК 340.12

Андрей Александрович Серебряков, старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин и прав человека Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье рассматривается вопрос о соотношении норм Гражданского кодекса Российской Федерации и Федеральных законов «О государственной гражданской службе» и «О муниципальной службе» в части дозволения государственным и муниципальным служащим принимать подарки, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, в связи с должностным положением данных лиц или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. В качестве критерия соотношения анализируемых в статье положений российского законодательства предлагается рассмотреть их действие по кругу лиц. Автор приходит к выводу, что по кругу лиц норма пп. 3 п. 1 ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации является общей по отношению к нормам, содержащимся в п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе» и п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе», поэтому государственные и муниципальные служащие не вправе принимать подарки в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей независимо от стоимости подарков.

Ключевые слова: дарение, запрещение дарения, государственная гражданская служба, муниципальная служба, запреты, связанные с гражданской службой, запреты, связанные с муниципальной службой, противодействие коррупции.

К ВОПРОСУ О ЗАПРЕТЕ ДАРЕНИЯ ПОДАРКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И МУНИЦИПАЛЬНЫМ СЛУЖАЩИМ В СВЯЗИ С ИХ ДОЛЖНОСТНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ ИЛИ В СВЯЗИ С ИСПОЛНЕНИЕМ ИМИ СЛУЖЕБНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ TO THE QUESTION OF GIFT BAN TO PUBLIC AND MUNICIPAL SERVANTS DUE TO THEIR OFFICIAL CAPACITY OR DUE TO PERFORMANCE OF THEIR DUTIES

Совершенствование законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, безусловно, предполагает комплексное правовое регулирование соответствующих общественных отношений нормами различных отраслей права. Одним из примеров такого подхода является установление в действующем законодательстве запрета дарения подарков государственным и муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Комплексность в данном примере обусловлена тем, что указанный запрет содержится не только в административном, но и в гражданском законодательстве.

Первоначально запрет на дарение государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей был закреплен в ч. 2 Гражданского кодекса Российской Фе-

дерации (далее – ГК РФ). Статья 575 ГК РФ в редакции от 01 марта 1996 г. предусматривала, что не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей¹.

Несколько позднее Федеральным законом от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» в п. 8 ч. 1 ст. 11² было введено положение о том, что муниципальный служащий не вправе получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей. Впослед-

ствии данная норма, хотя и с некоторыми редакционными правками, была воспроизведена в п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон о муниципальной службе).

Также и п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – закон о гражданской службе) было предусмотрено, что в связи с прохождением гражданской службы гражданскому служащему запрещается получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

В связи с ратификацией Конвенции организации объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 г.



и Конвенции «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в вышеуказанные нормативные акты были внесены изменения. При этом в самом законе о противодействии коррупции только в 2011 г. появилась общая норма о том, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц (п. 7 ч. 3 ст. 12.1.).

Таким образом, в настоящее время четыре федеральных закона вводят запрет на дарение подарков государственным и муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Однако детальный анализ вышеприведенных норм позволяет сделать вывод о наличии некоторых исключений из ранее приведенного правила.

Безусловно, ни один из названных нормативных актов не предусматривает запрет дарения не в связи с исполнением муниципальными или государственными служащими своих служебных обязанностей. Данный вывод не только вытекает из положений законодательства Российской Федерации, но также подтверждается и судебной практикой. Так, десятый арбитражный апелляционный суд при рассмотрении апелляционной жалобы по одному из дел, в частности, указал, что из содержания пп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ и пп. 6 п. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе следует, что запрет на дарение распространяется только на случаи, когда одариваемый являющийся должностным лицом, получает в подарок материальное благо в связи с исполнением им своих служебных обязанностей. Суд также учел, что истец и ответчик на момент совершения оспариваемой сделки дарения состояли в зарегистрированном браке, и сделал вывод, что действующим законодательством не предусмотрен запрет на получение государственными гражд-

данскими служащими подарков от своих родственников³.

Следующее исключение из запрета дарения закреплено в п. 7 ч. 3 ст. 12.1. Закона о противодействии коррупции, где отмечается, что лица, замещающие государственные или муниципальные должности, могут принимать подарки, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Прежде всего, речь идет о подарках, полученных в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями и стоимостью которых не превышает три тысячи рублей.

Другое исключение вытекает из ст. 575 ГК РФ, буквальное толкование которой позволяет выдвинуть тезис о том, что лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственные служащие, муниципальные служащие, служащие Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, вправе получать подарки, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей. Вместе с тем ни закон о гражданской службе, ни закон о муниципальной службе не содержат подобного исключения.

В этой связи в юридической литературе высказаны различные точки зрения по поводу соотношения положений ГК РФ и законов о гражданской службе и муниципальной службе по вопросу дозволения государственным и муниципальным служащим принимать подарки в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

В комментарии к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (авторы Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б.) отмечается, что нормы закона о гражданской службе обладают приоритетом по отношению к ГК РФ, поэтому государственные служащие не вправе получать любые подарки в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, независимо от их суммы⁴.

Диаметрально противоположная позиция высказана, в частности, А. Зреловым: «Если же предположить наличие правовой коллизии между нормами ст. 575 ГК РФ и Федерального закона «О го-

сударственной гражданской службе Российской Федерации», то на основании абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать настоящим Кодексу. По этой причине в отношении государственных служащих соответствующий запрет Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должен соблюдаться в той части, в которой он не противоречит нормам ГК РФ.

Аналогичным образом обстоит ситуация и для муниципальных служащих, для которых соответствующий запрет, также без указания максимальной стоимости подарка, установлен в пп. 5 п. 1 ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»⁵.

В юридической литературе по данному вопросу можно обнаружить и более осторожные высказывания. Так, в комментарии к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (авторы Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю.) отмечается, что «муниципальному служащему рекомендуется не принимать подарки независимо от их стоимости»⁶.

А.В. Степанюк и О.С. Степанюк указывают, что «статья 575 ГК РФ входит в противоречие с п. 6 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе, поскольку последний устанавливает запрет в отношении любых подарков независимо от стоимости, за исключением протокольных. Проблема заключается в том, что, несмотря на наличие весьма серьезного противоречия, подлежат применению оба закона, поскольку они приняты в установленном порядке, вступили в силу и их соответствующие положения не признаны противоречащими Конституции РФ. По нашему мнению, в ст. 575 ГК РФ необходимо установить полный запрет на получение подарков государственными служащими независимо от суммы или стоимости»⁷.

Представляется, что вопрос о соотношении положений ГК РФ и законов о гражданской службе и муниципальной службе по вопросу дозволения государственным и муниципальным служащим принимать подарки в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, должен быть рассмотрен применительно к их действию по кругу лиц.





Запрет на дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, предусмотренный ст. 575 ГК РФ, распространяется в отношении следующих субъектов:

- лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации;
- лиц, замещающих муниципальные должности;
- государственных служащих;
- муниципальных служащих;
- служащих Банка России.

Применительно к первым пяти субъектам, как нами уже было отмечено ранее, Законы о гражданской службе и муниципальной службе устанавливают запрет дарения, независимо от стоимости подарка. В отношении же служащих Банка России п. 5 ст. 90 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» установлен запрет получать в связи с исполнением служебных обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов), за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Исключением в таком случае и будут выступать обычные подарки, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, предусмотренный ст. 575 ГК РФ

Таким образом, по кругу лиц норма пп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ является общей по отношению к нормам, содержащимся в п. 5 ч. 1 ст. 14 Закона о муниципальной службе и п. 6 ч. 1 ст. 17 Закона о гражданской службе. Следовательно, руководствуясь правилом о приоритете специальной нормы, можно сформулировать

вывод о том, что государственные и муниципальные служащие не вправе принимать подарки в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей независимо от их стоимости, при этом положения пп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ в подобных случаях применяться не могут.

Данный вывод подтверждается также и правоприменительной практикой. При рассмотрении дела о признании незаконным приказа о прекращении действия служебного контракта и увольнении, восстановлении в должности истец указывал, что подаренный ему индивидуальным предпринимателем по поводу отмечавшегося 21 ноября 2012 г. дня работника налоговой службы коньяк «Хеннесси» стоимостью 2800 рублей, в силу положений ст. 575 Гражданского кодекса РФ не является основанием для расторжения контракта. Однако судебная коллегия пришла к выводу, что к данным правоотношениям подлежит применению п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 79-ФЗ от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе» как приоритетная норма, поскольку Федеральный закон № 79-ФЗ от 27.07.2004 является специальным, устанавливающим в качестве предмета правового регулирования, в том числе и определение правового положения (статуса) федерального государственного гражданского служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации⁵.

Вместе с тем для целей более эффективного правового регулирования в сфере противодействия коррупции и единообразного системного понимания нормативных правовых актов различной отраслевой принадлежности, представляется целесообразным исключить из ст. 575 ГК РФ указание на возможность получения государственными и муниципальными служащими подарков в связи

с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, если стоимость таких подарков не превышает трех тысяч рублей.

¹ Действующая редакция ст. 575 Гражданского кодекса РФ устанавливает запрет дарения, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

² В настоящее время данный федеральный закон утратил силу.

³ Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 11.06.2014 по делу № А41-42096/13 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения 20.05.2015).

⁴ Воробьев Н.И., Галкин В.А., Мокеев М.М., Осипова И.Н., Юдина А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014. (дата обращения 20.05.2015).

⁵ Зрелов А. Запрещенные и легальные подарки // Налоговый вестник. 2013. № 11. С. 60-74.

⁶ Киреева Е.Ю., Голушков Д.И., Чершинцева Е.А., Бирюкова Т.А., Зенков М.Ю. Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2014. (дата обращения 20.05.2015).

⁷ Степанюк А.В., Степанюк О.С. Запрет на получение подарков государственными гражданскими служащими: некоторые вопросы и недостатки регламентации // Актуальные проблемы противодействия коррупционным преступлениям: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Хабаровск) / В.А. Авдеев, О.А. Авдеева, В.В. Агильдин и др.; под ред. Т.Б. Басовой, К.А. Волкова; Хабаровский краевой суд, Дальневосточный филиал Российской академии правосудия. Хабаровск, 2013. 200 с.

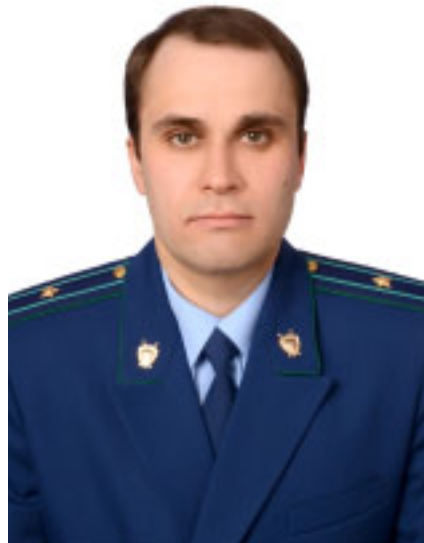
⁸ Апелляционное определение Липецкого областного суда от 03.04.2013 по делу № 33-832/2013 // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения 20.05.2015).

Andrey Aleksandrovich Serebryakov, Senior Lecturer of the Department of Civil Disciplines and Human Rights of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article discusses the correlation of the provisions of the Civil Code of the Russian Federation and the Federal Law «On State Civil Service» and «On Municipal Service» in the permission for state and municipal employees to accept gifts in connection with their official position or in connection with the performance of their duties, the value of which does not exceed three thousand rubles. As a criterion of the correlation of the provisions of the Russian legislation analyzed in the article, consideration of their effect on the number of people is suggested. The author concludes that on the number of people norm 3 para. 1 Art. 575 of the Civil Code of the Russian Federation is common with respect to the rules contained in para. 5 ch. 1 Article 14 of the Federal Law «On municipal service» and p. 6 ch. 1 Article 17 of the Federal Law «On State Civil Service», so state and municipal employees may not accept gifts in connection with their official position or in connection with the performance of their duties regardless of their value.

