

АЛТАЙСКИЙ ВЕСТНИК ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

№ 18
2020



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



*За сухими цифрами
стоит реальная помощь жителям края*

**Александр Викторович Руднев,
прокурор Алтайского края,
государственный советник юстиции 3 класса**



УПРАВЛЕНИЕ

Ретивых И.В.

*Глобальные тренды
и их влияние на развитие городов*



**ПУБЛИЧНАЯ
ВЛАСТЬ**

Полещенкова Т.В.

*Пределы осуществления
гражданским служащим права
на свободу слова*



**ПУБЛИЧНАЯ
ВЛАСТЬ**

Козьякова Е.А.

*Проблемы правового регулирования
возмещения вреда пациентам
при оказании медицинской помощи*

РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2 декабря 2019 года состоялась торжественная церемония подписания соглашения о взаимном сотрудничестве между Алтайским филиалом РАНХиГС и Прокуратурой Алтайского края. Соглашение предусматривает взаимодействие в различных направлениях с целью успешного объединения возможностей Алтайского филиала РАНХиГС по предоставлению широких юридических знаний с возможностями прокуратуры по закреплению этих знаний на практике. Таким образом, учебный процесс становится максимально приближенным к нуждам профессии.

В процессе подписания соглашения прокурор Алтайского края Александр Руднев отметил, что Алтайский филиал РАНХиГС сегодня можно назвать одним из лидеров юридического образования в Алтайском крае.

Сам факт заключения соглашения между Алтайским филиалом РАНХиГС и Прокуратурой Алтайского края свидетельствует об установлении взаимовыгодных отношений в сфере подготовки юридических кадров для правоохранительных органов, судов, органов государственной власти и местного самоуправления, надзорно-контрольных органов – всех тех, кто связан с осуществлением прокуратурой своей деятельности, а также для самой прокуратуры. Представляется, что прокуратура, являясь системообразующим государственным органом, в силу своих уникальных свойств и особого предназначения в укреплении законности и сохранении правопорядка, поможет подготовить не только высококвалифицированные кадры, но и будущих успешных управленцев государственного аппарата, патриотов своей страны.



Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И.А.

ВОРОБЬЕВ С.П.

ВОРОНОВА А.Э.

ГОНЧАРОВА Н.П.

КАЙГОРОДОВА Т.В.

КОЗЬЯКОВА Е.А.

ЛЕОНТЬЕВА Д.С.

ЛЫСЕНКО Л.М.

ПОЛЕЩЕНКОВА Т.В.

РАЙКИНА Т.А.

ТОРГАШОВА Н.А.

ШЛЕГЕЛЬ С.В.

ШМАКОВ А.А.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГБОУ ВО

«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.alt.ranepa.ru/about/science/
publications/vest/](http://www.alt.ranepa.ru/about/science/publications/vest/)

E-mail: info@alt.ranepa.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Обложка:

Подписано в печать 18.05.2020 г.

Заказ 368. Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии

ООО «АЗБУКА»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел.: 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Александр Викторович Руднев. Осуществление прокурорского надзора в Алтайском крае 2

УПРАВЛЕНИЕ

Наталья Григорьевна Ломова, Олеся Игоревна Милоданова. О некоторых проблемах развития территориального общественного самоуправления в Алтайском крае 4

Татьяна Николаевна Бикетова. Изучение работоспособности диспетчеров оперативной дежурной смены центра управления в кризисных ситуациях Главного Управления МЧС России по Алтайскому краю: теоретический аспект 8

Светлана Александровна Бондаренко. Правовая природа договорных отношений с участием многофункционального центра предоставления государственных и муниципальных услуг 11

Ольга Анатольевна Гооге. Социальная защита ветеранов боевых действий в Алтайском крае 14

Валентина Григорьевна Лякишева, Людмила Николаевна Постникова, Алена Николаевна Найданова. Об опыте реализации конституционного права граждан на участие в местном самоуправлении (на примере территориального общественного самоуправления Привокзального микрорайона г. Барнаул) 17

Алина Максимовна Марченко. Проблемы реализации гражданами права на обращения в органы государственной власти в устной форме 22

Наталья Ильинична Минкина, Екатерина Сергеевна Акимцева. Проблемные вопросы правового регулирования конкурса и аттестации на государственной гражданской службе 25

Инга Викторовна Ретивых. Глобальные тренды и их влияние на развитие городов 28

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Татьяна Владимировна Полеценкова. Пределы осуществления гражданским служащим права на свободу слова 31

Ольга Анатольевна Козусева. Проблемы прокурорской проверки исполнения законов вне уголовно-правовой сферы 35

Елена Анатольевна Козьякова. Проблемы правового регулирования возмещения вреда пациентам при оказании медицинской помощи 38

Людмила Геннадьевна Коновалова. Инициативы изменения законодательства об административных правонарушениях: достоинства и недостатки 41

Николай Николаевич Макеев. Восстановление законности в сфере лесных отношений при сочтанным применении различных функций прокуратуры (на примере опыта работы прокуратуры Республики Алтай) 46

Юлия Анатольевна Михайленко. О классификации срочных трудовых договоров 50

Антон Валерьевич Панчук. Предпосылки появления нового стандарта доказывания добросовестного приобретения недвижимого имущества 54

Мария Викторовна Титаренко. О доступности судебной защиты нарушенных прав граждан в Российской Федерации и за рубежом 57

Надежда Александровна Филитова. Труд осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы как средство достижения целей уголовно-исполнительного законодательства 59

Лолла Владимировна Цой. Признаки объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 126 Уголовного Кодекса Российской Федерации 62

Надежда Валерьевна Шкурихина, Леонид Васильевич Аборнев. Повышение эффективности предварительного расследования по уголовным делам в сфере незаконного оборота наркотиков 65

Оксана Николаевна Штаб, Юлия Владимировна Ильина. Мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности 68

Оксана Николаевна Штаб, Татьяна Евгеньевна Кравчук. Становление уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, по уголовному законодательству СССР и Российской Федерации 71

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Сергей Петрович Воробьев. Дифференциация и концентрация доходов сельскохозяйственных организаций региона 74

Виктория Владимировна Воробьева, Евгения Руслановна Якутина. Оценка финансового состояния АО «Россельхозбанк» 77

Сергей Петрович Воробьев, Илья Валерьевич Куваев. Современная модель субсидирования сельского хозяйства в Алтайском крае 81

Ирина Евгеньевна Кувалаки. Правовой статус уполномоченного экономического оператора 85

Ирина Владимировна Куликова, Кристина Алексеевна Дедова. Организация и финансирование региональной системы обязательного медицинского страхования (на примере Алтайского края) 87

Дарья Викторовна Рожкова, Иван Витальевич Нифонтов. Роль государственных инвестиционных стратегий в развитии инвестиционного климата региона (на материалах Алтайского края) 90

Александра Сергеевна Савченко. Моделирование оценки финансового состояния сельскохозяйственных организаций Алтайского края 94

Ангелина Алексеевна Сорокина. Проблемы и перспективы обеспечения устойчивости развития предпринимательских структур в условиях экономического кризиса 97

Ольга Васильевна Чубур, Елена Евгеньевна Каримова. Налоговые доходы бюджета Алтайского края: современное состояние и перспективы 99

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Татьяна Николаевна Самсонова. Порядок разработки инструкции по делопроизводству как основного локального нормативного акта, определяющего систему управления документами в органах местного самоуправления 103

Артем Алексеевич Шмаков, Анастасия Александровна Ермишина. Цифровая риторика как инструмент создания позитивного речевого образа власти 107

Книжное обозрение 110

Клуб руководителей - возможности для профессионального роста и общения 112



УДК 342.5

Александр Викторович Руднев, прокурор Алтайского края, государственный советник юстиции 3 класса (Барнаул, Россия)

В данном интервью прокурор Алтайского края Александр Викторович Руднев рассказывает о принимаемых мерах по обеспечению единства правового пространства, приоритетных направлениях надзора, защите социально уязвимых категорий граждан. Делится мнением о патриотическом воспитании и преемственности поколений.

Ключевые слова: Алтайский край, прокурор, единое правовое пространство, преемственность поколений.

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

IMPLEMENTATION OF PROSECUTOR'S SURVEILLANCE IN ALTAI KRAI

Год назад Указом Президента Российской Федерации Александр Викторович Руднев назначен на должность прокурора Алтайского края на пятилетний срок. О состоянии законности в регионе и принимаемых мерах по защите прав граждан, проводимых проверках и многом другом читайте в нашем интервью с Александром Рудневым.

Александр Викторович, на каких направлениях надзора в настоящее время сконцентрировано внимание прокуратуры Алтайского края?

Органами прокуратуры края на постоянной основе принимаются последовательные меры по обеспечению законности и правопорядка, восстано-

лению нарушенных прав граждан, защите государственных интересов. Координируются усилия правоохранительных органов по предупреждению преступных проявлений.