Key words: gift, gift ban, state civil service, municipal service, prohibitions related to civil service, prohibitions related to municipal service, the fight against corruption.





УДК 343.16

Василий Валерьевич Блинников, старший помощник Новосибирского транспортного прокурора (Новосибирск, Россия)

Алексей Викторович Ширнин, помощник Новосибирского транспортного прокурора, аспирант Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

В статье подробно рассмотрен вопрос обеспечения прокурором законности осуществления оперативно-розыскной и процессуальной деятельности по розыску без вести пропавших лиц. Названа одна из основных проблем – устарелость имеющейся нормативно-правовой базы в указанной сфере. Подробно, с примерами, приведены случаи, когда ее несовершенство порождает недостатки в правоприменительной практике. Авторами сделан вывод о необходимости систематического осуществления прокурорского надзора на данном направлении деятельности, а также совершенствования действующего законодательства, усилия координирующей роли органов прокуратуры не только в сфере розыска пропавших без вести лиц, но и на направлении по борьбе с преступностью.

Ключевые слова: прокурорский надзор, законность, оперативно-розыскная деятельность, уголовно-процессуальная деятельность, розыск, без вести пропавшие.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ И ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РОЗЫСКУ БЕЗ ВЕСТИ ПРОПАВШИХ ЛИЦ

ENSURING BY THE PROSECUTOR OF THE LEGALITY OF THE OPERATIONAL- INVESTIGATIVE AND PROCEDURAL ACTIVITIES FOR SEARCH OF MISSING PERSONS

День сегодняшний выдвигает все новые и новые требования к прокурорам, ставятся все более сложные задачи, которые обусловлены многообразием общественных отношений, складывающихся как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Масштабные реформы, реализация национальных проектов требуют нового качества прокурорского надзора, с тем чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал развитию демократического правового государства.

В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться борьба

с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны, надзор за розыском без вести пропавших лиц.

От эффективной организации надзора за розыском без вести пропавших лиц в полной мере зависит не только конечный положительный результат в виде установления местонахождения пропавшего лица, но и престиж, и профессионализм правоохранительных органов в целом.

В последние годы на территории Российской Федерации наблюдается рост числа фактов безвестного исчезновения граждан. В 2013 г. разыскывались 245 460 лиц, из них 102 721

пропало без вести, в дальнейшем разыскано 52 578 человек¹, в 2014 г. разыскывалось 229 024 лиц, из них без вести пропавших 102 721, установлено из числа находившихся в розыске – 44 921². Для сравнения, например, в 1998 г. в России, по данным ГИЦ МВД РФ, состояло на учете 25 561 без вести пропавших граждан³, за 2002 г. жертвами преступлений стали 1 338 без вести пропавших лиц, за 2001 г. – 1 245, 2002 – 1 252, 2003 – 1 187, 2004 г. – 1 042⁴.

По различным оценкам, примерно 1% из объявленных в розыск безвестно исчезнувших лиц являются жертвами преступлений – убийств, изнасилований, причинения тяжкого вреда здо-





ровью⁵. Вместе с тем практика показывает, что реальное выражение данной цифры может быть существенно выше – 20-25%⁶.

Сообщения в средствах массовой информации о фактах безвестного исчезновения граждан вызывают обоснованную тревогу в российском обществе, поскольку, во-первых, порождают чувство неуверенности граждан в защищенности прав и законных интересов. Во-вторых, подвергают некоторому сомнению возможности правоохранительных органов в максимально сжатые сроки установить местонахождение пропавших без вести граждан, в том числе несовершеннолетних.

Причину, в силу которой лицо пропало без вести, достаточно сложно установить, так как внешне наблюдается лишь отсутствие человека в определенном месте. Поэтому значимую роль в выявлении такой причины играет профессионализм правоприменителей, позволяющий отграничить криминальный характер исчезновения лица от иного. Целью прокурорского надзора в этой связи является повышение эффективности и оптимизации розыска без пропавших лиц, а также имиджа правоохранительных органов в правосознании граждан. Последнее представляется наиболее сложной и ответственной задачей, в связи с тем, что так называемая обратная связь с населением играет первостепенное значение в розыске пропавших лиц.

Между тем результаты анализа судебно-следственной практики свидетельствуют о существенных затруднениях, которые испытывают правоприменители при проверке сообщения о безвестном исчезновении лица в процессе осуществления оперативно-розыскной и иной деятельности. Основная причина этого заключается в отсутствии четких критериев разграничения криминального характера исчезновения от иного.

На страницах одного из авторефератов, изданного в 1997 г. и посвященного проблемам розыска без вести пропавших лиц, было указано следующее: «В последние годы в разработке этой проблемы произошел явный спад. Вопросы решения криминалистических

задач деятельности по розыску без вести пропавших лиц не рассматривались учеными-криминалистами более двадцати лет. За последние десять лет не издано ни одной монографии, нет и практических рекомендаций, учитывающих характер новых условий, сложившихся в России»⁷.

В «Дорожной карте дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации (2013 г.) предлагалось оптимизировать работу по розыску пропавших без вести, особенно детей»⁸.

Это обусловлено в первую очередь тем, что сфера розыска имеет устаревшую нормативно-правовую базу. Так, действующий ведомственный приказ № 213-дсп МВД России, касающийся розыска без вести пропавших лиц, датирован еще 1993 г.⁹ А основополагающий Закон – Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» издан в 1995 г.¹⁰ Вместе с тем указанная проблематика не осталась без внимания Генеральной прокуратуры РФ. В 2015 г. МВД России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Следственным комитетом Российской Федерации издан совместный приказ № 38/14/5 (от 16.01.2015) «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях, и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»¹¹. Поэтому актуальность рассматриваемым вопросам придает не только вышеизложенное, но и необходимость научного анализа деятельности правоохранительных органов по новым нормативам.

Согласно вышеназванной Инструкции, сообщения о пропаже должны проверяться независимо от срока давности и места исчезновения человека, наличия или отсутствия информации о месте его постоянного или временного проживания, полных анкетных данных и фотографии, сведений об имевшихся ранее случаях его безвестного исчезновения. В ходе проверки подробно должны выясняться обстоятельства, относящиеся к событию исчезновения лица, сведения, характеризующие его личность и пси-

хоэмоциональное состояние, а также круг его связей.

Данным документом определяется подробный перечень обстоятельств, которые свидетельствуют о совершении преступления в отношении без вести пропавшего лица. Например, такими обстоятельствами считаются несовершеннолетний возраст, безвестное исчезновение гражданина с автотранспортом или с мобильными телефонами, наличие у пропавшего значительных денежных средств и др. При этом указанный перечень не является исчерпывающим. Стоит отметить, что данные критерии зачастую носят субъективный характер, что уже само по себе свидетельствует о возможных спорах на стадии возбуждения уголовного дела между правомочными субъектами.

Несмотря на то, что Инструкцией охвачен весомый круг вопросов, включая и действия оперативного дежурного при поступлении сообщения о безвестном исчезновении граждан, без ее внимания остались типичные нарушения, допускаемые при розыске пропавших без вести лиц.

Например, при возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 105 УК РФ, по факту безвестного исчезновения гражданина на основании материалов по заявлению о пропавшем без вести лице не позднее десяти дней с момента возбуждения уголовного дела заводится оперативно-поисковое дело (ОПД). В случае возбуждения уголовного дела на основании материалов розыскного дела выносится постановление о переводе розыскного дела в оперативно-поисковое дело.

При проверке розыскного дела прокурором выявлено нарушение, выразившееся в том, что, несмотря на возбуждение уголовного дела по ч. 1 ст. 105 УК РФ, розыскное дело, заведенное по розыску пропавшего без вести гражданина, не переведено в ОПД. После принятия мер прокурорского реагирования нарушение было устранено.

Если без вести пропавшее лицо не обнаружено и не получены данные, указывающие на совершение в отношении него преступления, сотрудник



оперативного подразделения органа внутренних дел в десятидневный срок заводит розыскное дело.

Если лицо не разыскано, а возбужденное уголовное дело, в рамках которого осуществлялся розыск лица, подлежит прекращению, при этом ОПД прекращается и на основании поручения следователя орган внутренних дел заводит розыскное дело.

Дело оперативного учета прекращается в случаях решения конкретных задач оперативно-розыскной деятельности: розыскное дело при установлении местонахождения разыскиваемого лица, оперативно-поисковое дело при установлении местонахождения лица или трупа и вступления приговора в отношении виновного лица в законную силу.

Результаты оперативно-розыскных мероприятий должны быть документированы в соответствии с нормами Закона об ОРД.

Типичными являются нарушения законодательства при заведении дел оперативного учета.

По-прежнему выявляются факты незаконного заведения розыскных дел, что влечет искажение статистической отчетности, увеличение количества заведенных розыскных дел и числа разысканных лиц в рамках дел оперативного учета. Например, при наличии информации о возвращении подростка домой (г. Барнаул) оперативным сотрудником заведено розыскное дело, заведомо подлежащее прекращению.

Формальность, шаблонность планирования оперативно-розыскных мероприятий без учета конкретных обстоятельств оперативной проверки также являются повсеместной проблемой.

Планы не всегда отвечают задачам, указанным в ст. 2 Федерального закона об ОРД, поскольку содержат мероприятия, типичные для всех розыскных и оперативно-поисковых дел, заведенных в районе, без учета данных о личности разыскиваемого лица. Так, при составлении плана розыска ушедшей из дома пенсионерки не выяснено, могла ли она находиться в г. Камень-на-Оби, так как ранее ее там обнаруживали (Октябрьский район г. Барнаула).

В случаях ухода граждан из дома не предусматриваются опросы соседей и жильцов близлежащих домов, а иногда даже родственников.

Планы не согласовываются с начальником уголовного розыска отдела внутренних дел. При получении дополнительной информации план не корректируется.

Не указываются исполнители и сроки исполнения плана либо указываются неконкретные сроки исполнения оперативно-розыскных мероприятий, такие как «регулярно», «по исполнению» или «планируемый». Отсутствуют отметки об исполнении плана, несмотря на то, что некоторые плановые мероприятия выполнены. Запланированные мероприятия не проводятся либо не выполняются в установленные сроки. Ряд мероприятий запланирован в чрезмерно длительные сроки, такие как получение копии Ф-1 и фотографии, выяснение номеров мобильной связи, которыми пользовался пропавший без вести, его родственники и друзья.

Волокита, пассивность при производстве оперативно-розыскных мероприятий, необеспечение выполнения задач оперативно-розыскной деятельности, предусмотренных ст. 2 Федерального закона об ОРД – это те обстоятельства, с которыми связаны типичные нарушения в указанной сфере.

Оперативно-розыскные мероприятия проводятся неоперативно, эффективных мер к установлению местонахождения разыскиваемого лица не принимается, не устанавливается круг родственников и близких знакомых, не проверяется возможность нахождения у них пропавшего без вести лица и поддерживает ли он с ними связь. При наличии сотового телефона не выясняется, были ли соединения после неизвестного исчезновения гражданина, не устанавливаются лица, с которыми он разговаривал по телефону до исчезновения в день и после него, эти лица не проверяются на причастность к исчезновению лица, также не выявляются причины возможного исчезновения гражданина, не выясняется наличие признаков совершения преступления в отношении разыски-

ваемого лица, в частности, отсутствие заболевания, которое может обусловить скоропостижную смерть, потерю памяти, ориентирования во времени и пространстве, наличие по месту жительства или работы пропавшего личных документов. При проведении оперативно-розыскных мероприятий по заявлениям о безвестном исчезновении лица не выясняется, имеются ли по месту жительства пропавшего без вести лица документы, удостоверяющие его личность, находилось ли ранее это лицо на излечении в больнице в связи с поведением в быту, не запрашиваются сведения из лечебных учреждений.

Отсутствуют сведения о реальной проверке информации, содержащейся в делах оперативного учета. Принимается недостаточно мер к получению оперативно значимой информации, проверке ее достоверности и использованию для установления фактов, представляющих оперативный интерес. В ходе розыска не проверяется первоначальная информация о возможности выезда граждан, утративших связь с родственниками, в другие республики, не проверяется пересечение границы указанными лицами, изменения ими анкетных данных, возможность изменения гражданства.

Так, по факту исчезновения женщины не проверены объяснения гражданина, который видел ее после исчезновения в магазине, где, по имеющимся сведениям, в этом районе у нее могли проживать знакомые.

Зачастую выявляются факты ненадлежащего документирования результатов оперативно-розыскной деятельности.

Форма документирования законодателем не установлена, как правило, результаты оперативно-розыскных мероприятий оформляются в виде справок, актов, рапортов. Практика показывает, что в розыскных делах нередко не имеется ориентировок в соседние области о розыске пропавших без вести лиц, в том числе с приложением фотографий, не описываются подробно приметы пропавшего без вести лица, а также отсутствуют сверки с неопознанными трупами и списки поступивших в медицинские учреж-





дения неизвестных граждан. В делах оперативного учета в основном содержатся только запросы и ответы на них, копии из материалов процессуальной проверки или уголовного дела. Оперативная работа сводится к составлению справок о невозможности установить местонахождение лица, пропавшего без вести, либо приобщаются справки, в которых не содержится никакой информации. Не принимаются действенных мер к получению ответов на розыскные задания, направленные в другие области. В справках о поквартирном и подворовом обходе не указывается, кто конкретно из жителей опрашивался.

Отсутствие взаимодействия между оперативными службами, оперативными сотрудниками и следователем, проводившим процессуальную проверку по заявлению о безвестном исчезновении лица, на первый взгляд, является незначительной проблемой, однако фактически – весьма существенной.

Не всегда проверяется версия о криминальном исчезновении без вести пропавших лиц. Так, при изучении розыскного дела по факту безвестного исчезновения гражданина, который ушел из дома выносить мусор и не вернулся, установлено, что в ходе процессуальной проверки опрошен сосед, который видел, что пропавший ушел без очков, без которых практически ничего не видел. Однако местонахождение очков не устанавливалось, сведения лечащего врача о состоянии зрения пропавшего не выяснялись.

В информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ отмечается, что по ряду розыскных дел возможности бюро регистрации несчастных случаев в части осуществления системной работы о проверке информации о возможном сходстве примет разы-

скиваемых с приметами неопознанных трупов не используются.

В ходе проверки Генеральной прокуратуры РФ выявлено 75 (АППГ – 74) укрытых сотрудниками органов внутренних дел преступлений, подпадающих под признаки ч. 1 ст. 105 УК РФ.

Наибольшее количество поставленных на учет преступлений отмечено в Иркутской области (16), Волгоградской области (12) и Алтайском крае (13).

Самой распространенной формой укрытия данного вида преступлений остается вынесение заведомо незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Также отмечено, что в ряде регионов в нарушение требований Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан, утвержденной совместным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации и МВД России от 27.02.2010 № 70/122, подобные следственные действия не проводились либо проводились без участия специалистов (экспертов).

Таким образом, выявленные проблемы свидетельствуют о необходимости систематического осуществления прокурорского надзора на данном направлении деятельности, а также о необходимости совершенствования действующего законодательства. В существующих условиях видится также необходимым усиление координирующей роли органов прокуратуры не только в сфере розыска пропавших без вести лиц, но и в целом – на основном, мейнстримовском направлении по борьбе с преступностью.

¹ Статистическая информация «Информация о розыске лиц, скрывшихся от дознания, суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших, а также об установлении личности граждан и неопознанных трупов» [Электронный ресурс]. URL: http://mvd.ru/upload/site1/opendata/od15_2013_12.csv

² Статистическая информация «Информация о розыске лиц, скрывшихся от дознания, суда, уклоняющихся от уголовного наказания, без вести пропавших, а также об установлении личности граждан и неопознанных трупов» [Электронный ресурс]. URL: https://mvd.ru/opendata/od15_2015-01-27

³ Петросян В.О. Использование криминалистических методов и средств в розыске без вести пропавших граждан: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 3.

⁴ Гринева Д.А. Розыск без вести пропавших лиц (правовой, оперативно-розыскной и криминалистический аспекты). Калининград, 2006. С.4.

⁵ Исмаилов Ч.М. Прокурорский надзор за исполнением законов о розыске безвестно исчезнувших лиц: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 3.

⁶ Скосарев В.В. О состоянии законности при осуществлении органами внутренних дел розыска лица, пропавших без вести // Прокурор. 2013. № 1. С. 74.

⁷ Вытовтова Н.И. Решение криминалистических задач деятельности по розыску без вести пропавших лиц: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 1997. С. 5.

⁸ Котязев А.В. Деятельность следователя по розыску несовершеннолетних пропавших без вести: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 3.

⁹ Настоящий нормативный правовой акт не подлежит обязательному официальному опубликованию как содержащий сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера (Указ Президента РФ № 763 от 23 мая 1996 г.).

¹⁰ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

Vasily Valerjevich Blinnikov, Senior Assistant of Novosibirsk Transport Prosecutor (Novosibirsk, Russia)

Alexey Victorovich Shirnin, Assistant of Novosibirsk Transport Prosecutor, Postgraduate Student of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation (Novosibirsk, Russia)

Abstract: the author considers the issue of ensuring by the Public prosecutor of the legality of the operational-investigative and procedural activities in the search for missing persons. A major problem is mentioned – the obsolescence of the current regulatory framework in this area. In detail, with examples cases are cited when imperfection generates shortcomings in law enforcement. The authors conclude about the necessity of systematic implementation of prosecutorial supervision in this area, as well as improvement of the current legislation, the efforts of the coordinating role of the prosecution authorities not only in the field of the search for missing persons, but also in the direction of the fight against crime.

Keywords: *Prosecutorial oversight, legitimacy, operational-investigative activity, criminal activity, investigation, missing persons.*





УДК 336.14:352

Сергей Николаевич Бочаров, заведующий кафедрой экономики предпринимательства и маркетинга ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), доктор экономических наук

Наталья Борисовна Грищенко, профессор кафедры экономики и финансов ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия), доктор экономических наук

Светлана Петровна Стребкова, магистрант ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (Барнаул, Россия)

Финансовая обеспеченность местных бюджетов выступает ключевым условием реализации социальной и экономической политики в связи с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения и предоставлением социальных услуг в муниципальном образовании. В статье рассматриваются сложившаяся ситуация в сфере финансовой обеспеченности местных бюджетов Российской Федерации и сопутствующие проблемы. Предложены меры, направленные на улучшение ситуации в виде изменения межбюджетного распределения налоговых поступлений, повышения законодательной самостоятельности в сфере местных бюджетов, совершенствования налогового администрирования и формирования информационной базы, характеризующей динамику социально-экономического положения муниципального образования.

Ключевые слова: местный бюджет, региональная экономика, налоговые доходы.

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

PROBLEMS OF INCREASING FINANCIAL SECURITY OF LOCAL BUDGETS

Местные бюджеты имеют определяющее значение в осуществлении экономических и социальных задач, так как непосредственно обеспечивают жизнедеятельность населения и предоставление социальных услуг в муниципальном образовании. Проблемы формирования рациональной бюджетной политики постоянно находятся в центре экономических исследований, однако вопросы повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов к настоящему времени остаются нерешенными. Среди

¹ Публикация подготовлена при поддержке РГНФ. Исследование № 14-12-22015 «Маркетинг территорий как фактор стратегического развития региона».

них центральное место занимают межбюджетные отношения, определяющие распределение налогов между уровнями бюджетной системы.

Основным источником доходов местных бюджетов на протяжении 2010-2013 гг. остаются налоговые доходы, при этом местные налоги – земельный налог и налог на имущество физических лиц – продолжают оставаться относительно незначительным источником доходов местных бюджетов, что существенно ограничивает их финансовую самостоятельность. Напротив, самым значимым источником доходов местных бюджетов выступают отчисления от федерального налога на доходы физических лиц, кото-

рый составляет более половины доходов местных бюджетов – в среднем 69% (табл. 1).

Как положительную тенденцию можно отметить увеличение удельного веса в налоговых доходах земельного налога – с 10,9% в 2010 г. до 13,2% в 2013 г., а также удельного веса налога на имущество физических лиц – с 0,5 до 1,9% соответственно. Прочие налоговые доходы (единственный налог на вмененный доход, налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, транспортный налог, налог на имущество организаций, единый сельскохозяйственный налог) имеют тенденцию к постепенному снижению примерно





Таблица 1

Соотношение источников доходов местных бюджетов в 2010–2013 гг., %

Виды доходов	2010	2011	2012	2013
Земельный налог	10,93	12,53	13,36	13,22
Налог на имущество физических лиц	1,73	0,52	1,69	1,90
Налог на доходы физических лиц (НДФЛ)	67,16	68,29	70,29	69,93
Прочие доходы	20,19	18,66	14,67	14,95

Источник: расчеты Института налоговой политики и налогового администрирования Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на основе данных ФНС России¹.

с 20% в 2010 г. до 15% в 2013 г., что свидетельствует об уменьшении практики дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами отчислений от федеральных и региональных налогов.

В 2013 г. правом такого дополнительного закрепления воспользовались 72 субъекта Российской Федерации, или почти 87%. В то же время значения по отдельным видам налогов, установленных на постоянной основе для отчисления в местные бюджеты, являются крайне незначительными для большинства субъектов РФ. Так, по налогу на имущество организаций – 12 регионов, или 14,5% от общего числа субъектов РФ, по налогу на прибыль организаций – 8 регионов (9,6%), транспортному налогу – 7 регионов (8,4%), налогу на добычу общераспространенных полезных ископаемых – 13 регионов (15,7%), налогу

на игорный бизнес – 9 регионов (10,8%), налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения – 30 регионов (36,1%), налогу на добычу прочих полезных ископаемых – 8 регионов (9,6%), акцизам – 7 регионов (8,4%)². Таким образом, имеющаяся передача рядом субъектов РФ налоговых доходов на местный уровень характеризуется снижением доли таких налогов в доходах местных бюджетов и незначительным процентом регионов, участвующих в такой передаче, в целом.

Причинами существенного снижения налоговой автономии муниципалитетов стали такие как отсутствие возможности вводить самостоятельные налоги, ограничение круга налогов, по которым распределялись поступления, изменение политики региональных властей. С 2006 г. происходит выраженное снижение передачи властями субъекта РФ налоговых поступлений как инструмента регулирования доходов местных бюджетов³.

Снижение законодательной самостоятельности муниципальных образований в регулировании налоговых доходов и увеличение их зависимости от федеральных и региональных решений привели к большей вертикальной финансовой зависимости местных бюджетов. Децентрализация налоговых поступлений во второй половине 2000-х гг. была реализована в пользу региональных, но не местных бюджетов, вследствие предпочтения властями субъектов РФ передавать муниципалитетам безвозмездные поступления вместо налогов (табл. 2)³. Так, в 2013 г. межбюджетные трансферты (без учета субвенций) составили 46,1%, или почти половину финансирования местных бюджетов².