Особое внимание уделяется пресечению нарушений закона в сфере трудовых правоотношений, охраны здоровья, жилищно-коммунального хозяйства, долевого строительства. На постоянном контроле прокуроров находятся вопросы исполнения законодательства об отходах производства и потребления, предупреждения чрезвычайных ситуаций. Продолжается работа по дальнейшему снижению административного давления на бизнес, созданию благоприятных условий для его ведения.

Что можно сказать о результативности прокурорского надзора и принимаемых мерах реагирования?

Если говорить о цифрах прошедшего года, нами выявлено 66 тысяч нарушений федерального законодательства. Для их устранения принесено свыше 8 тысяч протестов, направлено в суд более 12 тысяч заявлений, внесено около 15 тысяч представлений. По инициативе прокуроров привлечено к административной ответственности 4378 граждан, предостережено о недопустимости нарушений закона 1210 лиц.

Проводится значительная превентивная работа. Использование такой формы реагирования, как предостережение позволило предотвратить нарушения в сфере лесопользо-



вания и бюджетного процесса, трудовых, жилищных прав граждан, обеспечить безопасность в местах массового пребывания людей, а также повысить профилактическую роль органов контроля в целях предупреждения нарушений закона субъектами предпринимательской деятельности.

В течение года после моего назначения поступило уже более 60 тысяч обращений граждан и представителей юридических лиц. Ни одно заявление не осталось без внимания и реакции прокурора. За сухими цифрами стоит реальная помощь жителям края.

Для того чтобы законы исполнялись, они должны быть выверенными, не противоречащими друг другу, так сказать «рабочими». Что у нас для этого делается в крае?

Обеспечение единства правового пространства, законности издаваемых в крае региональных и муниципальных нормативных правовых актов – одна из составляющих ежедневной работы органов прокуратуры края.

В 2019 году нами оспорены 154 нормативных правовых

акта органов государственной власти края, большая часть из них уже приведена в соответствие с законом. Кроме того, по результатам мониторинга регионального законодательства направлены предложения по актуализации еще 41 нормативного акта, в постоянном режиме вносятся необходимые поправки.

Меры реагирования направлены на обеспечение законности нормативной базы в сферах ЖКХ, здравоохранения, охраны окружающей среды, ветеринарии, предоставления государственных услуг, в области бюджетной политики, административной юрисдикции, контрольно-надзорной деятельности.

Как дела обстоят на муниципальном уровне с нормотворчеством, какая работа проводится прокурором в этом направлении?

Безусловно, уделяется самое пристальное внимание надлежащему формированию нормативной базы и на муниципальном уровне. Прокуроры наделены правом правотворческой инициативы, которое активно реализуют. Органам местного самоуправления было

предложено более 400 проектов нормативно-правовых актов.

В целях пресечения нарушений при нормативном регулировании порядка предоставления муниципальных услуг и реализации контрольных функций в сфере ЖКХ, градостроительства, лесопользования, жилищных правоотношений, административной юрисдикции прокурорами оспорено свыше 6000 противоречащих закону муниципальных актов.

С учетом значимости стоящих задач, какими качествами, по Вашему мнению, для успешной работы должен обладать прокурорский работник? На что ориентироваться молодым специалистам?

Прокурорская работа требует постоянного профессионального роста, повышения уровня знаний, целеустремленности, умения отстаивать мнение, вдумчивости и человечности. Важны преемственность поколений и патриотическое воспитание.

Alexander Viktorovich Rudnev, Prosecutor of the Altai Territory, state adviser of justice of the 3rd rank (Barnaul, Russia)

In this interview, Prosecutor of the Altai Territory, Alexander Viktorovich Rudnev, talks about the measures taken to ensure the unity of the legal space, priority areas of supervision, and protection of socially vulnerable categories of citizens. He shares his opinion about patriotic education and continuity of generations.

Keywords: Altai Krai, prosecutor, common legal space, continuity of generations.





УДК 352.07

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

Олеся Игоревна Милоданова, магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В последние несколько лет Президентом РФ, федеральными органами государственной власти уделяется достаточно большое внимание развитию территориального общественного самоуправления. В статье впервые дается анализ развития территориального общественного самоуправления в разрезе Алтайского края, обобщены проблемы.

Ключевые слова: территориальное общественное самоуправление, самоорганизация граждан, институт старост.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

ABOUT SOME PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN THE ALTAI TERRITORY

С 1990-х годов на территории муниципалитетов Алтайского края началась точка отсчета развития институтов территориального общественного самоуправления. На сегодняшний день, по данным Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» 473 органа ТОС осуществляют свою деятельность в регионе. 165 органов существуют в муниципальных районах: Залесовский, Змеиногорский, Каменский, Косихинский, Первомайский, Солонешенский, Тальменский, Усть-Пристанский, Немецкий национальный и др. 308 органов функционируют в 6 городах края: Барнаул, Алейск, Бийск, Заринск, Новоалтайск, Рубцовск.