Таблица 2

Распределение налоговых доходов по уровням бюджетной системы, 1992-2011 гг., %

Годы	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты	Годы	Федеральный бюджет	Региональные бюджеты	Местные бюджеты
1992	60	20	20	2002	63	нет данных	
1993	46	28	26	2003	64	24	12
1994	48	26	26	2004	64	25	11
1995	48	26	26	2005	58	34	8
1996	50	23	27	2006	57	36	7
1997	48	нет данных		2007	56	37	7
1998	47			2008	54	38	8
1999	51			2009	51	40	9
2000	54			2010	49	42	9
2001	59			2011	52	40	8

Несовершенство межбюджетных налоговых отношений влияет на выполнение органами местного самоуправления текущих задач, большинство из которых связано с жизнеобеспечением населения. Установившиеся принципы налогового финансирования местных бюджетов не обеспечивают их финансовых достаточности и самостоятельности и, как следствие, приводят к ухудшению социально-экономического положения

населения муниципальных образований. Для изменения такого положения целесообразными могут быть следующие меры.

Во-первых, изменение баланса интересов между федеральными, региональными и местными властями в действующей модели межбюджетных отношений. Вопросы взаимоотношений бюджетов различных уровней бюджетной системы – это, прежде всего,

вопросы взаимоотношений государства и его граждан посредством организации рационального движения финансовых ресурсов. Законодательное закрепление за местным уровнем власти бюджетных ресурсов, соответствующих их полномочиям и обеспечивающих их перспективы развития, может стать основанием средне- и долгосрочной финансовой стабильности муниципалитетов, их текущих и капитальных расходов, социаль-



но-экономических планов и программ развития территорий. Долгосрочные инвестиционные проекты с участием частного капитала, совершенствование социальной инфраструктуры, развитие трудовых ресурсов и повышение качества жизни населения также являются следствием стабильного финансового обеспечения местных бюджетов.

В условиях низкого уровня собственных доходов у подавляющего числа муниципальных образований разумным будет установление в законодательстве РФ единых критериев и принципов применения механизмов бюджетного регулирования при предоставлении им финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. Основой законодательного закрепления налогов за местными бюджетами может быть принцип получения выгоды от общественных услуг относительно субъектов обложения. Например, в случае налогообложения налогом на доходы физических лиц, основная часть налоговых поступлений остается на территории проживания налогоплательщика. При условии прозрачных налогового администрирования и отчетов по использованию средств на территории муниципалитета, будет стимулироваться большая ответственность граждан в плане уплаты данного или других налогов.

Другой финансовой основой определения минимальных потребностей муниципальных образований может выступить введение института минимальных государственных социальных стандартов. Принятие соответствующего федерального закона позволило бы формировать и исполнять местные бюджеты, как и бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ с учетом расходов, необходимых для обеспечения минимальных государственных социальных стандартов. За местными бюджетами закрепляются собственные доходы или передаются им в порядке бюджетного регулирования другие источники доходов, необходимые для обеспечения минимальных государственных стандартов. При этом финансовая помощь из бюджета одного уровня бюджетной системы РФ бюджетам других уровней, предоставляемая на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности, определяется на основе нормативов финансовых затрат на предоставление государственных услуг в целях финансирования расходов, обеспечивающих минимальные государственные стандарты⁴.

Введение института минимальных государственных социальных стандартов также будет обеспечивать реализацию соответствующих положений Федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетного кодекса РФ. Минимальные государственные социальные стандарты и нормативы минимальной бюджетной обеспеченности могут стать центральными элементами межбюджетных отношений в Российской Федерации. Определение и применение таких стандартов позволит избежать субъективных подходов при оказании финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, распределении и разграничении доходных источников между уровнями бюджетной системы, и будет способствовать выравниванию уровней минимальной бюджетной обеспеченности на всей территории РФ в целях реализации основных социальных прав и гарантий граждан, определенных в Конституции РФ⁵.

Во-вторых, смещение акцентов с перераспределения финансовых потоков на их формирование и использование на местах. Эта задача также связана с большим предоставлением муниципалитетам самостоятельности в законодательных вопросах налогообложения, в том числе хозяйствующих субъектов на данной территории. Финансовый потенциал муниципальных образований включает местные бюджеты, а также финансовые ресурсы корпораций и предпринимателей, домохозяйств. Их финансовые деятельность и состояние выступают предпосылками налоговых доходов местных бюджетов и способствуют развитию муниципальных образований. При условии стабильности и адекватности налоговых ставок, справедливой стоимости объектов налогообложения финансовые ресурсы корпораций и предпринимателей (прибыль, амортизация, вмененный доход) и домохозяйств (заработная плата, сбережения) способны обеспечивать полноценные налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов.

Планируемое предоставление двухлетних «налоговых каникул» впервые регистрируемым малым предприятиям, а также производствам, которые начинаются с «нуля», и сохранение действующих налоговых

условий на ближайшие четыре года могут стать весомыми факторами закрепления хозяйствующих субъектов на территориях муниципальных образований⁶.

Другим немаловажным аспектом финансовой деятельности корпораций и предпринимателей выступает развитие механизма государственно-частного партнерства, который, привлекая частные капиталы в экономические и социальные объекты территорий, позволяет создавать и обновлять соответствующую инфраструктуру.

В-третьих, расширение и максимальное использование налогового потенциала муниципальных образований, в том числе путем изменения порядка налогообложения и отчислений по налогам между уровнями бюджетной системы. Налог на доходы физических лиц является основным налоговым доходом в структуре местных бюджетов и, в случае совершенствования порядка его зачисления на местный уровень, позволит решить вопросы его финансового обеспечения. Проследим за изменением динамики отчислений по НДФЛ между региональным и местным бюджетами (табл. 3).

В течение четырех лет, с 1997 по 2000 гг., НДФЛ поступал в полном объеме (100%) в местный бюджет. В 2001 г. норматив отчисления НДФЛ в местные бюджеты составлял 99%. С 2002 г. наблюдается тенденция снижения норматива до уровня 70%, в 2004 г. он установлен в размере 60%, с 2005 по 2011 гг. норматив не изменялся, оставаясь на уровне 40%. В 2012 и 2013 гг. произошло увеличение до 70%, но в 2014 гг. был вновь снижен до 60%. Несмотря на снижение норматива, удельный вес НДФЛ остается достаточно высоким, являясь основным источником дохода собственных доходов бюджета района. Возврат к большему проценту зачисления данного налога в местные бюджеты до 80-90% наряду с отменной перераспределения в виде дополнительного норматива из регионального бюджета позволит укрепить местные бюджеты, а также повысить заинтересованность налогоплательщиков и налоговых агентов в его своевременных и полных исчислениях и уплате.

Одним из других важных вопросов налогообложения данным налогом остается его плоская шкала. В нашей стране поступления налога на доходы физических лиц составляют менее





10% всех поступлений в консолидированный бюджет, в то время как в экономически развитых странах они достигают 30-50%. В период экономического кризиса многие страны пошли по пути повышения ставок налога на доходы физических лиц, делая упор на повышение, в первую очередь, верхней ставки в прогрессивной шкале налогообложения. Например, в США

максимальная ставка НДФЛ, равная 35%, в связи с кризисом была увеличена до 39%. В Дании, имеющей самую высокую ставку налогообложения сверхдоходов в размере 55,4%, власти повысили ее до 65%. Во Франции верхняя ставка НДФЛ также достигает высокого уровня – 40%, но в связи с кризисом была утверждена новая ставка – 75% на сверхвысокие доходы. В Рос-

сии при действующей системе вычетов и ставок НДФЛ он взимается даже с доходов ниже прожиточного минимума, и социальные и прочие вычеты этому не препятствуют. Зарубежный опыт может быть положительно использован в решении вопроса о повышении ставки НДФЛ⁷.

Таблица 3

Динамика отчислений по налогу на доходы физических лиц в местные бюджеты, 1996-2014 гг., %

Год	Отчисления по Бюджетному кодексу		Дополнительный норматив из регионального бюджета	Итого	В т.ч. поселения
	региональный бюджет	местный бюджет			
1996	10	90	–	90	–
1997–2000	–	100	–	100	–
2001	1	99	–	99	–
2002	30	70	–	70	–
2003	30	70	–	70	–
2004	45	55	–	55	–
2005	70	30	–	30	–
2006-2011	70	30	10	40	10
2012	80	20	50	70	10
2013	80	20	50	70	10
2014	85	15	45	60	10

Другим перспективным направлением повышения налоговых поступлений в местные бюджеты является совершенствование налогообложения по налогу на имущество физических лиц и организаций. Среди требующих решения вопросов: расчет налоговой базы по кадастровой стоимости, повышение налоговых ставок и снижение количества льгот. С принятием с 01.01.2015 поправок в ФЗ № 51763-4 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», предусматривающему данные изменения в налоговой системе 28 субъектов РФ, положительные результаты могут быть получены в текущем налоговом году с постепенным повышением до 2020 г., когда они должны быть введены на территории всех муниципальных образований РФ. Закрепление отчислений от налога на имущество организаций за местными бюджетами (до 20-50%) будет стимулировать местное сообщество к полному учету организациями своего имущества, что позволит повысить собираемость данного налога, а также поступления доходов не только в местные бюджеты, но и в региональные.

В настоящее время в бюджеты субъектов РФ в целях обслуживания и развития дорожного хозяйства зачисляются транспортный налог по нормативу 100%, а также акцизы от автомобильного бензина, прямогонного бензина, дизельного топлива, моторных масел для дизельных и карбюраторных (инжекторных) двигателей также по нормативу 100%. С 2014 г. органы государственной власти субъекта РФ обязаны передавать дифференцированные нормативы отчислений в местные бюджеты от указанных акцизов, исходя из зачисления в местные бюджеты не менее 10% налоговых доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от данного налога. Вместе с тем указанная доля представляется не вполне обоснованной и достаточной для обеспечения муниципальными образованияами качественной дорожной сети, в связи с чем следует увеличить указанную долю хотя бы до 20% доходов консолидированного бюджета субъекта РФ от таких акцизов. Кроме того, представляется целесообразным установить аналогичную норму по обязательному зачислению в местные бюджеты не менее 10% от транспортного налога, поступающего в бюджеты субъектов РФ⁸.

Другими существенными мерами для повышения финансовой обеспе-

ченности местных бюджетов выступают налоговые отчисления от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и единого налога на вмененный доход. Представляется целесообразным установить отчисления в местный бюджет от налоговых поступлений по ним по примеру единого сельскохозяйственного налога или в размере 50%.

Перспективными и важными являются меры по зачислению в местные бюджеты налоговых поступлений по косвенным налогам, в том числе НДС, что имеет положительную практику в налогообложении развитых государств.

В-четвертых, применение наряду с экономическими мерами административных, а также запуск и реализация целевых программ. В предыдущих публикациях мы уже обращались к этой теме, при этом данный вопрос не потерял своей актуальности⁹. Усилия уровней власти – от субъектов федерации до органов местного самоуправления, налоговых инспекций в части улучшения налогового администрирования, а также проведение регулярных встреч с налогоплательщиками – юридическими и физическими лицами позволяют выявить существующие проблемы, помочь с исчислением налогов, повысить финансо-



вую и налоговую грамотность налогоплательщиков. Подобная работа может проводиться по проблемам просроченной задолженности по заработной плате, по привлечению налогоплательщиков к оформлению и регистрации объектов недвижимого имущества, введению кадастровой стоимости недвижимости при исчислении налога на имущество.

Целевые программы субъектов федерации выступают дополнительным финансовым источником поддержки и развития муниципальных образований. В зависимости от потребностей и стоящих задач такие целевые программы могут быть едиными для всех муниципальных образований субъекта, например в сфере образования или здравоохранения, или быть территориально определенными – для благоустройства объектов экономической и социальной инфраструктуры в отдельном поселении, районе, городе.

В-пятых, формирование информационной базы, характеризующей текущее состояние и динамику социально-экономического положения муниципального образования, что позволит отслеживать как эффективность, так и целевые направления расходования бюджетных средств местных бюджетов. В настоящее время недостаточно текущей статистической и иной информации для оценки, планирования и контроля за финансовым исполнением местных бюджетов. В связи с этим актуальным является создание соответствующей информационной базы муниципальных образований, в том числе паспортов, планов и программ среднесрочного развития.

Перспективной задачей выступает мониторинг оценки качества жизни населения как отражения уровня социальной инфраструктуры муниципальных образований в регионе. Использование количественного подхода к оценке состояния социальной инфраструктуры,

учитывающее изменение числа образовательных учреждений, введение квадратных метров жилья, количество посещений театров и другие, безусловно, является важным и отражает реальные социальные тенденции. В то же время использование интегральных показателей, позволяющих учитывать качество объектов социальной инфраструктуры в регионе, позволило бы оценивать социальную сторону жизнедеятельности населения и трудовых ресурсов в регионе. Распространенными примерами таких интегральных показателей выступают индексы развития человеческого потенциала или качества жизни. Первый показатель, который периодически определяют ученые Института независимой социальной политики, сопоставим с концепцией развития человеческого потенциала (human development) в рамках программ ООН и предполагает оценку базовых критериев социального развития (долголетие, образование, доход), пригодных для количественных сопоставлений. Второй показатель разработан сотрудниками географического факультета МГУ по заказу Министерства экономического развития и торговли РФ. Индекс предназначен для интегральной оценки приоритетных компонентов качества жизни в субъектах РФ и мониторинга социального развития регионов. Регулярные рейтинги регионов России по этому показателю проводят рейтинговые агентства, такие как «РИА Рейтинг».

Вопросы повышения финансовой обеспеченности местных бюджетов являются многоаспектными, комплексными и требуют усилий всех заинтересованных сторон от федеральных органов законодательной и исполнительной власти до налогоплательщиков муниципальных образований. От внимания к решению таких вопросов, их совершенствования и повышения фи-

нансирования зависит в целом уровень социально-экономического развития региональной экономики.

¹ Анализ налоговых доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fa.ru/dep/inpna/analitics/Documents>.

² Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2014 года (период мониторинга – 2013 год) [Электронный ресурс]. URL: http://www.minfin.ru/common/upload/library/2014/09/arch/monitoring_mestnykh_budzhetrov_za_2013_god.docx

³ Салина Н.В. Налоговые доходы местных бюджетов Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук. СПб., 2012.

⁴ О минимальных государственных социальных стандартах: проект Федерального закона № 209727-3 (ред., внесенная в ГД ФС РФ) [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://consultant.ru>.

⁵ Талалаев Н.В. Правовая основа формирования и исполнения местных бюджетов // Интернет-журнал «Право и управление. XXI век». 2008. № 2.

⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171774.

⁷ Пансков В.Г. О некоторых путях увеличения доходной базы консолидированного бюджета // О прогнозе социально-экономического развития РФ до 2017 года и параметрах проекта федерального бюджета на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов. Аналитический вестник. 2014. 25 (543).

⁸ Каюров Е.А. Модернизация системы формирования доходов местных бюджетов России как способ повышения эффективности реализации публичной власти // Налог и финансовое право. 2013. № 4.

⁹ Грищенко Н.Б., Сергеева Н.В. Региональные аспекты регулирования страхования // Страховое дело. 2010. № 8.

Sergey Nicolaevich Bocharov, Head of the Department of Business Economics and Marketing of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia), Doctor of Economics

Natalia Borisovna Grishchenko, Department of Economics and Finance of the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia), Doctor of Economics

Svetlana Petrovna Strebkova, the Federal State Educational Institution of Higher Education "Altai State University" (Barnaul, Russia), Undergraduate student

Financial security of local budgets is a key and important condition for the realization of social and economic policy in relation to the direct support of livelihoods of the population provision of social services in the municipality. The article considers the current state of the financial security of local budgets of the Russian Federation and the concomitant problems. Measures aimed at improving the situation in the form of budgetary changes in the distribution of tax revenues, increasing legislative autonomy in local budgets, improving tax administration and creation of an information base that characterizes the dynamics of the socio-economic situation of the municipality.

Keywords: local budget, regional economy, tax revenues.





УДК 352.075

Антон Викторович Разгон, 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

Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения выступает актуальной задачей теории и практики местного самоуправления, решение которой позволит повысить эффективность использования бюджетных средств, а также качество и своевременность предоставления услуг жителям сельских территорий. По итогам переходного периода реализации муниципальной реформы происходит возвращение сельским поселениям ряда вопросов местного значения, причем в условиях, когда прежние источники финансирования расходных обязательств уже переданы муниципальным районам.

Ключевые слова: полномочия, бюджетный процесс, сельское поселение, централизованные бухгалтерии.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

REDISTRIBUTION OF POWERS TO ADDRESS LOCAL ISSUES

Поэтому необходимо и далее проводить мониторинг эффективности передачи полномочий, с тем чтобы решить вопрос о необходимости законодательного закрепления дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями.

Новая муниципальная реформа реализуется на базе трех федеральных законов, которые внесли значительные изменения в Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и предусматривают в том числе перераспределение расходных полномочий местного значения между типами муниципальных образований:

- Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «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 26 марта 2014 г. № 165-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 383-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации», который внес радикальные изменения в формирование финансовых

основ местного самоуправления, которые направлены на приведение положений Бюджетного кодекса РФ в соответствие с нормами вышеназванных федеральных законов.

За последние 10 лет с момента принятия Федерального закона № 131-ФЗ объем полномочий органов местного самоуправления увеличился примерно в полтора раза. Если в 2003 году за городскими округами было закреплено 27 вопросов, за поселениями – 22 вопроса, а за муниципальными районами – 20, то сейчас эти цифры выглядят иначе: 44, 39 и 38 полномочий соответственно.

В новой редакции Федерального закона № 131-ФЗ уточнен и определен отдельно для городских и сельских поселений перечень вопросов местного значения поселений. При этом в связи со спецификой и особенностями обеспечения жизнедеятельности населения на сельских территориях перечень вопросов местного значения сельских поселений по отношению к перечню вопросов местного значения городских поселений сокращен до минимума.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона № 131-ФЗ из 39 наиболее «затратных» расходных обязательств сельских поселений 26 перешли на районный уровень, что составило 45% объема расходных обязательств сельских поселений. На уровне сельских поселений оставлено 13 вопросов местного значения. Цель таких изменений – передать на уровень муниципальных районов ответствен-

ность за финансово необеспеченные и несвойственные поселениям функции.

Указанные изменения вступили в действие с 1 января 2015 г., поэтому региональные и местные бюджеты на 2015-2017 гг. сформированы с учетом указанных изменений.

В целях реализации Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «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» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) рабочей группой по разработке проектов законов Алтайского края по вопросам организации местного самоуправления в Алтайском крае, сформированной распоряжением председателя Алтайского краевого Законодательного Собрания от 09 июня 2014 г. № 53/06-04, изучены предложения муниципальных районов о необходимости закрепления за сельскими поселениями края дополнительных вопросов местного значения из числа предусмотренных ч. 1 ст. 14 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ).

По результатам мониторинга предложений органов местного самоуправления рабочей группе не удалось выработать единые подходы по закреплению за сель-



скими поселениями Алтайского края дополнительные вопросы местного значения, и поэтому в крае не принят закон Алтайского края по перераспределению полномочий.

В целях эффективного, качественного и своевременного предоставления услуг жителям сельских поселений предложено органам местного самоуправления муниципальных районов регулировать осуществление полномочий посредством заключения соглашений о передаче отдельным сельским поселениям осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ. По данным Комитета гражданских инициатив, осуществлено возвращение части полномочий по решению вопросов местного значения сельским поселениям только в 14 регионах России¹.

Перераспределение полномочий между поселениями и муниципальными районами породило ряд организационных и финансовых проблем, связанных с реализацией данных полномочий.

Вместе с тем муниципальные образования воспользовались предоставленной Федеральным законом возможностью передачи полномочий по заключаемым между органами местного самоуправления соглашениям. Объем передаваемых полномочий в районах края различен: от 1 до 20 полномочий. В то же время есть районы, в которых полномочия на уровень сельских поселений вообще не переданы (Калманский и Чарышский районы) или переданы не всем сельским поселениям (в Смоленском, Советском, Солонешенском, Усть-Пристанском районах не заключены соглашения с органами местного самоуправления районных центров в связи с их отказом)².

Безусловно, передача полномочий всегда должна сопровождаться передачей соответствующих финансовых средств на их осуществление, но объем таких средств должен быть объективно достаточным для решения передаваемых вопросов местного значения. Если средств передается меньше, чем тратилось ранее, то это не всегда означает, что их недостаточно, возможно просто ранее средства тратились недостаточно эффективно.

Экономические условия в текущем году достаточно непростые, трудно всем без исключения, поэтому нужно учиться

жить в таких условиях, находить взаимопонимание и вместе решать возникающие проблемы.

Предлагаемые изменения внесли коррективы в структуру органов местного самоуправления сельских поселений. Администрацией края было предложено повысить эффективность бюджетного процесса. Одним из мероприятий по повышению эффективности бюджетного процесса в районах стало создание на уровне муниципального района централизованной бухгалтерии по ведению бухгалтерского учета сельских поселений.

В связи с заключением соглашений о передаче отдельных полномочий по решению вопросов местного значения между органами местного самоуправления сельских поселений муниципального района было рекомендовано провести мероприятия по передаче на районный уровень полномочий поселений по вопросам формирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета поселений. Опыт создания централизованных бухгалтерий муниципального района по ведению бухгалтерского учета администраций сельских поселений уже имелся на территории края. В основном это были удаленные рабочие места, которые обслуживали один-два сельских поселения.

Причина в нехватке квалифицированных бухгалтерских кадров, часть работающих специалистов имели пенсионный возраст, автоматизация учетного процесса, который требует дополнительных затрат на компьютерное оборудование, соответствующее программное обеспечение, наличие хорошей связи и другие условия.

Распоряжением администрации Алтайского края от 30 декабря 2014 г. № 453-р предусмотрена передача функций по ведению бухгалтерского учета поселений в специализированные службы на районном уровне, что позволит существенно снизить расходы на эти цели. Полномочия поселений по ведению бухгалтерского учета смет доходов и расходов бюджетов сельских поселений на безвозмездной основе, т.е. без передачи межбюджетного трансферта от поселений на районный уровень.

Создание централизованных бухгалтерий муниципального района по ведению бухгалтерского учета администраций сельских поселений, которое будет создаваться как структурное подразделение райфинкомитета (администрации района) позволит:

сократить численность бухгалтеров в сельских поселениях и в целом муниципальных служащих по району;

подобрать специалистов из состава сельских поселений, учитывая опыт работы и профессиональные навыки;

оборудовать рабочие места современным компьютерным оборудованием и полностью автоматизировать учетный процесс в соответствии с требованиями Минфина России по ведению бухгалтерского учета;

повысить качество ведения учета и составления отчетности;

установить программное оборудование;

оплачивать консультационные услуги разработчика программного обеспечения, абонентскую плату за пользование справочно-правовой системой;

обеспечить постоянную хорошую связь по Интернету;

своевременную информационную помощь от системного администратора;

постоянную консультацию специалистов комитета по финансам по возникающим вопросам;

использовать потенциал муниципальных районов при подготовке муниципальных, региональных программ по грантам; организовать обучение специалистов на должном уровне³.

По итогам переходного периода реализации муниципальной реформы происходит возвращение сельским поселениям ряда вопросов местного значения, причем в условиях, когда прежние источники финансирования расходных обязательств уже переданы муниципальным районам. Поэтому необходимо и далее проводить мониторинг эффективности передачи полномочий, с тем чтобы решить вопрос о необходимости законодательного закрепления дополнительных вопросов местного значения за сельскими поселениями.

¹ Пронина Л.И. О первых итогах и финансовых основах муниципальной реформы // Практика муниципального управления. 2015. № 2. С. 25.

² Токарев Р. С полномочиями определены // Местное самоуправление на Алтае. 2014. № 12. С. 26.

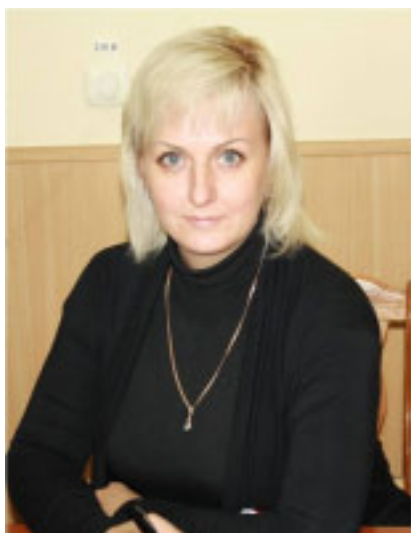
³ Дорохова Т., Кирова Т. О работе централизованных бухгалтерий // Местное самоуправление на Алтае. 2015. № 3. С. 32.

Anton Viktorovich Razgon, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Redistribution of powers to address local issues is an urgent task of theory and practice of local government, the solution of which will ensure more efficient use of budget funds, as well as the quality and timeliness of services to the residents of rural areas. At the end of the transitional period of the municipal reform a number of local issues are given back to local governance, and in circumstances where the former sources of financing expenditure commitments have already been transferred to municipal districts.

Key words: authority, budget process, a rural settlement, centralized accounting.





УДК 351.85

Наталья Александровна Торгашова, 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

На корпоративную культуру в нашей стране обратили свое внимание после распада СССР с переходом к рыночной экономике и приходом на рынок зарубежных компаний, которые уже имели опыт, сложившиеся нормы и ценности, регулирующие их деятельность. Сейчас изучение и совершенствование корпоративной культуры – не просто дань моде, а важнейший инструмент преуспевающей организации.

Ключевые слова: корпоративная культура, корпоративная философия.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ ОРГАНИЗАЦИИ

IMPROVEMENT OF CORPORATE CULTURE OF AN ORGANIZATION

Во всех результативных и крупных компаниях мира большое внимание уделяется корпоративной культуре, она четко выражена, регламентирована и отличает одну компанию от другой. Компания, осознавшая важность персонала как важнейшего элемента успеха, целенаправленно совершенствует свою организационную культуру для увеличения эффективности персонала^{1,2}.

Поскольку интерес к корпоративной культуре в России проявился относительно недавно и эта область знания еще не до конца изучена, то исследование механизмов совершенствования корпоративной культуры с целью повышения эффективности труда обуславливает актуальность данной работы.

Существует множество определений понятия «культура», что может быть объяснено сложностью и многогранностью этого понятия.

Появлению термина «культура» в различных языках предшествовало латинское cultura, происходящее от colere, которое имело следующие значения: населять, покровительствовать, культивировать, почитать.

С каждым годом интерес к понятию «культура» возрастает. По подсчетам американских антропологов, определение культуры насчитывает около 250.

Для понимания сущности организационной культуры были разработаны различные подходы, изучающие ее с разных точек зрения: организационная культура как характеристика деятельности организации и ее членов; содержание и перечисление элементов организационной культуры; организационная культура как целостная категория и т.д.

Центральной составляющей разнообразных определений является то, что корпоративная культура является общей ценностью организации и принимается всеми ее членами. Корпоративная культура направлена на повышение трудового потенциала организации и выражает ее основные ценности.

Организационную культуру изучают уже на протяжении длительного времени, но особый рост интереса к данной области возник после столкновения двух успешных моделей – западной и японской. Исторический феномен рекордного роста японской экономики, начавшийся с середины 1950-х гг., вызвал небывалый интерес к корпоративной культуре японских компаний, основанной на японском менталитете и традициях (сплоченность работников, преобладание коллективных интересов над личными, верность компании).

Сегодня не остается сомнений в том, что организационная культура существует в любой компании, и ей можно и необходимо управлять. В пример можно привести десятки успешных и известных компаний, которые поставил во главу угла именно свои корпоративные ценности и достигли за счет этого успеха. Coca-Cola, Disney, General Electric, Intel, McDonalds, Microsoft, Sony, Toyota. Иногда корпоративную культуру закладывает ее лидер при создании компании. Иногда она формируется постепенно своими же работниками, а бывает, что над ее формированием работают специалисты, ставящие целью систематическое улучшение показателей деятельности. Корпоративная культура создает общественный порядок, обеспечивает целостность³.

Методы, которые используются при формировании и развитии корпоративной культуры: эмпирический (наблюдение, сбор информации и т.д.); системный анализ, предполагающий использование синергетического подхода, теорий систем и общей теории организации; математическое и экономическое моделирование.

Если деятельность компании неэффективна, стоит задуматься, понимают ли люди, чем и для чего они занимаются, действительно ли сознают,



какая поставлена перед ними цель, верят ли в нее.

Хотя организационная культура стала неотъемлемой частью повседневного словаря руководителя, очень немногие из них полностью используют те стратегические преимущества, которые она предоставляет.

Организационная культура может быть как сильной, так и слабой. Выделяют четыре признака сильной корпоративной культуры¹:

Наличие декларируемой корпоративной философии. Должны быть сформулированы и зафиксированы на бумаге видение, миссия, ценности и цели компании. Положения, зафиксированные на бумаге, более эффективны в определении деятельности людей, все остальное остается простыми намерениями.

Наличие системы трансляции корпоративной философии. Система, поддерживающая процесс ознакомления сотрудников с принятой корпоративной философией. Этот инструмент важен на всех этапах. При отборе кадров кандидат на должность обязан быть ознакомлен с теми ценностями, которые придерживается организация, и решить, готов ли он их разделять.

Разделение большинством членов организации. Чем больше сотрудников в организации, тем тяжелее подбирать сотрудников полностью разделяющих ценности компании, сложнее сплотить весь коллектив. Неизбежно возникают субкультуры отделов. Это нормальный и неизбежный процесс, главная задача руководителя – не допустить противоречий между субкультурными и корпоративными ценностями.

Важно, чтобы зафиксированные на бумаге положения выполнялись всеми членами организации, в противном случае это не только не окажет благотворного воздействия на результаты, но и может вызвать конфликты, повлечь снижение качества работы.

Основные ценности компании отражаются не только в нормативных актах и документах, но и в виде девизов и лозунгов. Являясь элементами корпоративной культуры, они подчеркивают наиболее значимые стороны компании. Символы также связаны с системой корпоративных ценностей. Компании, выбирая символ, ориентируются на то, что он несет в себе, что именно хочет им сказать компания своему потребителю, выбирая самую сильную свою сторону. Оригинальная фирменная символика – это первое, что запоминают клиенты и партнеры, попадающие в офис компании. Современная корпоративная символика демонстрирует идеологию компании, делает ее узнаваемой и популярной. После привлекательного бренда работодателя атрибуты организации являются вторым по эффективности инструментом построения команды. Письменные принадлежности, ежедневники и подставки под чашки с корпоративной символикой завершают интерьер и обеспечивают оптимальный комфорт.

Многие предприятия сталкиваются с необходимостью повышения эффективности работы своих сотрудников, достичь этого можно только при правильно построенной работе с персоналом. Существует множество аспектов, влияющих на эффективность персонала – вовлеченность сотрудников в работу, система мотивации, отношения в коллективе, характеристики самого персонала и т.д. На многие эти аспекты влияет организационная культура².

Для руководителя важно оценить степень вовлеченности своих сотрудников в рабочий процесс. Вовлеченность сотрудника в работу определяется степенью того, насколько он мотивирован на успех компании и прилагает свои усилия для его достижения³.

Вовлеченность обуславливает высокую производительность и снижает риск утечки кадров из компании.

Оценить вовлеченность сотрудников можно путем анкетирования, оценка происходит по четырем основным параметрам: гордость, удовлетворенность работой, чувство защищенности, желание остаться в компании.

Вовлеченные сотрудники выполняют свою работу качественнее и лучше, а хорошее обслуживание или качественный товар вызывает удовлетворенность у потребителей, которых легче удержать, что приводит к увеличению прибыли. Не стоит и недооценивать ущерб финансовым результатам компании от текучести кадров. Затраты на реорганизацию работы, набор новых сотрудников, адаптация и обучение, если же компания предоставляет услуги, то это означает также снижение продуктивности работы нового сотрудника, что тоже в свою очередь приводит к снижению прибыли.

¹ Елистратова Т.Г. Социальный капитал как фактор повышения эффективности деятельности организации // Вестник филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института в г. Барнауле. 2010. № 12. С. 53-57.

² Формирование конкурентоспособности коллектива как основной фактор повышения конкурентных преимуществ организации на рынке // Вестник филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института в г. Барнауле. 2009. № 11. С. 112-114.

³ Демин Д. Корпоративная культура: Десять самых распространенных заблуждений. М., 2010. С. 138.

⁴ Ломакина О.В., Межина М.В. Теория менеджмента (История управленческой мысли): учебное пособие. Барнаул, 2014. С. 107.

⁵ Торгашова Н.А. Эффективная мотивация сотрудников посредством внутрикорпоративных коммуникаций // Вестник филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института в г. Барнауле. 2011. № 14. С. 94-97.

⁶ Карсан Р. Компания мечты. Почему в успешных компаниях говорят «мы». М., 2012. С. 248.

Natalya Aleksandrovna Torgashova, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences.

Corporate culture in our country became interesting for researchers after the collapse of the USSR and the transition to a market economy and the entry of foreign companies, which already had experience, prevailing norms and values governing their activities. Now the study and development of corporate culture is not just a tribute of fashion, but the most important tool of a successful organization.

Keywords: corporate culture, corporate philosophy.





УДК 336.14:334.7 (571.150-25)

Татьяна Евгеньевна Фасенко, 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

В современных условиях государство и муниципалитет выступает в качестве инвестора, хоть и преследует, прежде всего, достижение социального эффекта, с соблюдением принципа возвратности денежных средств путем взимания налогов. Неэффективные виды поддержки должны быть заменены или усовершенствованы для достижения максимального бюджетного эффекта и обеспечения скорейшей окупаемости вложений.

Ключевые слова: финансовая поддержка, предпринимательство, бизнес.

АНАЛИЗ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В ГОРОДЕ БАРНАУЛЕ

ANALYSIS OF MUNICIPAL FINANCIAL SUPPORT OF SMALL BUSINESS IN BARNaul

Поддержка субъектов малого предпринимательства Барнаула оказывается в рамках долгосрочной целевой программы «Развитие предпринимательства в городе Барнауле на 2011-2014 гг.» (далее – Программа) комитетом по развитию предпринимательства потребительскому рынку и вопросам труда администрации города.

Программой предусмотрена информационно-консультационная, имущественная и финансовая поддержка бизнеса. Ежегодно на финан-

совую поддержку предусмотрено 8 млн руб. Таким образом, из местного бюджета в 2011-2014 гг. запланировано 32 млн руб. на развитие малого и среднего бизнеса. Однако мероприятия также реализуются за счет софинансирования. Участвуя в конкурсах, муниципалитет привлекает денежные средства из федерального и краевого бюджета.

Поддержка оказывается на безвозмездной основе и в случае соблюдения договорных обязательств не подлежит фактическому возврату получателем поддержки.

Предполагается, что данные денежные средства вернутся в бюджеты разных уровней посредством уплаты субъектом предпринимательства налогов.

Дадим краткую характеристику мероприятиям финансовой поддержки, реализуемым за период 2011-2014 гг. комитетом по развитию предпринимательства, потребительскому рынку и вопросам труда администрации города Барнаула в рамках действующей муниципальной программы (табл. 1).

Таблица 1

Основные характеристики мероприятий финансовой поддержки

Мероприятие поддержки	Максимальный размер	Категория субъектов	Срок осуществления деятельности	Доля софинансирования субъектом
Субсидии инновационным компаниям	900 тыс. руб.	СМСП	Более 1 года	Не менее 30%
Субсидии социальному предпринимательству	500 тыс. руб.	СМП	Не предусмотрено	Не менее 15%
Гранты на создание собственного бизнеса	300 тыс. руб.	СМП	Менее 1 года	Не менее 20%
Гранты на разработку и реализацию инновационных проектов в городском хозяйстве	1 млн руб.	СМСП	Не предусмотрено	–
Субсидии на организацию групп дневного времяпрепровождения детей	600 тыс. руб.	СМСП	Не предусмотрено	Не менее 15%
Субсидирование части банковской процентной ставки	–	СМСП	–	–



Гранты субъектам малого и среднего предпринимательства на разработку и реализацию инновационных проектов в городском хозяйстве предоставляются с целью привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к разработке и реализации проектов, направленных на развитие научной, научно-технической и инновационной деятельности в городе Барнауле. В конкурсе могут участвовать проекты, направленные на внедрение инноваций и современных технологических решений, в таких сферах городской жизнедеятельности, как водо- и теплоснабжение, водоотведение, канализация, выработка, передача, распределение электроэнергии, транспортировка и переработка отходов, дорожное хозяйство, транспорт, благоустройство города (озеленение, освещение, ремонтные работы, уборка снега и т.д.), социальная сфера (здравоохранение, образование, спорт, досуг, социальная поддержка населения), жилищное строительство, информационные технологии и телекоммуникации. На финансовую поддержку могут претендовать юридические лица и индивидуальные предприниматели, деятельность которых соответствует приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники в РФ. Размер одного гранта не может превышать 1 млн руб., и объем средств, расходующихся на фонд оплаты труда грантополучателя, не должен превышать 30% от общей суммы полученной поддержки.

Субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства на организацию групп дневного времяпрепровождения детей дошкольного возраста и иных подобных видов деятельности по уходу и присмотру за детьми преследует своей целью

увеличение количества субъектов, занимающихся соответствующей деятельностью и создание новых мест дневного пребывания детей. Предметом финансирования из средств бюджетов могут быть обоснованные и документально подтвержденные затраты Получателя, произведенные в течение года после обращения за субсидией на следующие цели, связанные с реализацией проекта: оплату аренды и (или) выкупа помещения; ремонт и реконструкцию помещения; покупку оборудования, мебели, материалов, инвентаря; оплату коммунальных услуг; оплату услуг электроснабжения; оборудование, необходимое для обеспечения соответствия требованиям Роспотребнадзора, МЧС России и иным требованиям. Кроме того, имеются особые требования к субъектам в плане образования и организации услуг, обусловленные спецификой услуг¹.

Субсидии социальному предпринимательству могут быть предоставлены только субъекту малого бизнеса. Предметом финансирования из средств бюджетов могут быть обоснованные и документально подтвержденные затраты, произведенные на следующие цели: строительство, ремонт (реконструкция) объектов социальной сферы; оплата аренды и (или) выкупа помещения для размещения объектов социальной сферы; приобретение оборудования, мебели, материалов, инвентаря (в том числе медицинского).

Гранты на создание собственного бизнеса предоставляются в размере 300 тыс. руб., и в данном случае учитывается отношение соискателя к приоритетной целевой группе. Кроме того, для снижения рисков предъявляются требования к образованию соискателей.²

Субсидирование части банковской процентной ставки реализуется в виде мероприятия с 2008 г. Субсидии предоставляются на погашение части банковской процентной ставки в размере двух третьих ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации и подлежат корректировке с момента изменения указанной ставки. Сумма кредитов, полученных на условиях субсидирования части банковской процентной ставки, СМСП, занятым в сфере производства и оказания услуг, не будет превышать 10 млн руб., в сфере торговли и общественного питания – 7 млн руб.

Субсидии на поддержку действующих инновационных компаний – субсидии субъектам малого и среднего предпринимательства в целях возмещения затрат или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

Возмещение затрат, связанных с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг, зависит от набранных в соответствии с настоящим порядком баллов и осуществляется победителям в размере 70% от общей суммы данных затрат, произведенных одним заявителем, и не должна превышать 900 тыс. руб. Победителю, набравшему меньшее количество баллов, затраты возмещаются в сумме, составляющей разницу между предусмотренными бюджетом города на эти цели финансовыми средствами и суммой возмещаемых затрат иным победителем, набравшим большее количество баллов.

Проанализируем количество подержанных проектов за период 2011-2014 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Количество подержанных проектов в разрезе мероприятий финансовой поддержки

Мероприятие поддержки	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Субсидии действующим инновационным компаниям	6	-	-	-
Субсидии социальному предпринимательству	-	5	2	1
Гранты на создание собственного бизнеса	16	12	24	1
Гранты субъектам малого и среднего предпринимательства на разработку и реализацию инновационных проектов в городском хозяйстве	3	3	2	2
Субсидии на организацию групп дневного времяпрепровождения детей	-	6	8	2
Субсидирование части банковской процентной ставки	27	32	26	17

В рамках действующей целевой программы в настоящий момент осуществляется пять мероприятий

финансовой поддержки, однако общее количество различных реализуемых видов финансовой поддержки

за рассматриваемый период составляет семь.





За период реализации Программы в рамках мероприятий финансовой поддержки оказана помощь 195 проектам:

- открыто 53 новых производства;
- поддержано 8 социальных проектов;

- создано 16 групп дневного пребывания детей дошкольного возраста (более 400 мест);

- поддержано и реализовано 16 инновационных проектов;
- протусубсидировано 102 инвестиционных проекта организаций города,

на реализацию которых привлечены кредитные средства.

Проанализируем объемы денежных средств, затраченных на мероприятия финансовой поддержки за рассматриваемый период в разрезе мероприятий (табл. 3).

Таблица 3

Финансирование мероприятий финансовой поддержки, тыс. руб.

Мероприятия поддержки	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Субсидирование затрат действующих инновационных компаний	4 500	-	-	-
Гранты субъектам малого и среднего предпринимательства на разработку и реализацию инновационных проектов в городском хозяйстве	1 500	1 500	1 400	1 500
Субсидии социальному предпринимательству	-	1 810	900	500
Гранты на создание собственного бизнеса	4 800	3 600	7 200	300
Субсидии на организацию групп дневного времяпрепровождения детей	-	3 000	4 800	600
Субсидирование части банковской процентной ставки	5 000	4 710	4 515	470

Таким образом, в 2011-2014 гг. всего на данный момент было израсходовано 52 млн 605 тыс. руб.

Приведем пример оценки эффективности оказываемой муниципальной поддержки в городе Барнауле, применяя используемую в настоящее время методику по двум видам поддержки: стимулирующей и компенсаторной (табл. 4). Для этого был проведен анализ уровня заработной платы

и количества работников на предприятиях-получателях поддержки в 2013 г.

Показатель среднемесячной заработной платы одного работника в среднем на каждом предприятии рассчитан как отношение суммы среднемесячной заработной платы одного работника всех получателей поддержки до оказания поддержки и по истечении 12 месяцев с момента получения

поддержки к количеству получателей данного вида финансовой поддержки³.

Показатель «рабочие места» в среднем на каждом предприятии рассчитан как отношение суммы рабочих мест всех субъектов-получателей поддержки до оказания поддержки и по истечении 12 месяцев с момента получения поддержки к количеству получателей данного вида финансовой поддержки.

Таблица 4

Оценка эффективности двух видов поддержки целевой программы, оказанных в 2013 г., по предусмотренной Программой методике

Вид поддержки	Среднемесячная заработная плата 1 работника в среднем на каждом предприятии, руб.		Рабочие места в среднем на каждом предприятии, чел.	
	до оказания поддержки	после оказания поддержки	до оказания поддержки	после оказания поддержки
Субсидирование части банковской процентной ставки по кредитам, привлекаемым СМСП из городского бюджета	10776	12012	20	24
Гранты начинающим предпринимателям на создание собственного бизнеса	2131	7441	1	4

Таким образом, после субсидирования среднемесячная заработная плата одного работника в среднем на каждом предприятии увеличилась на 12%, в то время как после предоставления грантов на создание собственного бизнеса – на 249%. До 2012 г. применялась методика оценки бюджетной эффективности. Показатель «получение бюджетного эффекта» не ниже 1,04 руб. на 1,00 руб. бюджетных средств по истечении двух лет использовался комитетом по финансам и экономической политике администрации города Барнаула для оценки

мероприятий финансовой поддержки. Бюджетный эффект оценивался только увеличением налогов поступивших в бюджет по НДФЛ, в то время как субъектами малого и среднего предпринимательства уплачиваются и другие налоги в бюджет города. Однако поскольку мероприятие «субсидирование части банковской процентной ставки» существует уже достаточно длительный период, в его отношении (в отличие от иных мероприятий) оценка бюджетного эффекта применялась. В результате было выявлено, что ожидаемые результаты

реализации мероприятия не достигнуты, т.е. на каждый рубль денежных средств бюджетный эффект составил лишь 0,51 руб. В процессе реализации данного вида поддержки были случаи невыполнения обязательств договора и установленных критериев субъектами и, соответственно, возврат денежных средств. Учитывая существование аналогичного мероприятия на региональном уровне, в результате от реализации данного мероприятия поддержки в 2014 г. отказались. Впоследствии показатель бюджетного эффекта заменен на увеличение объема налоговых



платежей от субъектов малого и среднего предпринимательства не менее уровня инфляции и рост численности работников, занятых в малом и среднем бизнесе.

Проанализируем объемы заявок на действующие в настоящий момент мероприятия поддержки за период 2011-2013 гг. (без учета субсидирования части банковской процентной ставки) (рис.). Данный показатель важен для нас, поскольку непосредственно иллюстрирует востребованность различных мероприятий со стороны субъектов малого предпринимательства.

Наибольшую долю (68%) составляют заявки на предоставление грантов на создание собственного бизнеса. На субсидии социальным предприятиям претендовало 6% соискателей, на организацию групп дневного времяпрепровождения детей – 8%, а на субсидии на реализацию проектов в городском хозяйстве – 18%. Анализ существующих мероприятий дает возможность сделать вывод о том, что субсидирование является менее эффективным способом финансовой поддержки из-за низкой, по сравнению с грантовой поддержкой, методики контроля и адресности использования денежных средств. Иными словами, грантополучатели используют денежные средства гранта в соответствии с утвержденной сметой расходов и целью проекта, а субсидия лишь возмещает понесенные затраты предприятия, и ее средства расходуются, как правило, по усмотрению получателя субсидии. В результате грантовой поддержки реализуются новые проекты, тогда как субсидирование компенсирует текущую деятельность⁴.

Таким образом, мы можем сделать следующие выводы:

- преобладают компенсаторные мероприятия финансовой поддержки;



Рис. Структура объема заявок субъектов на конкурсы финансовой поддержки 2011-2013 гг.

- отсутствуют стимулирующие мероприятия поддержки для производственных компаний (что не соответствует приоритетам социально-экономического развития города Барнаула до 2025 г.);

- недостаточно мероприятий, целевой аудиторией которых являются только субъекты малого и среднего предпринимательства;

- наибольшей популярностью пользуется такое мероприятие поддержки, как гранты на создание собственного бизнеса, которое по своей сути является стимулирующим;

- присутствие мероприятия, дублирующего вид краевой поддержки и обладающего низкой бюджетной эффективностью.

Среди положительных аспектов существующей системы финансовой поддержки, реализуемой комитетом, можно назвать следующие:

- развитие, обновление и совершенствование;

- исполнение плана расходования денежных средств бюджета города на соответствующие мероприятия;

- совершенствование методики оценки эффективности мероприятий.

В условиях, когда государство и муниципалитет выступают в качестве инвесторов, хоть и преследуют,

прежде всего, достижение социального эффекта, с соблюдением принципа возвратности денежных средств путем взимания налогов, неэффективные виды поддержки должны быть заменены или усовершенствованы для достижения максимального бюджетного эффекта и обеспечения скорейшей окупаемости вложений.

¹ Фасенко Т.Е. Проблемы и перспективы развития малого предпринимательства: на примере Алтайского края-2014 // Теоретические и прикладные вопросы образования и науки: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Тамбов, 2014. С. 146-147.

² Основные показатели деятельности малых предприятий г. Барнаула (без микропредприятий) 2011: статистический бюллетень / подготовлен отделом статистики предприятий Алтайкрайстата. Барнаул, 2012.

³ Основные показатели деятельности малых предприятий г. Барнаула (без микропредприятий) 2012: статистический бюллетень / подготовлен отделом статистики предприятий Алтайкрайстата. Барнаул, 2013.

⁴ Основные показатели деятельности малых предприятий г. Барнаула (без микропредприятий) 2013: статистический бюллетень / подготовлен отделом статистики предприятий Алтайкрайстата. Барнаул, 2014.

Tatiana Evgenjevna Fassenko, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Economic Sciences

Nowadays the state and the municipality act as an investor, although intending primarily to achieve a social impact, in compliance with the principle of repayment of funds by levying taxes, ineffective forms of support should be replaced or improved in order to achieve the maximum effect of the budget and ensure a speedy return on investment.

Keywords: financial support, business.





Образовательные инновации и практики карьеры: сборник методических материалов и статей. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2014. – 178 с.



В сборнике собраны лучшие работы, представленные в рамках академических конкурсов «Образовательные инновации» и «Практики карьеры», проводимых в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Необходимость формирования нового подхода к обучению будущих специалистов предполагает в числе первоочередных задач изменения концепции методических предпочтений в образовательном процессе. Стратегия обучения должна быть ориентирована не просто на получение некоторых знаний, а на выработку навыков активного и эффективного поведения в реальных ситуациях. В связи с этим необходимо обосновывать возможности использования образовательных инноваций.

В сборнике затрагиваются вопросы подготовки студентов в рамках игровых процессов, адаптации выпускников к дальнейшей профессиональной деятельности, развития и оценки профессиональных компетенций учащихся.

В отдельный блок выделяются статьи, посвященные следующим проблемным областям:

- развитие коммуникативной компетенции будущего государственного служащего (авторы В.Б. Шаронова, Н.Б. Меньшикова, Е.Б. Хорольцева, А.В. Федорова, Н.Е. Олехнович)

- интерактивные методы обучения (Л.К. Аверченко) и особенности применения деловых игр в образовательном процессе в вузе (И.К. Биткина, Т.В. Золотухина, С.В. Тарасова, Е.С. Смагина)

- интеграция по линии «школа – вуз – работодатель» (авторы А.В. Двоглазов, Ю.В. Золотарева, В.Г. Парасоцкая, В.В. Плотова, Е.В. Румянцева, А.С. Санин).

Авторы статей предлагают оригинальные решения поставленных проблем, направленные на повышение эффективности и интерактивности современного образовательного процесса в вузе, на большую практикоориентированность современных образовательных программ, что позволит повысить конкурентоспособность современных выпускников вузов на рынке труда.

Сборник адресован преподавателям и сотрудникам Президентской Академии с позиции внедрения новых проектных и образовательных практик в рабочий процесс.

Л.М. Лысенко,
заведующий кафедрой гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
к.с.-х.н.

А.А. Шмаков,
доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
к.фил.н.

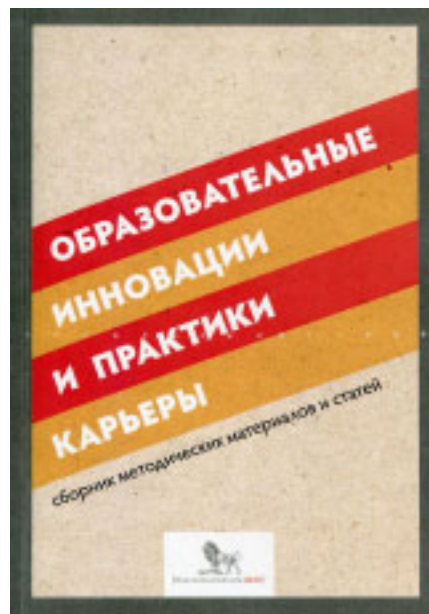
Образовательные инновации и практики карьеры: сборник методических материалов и статей. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 192 с.

В сборнике представлены работы победителей общеакадемических конкурсов «Образовательные инновации» и «Практики карьеры», проведенных в 2013-2014 гг. Институтом организационного развития и стратегических инициатив Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В статьях сборника аккумулирован лучший опыт преподавателей и сотрудников академии в сфере развития и интеграции в процесс обучения инновационных образовательных технологий, а также технологий профессиональной ориентации абитуриентов, студентов и выпускников академии.

Статьи сборника подразделены по следующим направлениям: «Образовательные инновации», «Практики карьеры», «Образовательные стажировки».

Первый блок статей посвящен проблемам повышения уровня образования современных студентов посредством инновационных образовательных методик (игровые технологии, управление проектами и проч.) и программ (сетевые образовательные про-



екты, совместные образовательные программы). Авторы особое внимание уделяют повышению обратной связи как в образовательном процессе, так и в процессе развития компетенций будущих управленцев.

Второй раздел связан с освещением проблем формирования личного карьерного пути абитуриента / студента / выпускника. Специалисты-практики и преподаватели РАНХиГС из разных регионов делятся опытом формирования портфолио будущих управленцев, развития особых «территорий карьеры», позволяющих студентам формировать профессиональные компетенции.

Третий блок статей затрагивает проблемы создания единого образовательного пространства посредством стажировок студентов в вузах-партнерах и взаимодействия вузов между собой. Приложение к сборнику окажется полезным филиалам РАНХиГС для формирования общей картины международных связей Академии.

Сборник адресован преподавателям и сотрудникам Президентской академии в целях внедрения новых проектных технологий в образовательный процесс.

Л.М. Лысенко,
Заведующий кафедрой гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
к.с.-х.н.

А.А. Шмаков,
доцент кафедры гуманитарных и естественнонаучных дисциплин Алтайского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
к.фил.н.



ВЕСЕННЯЯ ШКОЛА УПРАВЛЕНИЯ-2015: ВСЕ ГРАНИ ТВОРЧЕСТВА И ИНТЕЛЛЕКТА

С 11 по 15 мая в Алтайском филиале РАНХиГС прошла VIII Весенняя молодежная школа управления, которая в этом году была посвящена Году литературы.

Участниками самого ожидаемого мероприятия года стали студенты 2-5 курсов, которые сформировали четыре команды.

По традиции первые два дня прошли в стенах Академии. Открыл Школу воркшоп директора Алтайского бизнес-инкубатора Александра Краснослободцева «Основы презентационных навыков», а после эстафету принял тренинг «Инструменты социального проектирования».

Второй день начался с домашнего задания – представления и обсуждения социально значимых проектов. Студенты порадовали творческим подходом к такому серьезному делу: так, команда «Унесенные ветром» предложили проект парка, команда «Бегущие по волнам» – проект «Умный транспорт», «Рожденные революцией» презентовали уже работающий проект «RANERA Videostudio», а «Поющие в терновнике» – проект «Чистый отдых». Эксперты Школы отметили актуальность и необходимость реализации предложенных идей. Ну а закрепить навыки проектирования участники Школы управления смогли на тренинге «Разработка инвестиционного проекта». В завершение второго дня команды устроили бурное обсуждение на проектной работе «Формирование качества будущего управленца как основа профессиональной самореализации» (тренер Мария Александровна Шошина).

Третий день Школы управления студенты и преподаватели Академии встретили уже в Горном Алтае на турбазе «Манжерок». Ребятам пришлось отправиться сразу «с корабля на бал» и представить свои визитки буквально через час после приезда. Ну а после обеда неутомимых студентов ждал тренинг по развитию креативности от психолога Юлии Викторовны Шведенко и деловая игра «Организационно-правовое обеспечение конкурсного замещения должности главы местной администрации» от заведующего кафедрой гражданско-правовых дисциплин и прав человека Евгения Николаевича Барышникова. Завершился



день литературно-развлекательной программой «Там, на неведомых дорожках» и зажигательной дискотеккой.

Следующий день Школы стал еще более насыщенным. Начался он с зарядки, а продолжился тренингом «Управленческие дуэли». Участники Школы познакомились с основными стратегиями переговоров, обсудили наиболее распространенные теории манипуляции и попробовали себя в роли участников переговорного процесса. Очень порадовала всех необычная «литературная» кофе-пауза, на которой все конфеты были с тематическими названиями: «Золотой ключик», «Красная Шапочка», «Гулливер», «Буревестник», «Кот в сапогах». Подкрепившись сладким, команды приступили к наработке системных навыков руководителя в игре «Рыцари круглого стола».

Размять не только мозги, но и ноги ребята смогли в спортивно-интеллектуальной игре «Весенний DoZoR». Студентам пришлось пройти квест из 15 заданий: стрельба по мишеням, тесты, ребусы, секретные сообщения, «звонки другу» и даже разговор со старцем Фурой. После такой энергичной и эмоциональной разрядки продолжились мероприятия, посвященные Году литературы. Команды сразились на литературном ринге и показали театрализованные постановки по известным произведениям.

Ну а вечером все участники смогли угоститься вкуснейшим пловом,

который приготовили «ветераны» Школы управления Елена Бибилова, Вероника Захарова и Кристина Боккий. В завершение четвертого дня над Катунью был запущен традиционный красочный салют.

Завершающий день Школы начался с тренинга под названием «Эпилог», который был посвящен созданию летописи Школы управления. В процессе работы участники вспоминали наиболее яркие моменты прошедших дней, выразили мысли и чувства посредством создания коллажей и синквейнов.

Конечно, в финале мероприятия были подведены итоги плодотворной работы команд. Безоговорочную победу одержали «Рожденные революцией», вторыми стали «Бегущие по волнам», третье место заняли «Поющие в терновнике», четвертое – «Унесенные ветром».

В завершение участников VIII Весенней молодежной школы управления ждала экскурсия в Национальный музей им. А.В. Анохина в Горно-Алтайске, после которой они, подкрепившись мороженым, отправились домой.

Подводя итоги, можно смело сказать: VII Весенняя школа управления прошла «на ура». Мероприятие из года в год проходит на самом высоком уровне и приносит участникам свои плоды: новые знания, множество интересных идей, заряд энергии, новые знакомства и отличное настроение.





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.