Обращаясь к истории зарождения института ТОС, нужно сказать, что на начальных этапах становления деятельность общественного самоуправления не отличалась конкретной направленностью и системностью.

Органы ТОС формировались с участием органов власти. По предложению местных администраций выдвигались кандидатуры председателей органов ТОС в той или иной местности. Позже люди стали самостоятельно объединяться для решения различных вопросов: организации культурного досуга; благоустройство территорий; решения личных проблем жильцов, в том числе помощи многодетным и малоимущим семьям, старикам и др.

На современном этапе общественное самоуправление – реальная самоорганизация с целью решения локальных проблем и реализации конкретных инициатив. Первые органы ТОС были созданы на территории Железнодорожного района. Успех здесь был обеспечен обоюдным стремлением власти – райисполкома – и населения действовать слаженно и результативно. Родоначальником движения стал ТОС Петровского микрорайона.

Затем появился ТОС Червоного микрорайона.

Значимость расширения географии ТОС в регионе очевидна. Сегодня и жители, и органы местной власти осознают: общественное самоуправление один из важнейших инструментов взаимодействия органов местного самоуправления и населения [1].

С течением времени деятельность институтов ТОС приобрела системный характер. Повысилась значимость работы органов общественного самоуправления. Сегодня органы общественного самоуправления вправе иметь в собственности денежные средства и имущество, передаваемое органами местного самоуправления. ТОС могут регистрироваться в форме юридического лица.

Перечень вопросов, решением которых занимаются органы ТОС, и объем работы постоянно увеличиваются. Органы обладают разной по площади



территорией, отличаются численностью населения. Это сказывается на степени сложности выполняемой работы. Территория, на которой осуществляется местное самоуправление, может варьироваться от столь малой, как подъезд, до такой значительной, как район города.

Формой самоорганизации жителей являются «совет дома» (домком), «совет микрорайона», «совет территориального общественного самоуправления». Органы управления могут называться по-разному и иметь разные организационные формы: комитет микрорайона, квартирный комитет, уличные комитеты и так далее. ТОС имеет свою специфику в каждом муниципальном образовании. Все зависит от особенностей территории, инициативности и ответственности граждан. Наиболее распространенными формами общественного самоуправления в Алтайском крае являются: уличные комитеты и советы ТОС. Активно развивается институт сельских старост.

Система органов ТОС является сложной и многоступенчатой. Она состоит из взаимодополняющих друг друга органов различного уровня, обеспечивающих согласованное решение вопросов, находящихся в ведении ТОС.

Только на территории Железнодорожного района города Барнаула система ТОС района включает в себя 51 уличный комитет, 1302 старших по подъездам, 528 советов домов, 8 советов и 1 комитет ТОС. В целом в Барнауле действуют 530 уличных комитетов, 2093 домовых комитета. В городе Новоалтайске создано 170 уличных комитетов.

Нужно отметить, с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] органы ТОС стали все более отчетливо приобретать очертания целого института самоуправления. Функции и компетенции органов существенно расширяются. Направлений деятельности у советов ТОС множество.

Обобщая опыт работы органов ТОС, можно выделить основные направления деятельности:

- благоустройство микрорайонов и проведение месячников санитарной очистки;
- организация населения для ремонта и работ, предусматривающих сохранность жилого фонда;
- организация досуга населения, обеспечение полезной занятости детей и подростков;
- оказание помощи пожилым людям, малообеспеченным и многодетным семьям;
- оказание содействия полиции и другим правоохранительным органам

в охране общественного порядка и безопасности.

Отдельно стоит отметить работу органов ТОС по вовлечению в деятельность общественного самоуправления молодежи. Удачный пример демонстрирует совет ТОС «Станция Ползуново» города Барнаула. В структуре органа существует молодежный совет из числа студентов и школьников.

Большое значение для развития института ТОС имеет поддержка органов муниципальной власти. В Алтайском крае в целях создания условий для развития ТОС органами местного самоуправления принимаются меры имущественной, финансовой и организационно-методической поддержки органов ТОС.

В городе Барнауле ежегодно органам ТОС предоставляются нежилые помещения муниципальной собственности по договорам безвозмездного пользования. В 2017 году такой муниципальной преференцией пользовались 25 органов ТОС. Существуют меры финансовой поддержки, направленные на ведение уставной деятельности, оплату коммунальных услуг за занимаемое помещение. В городе Бийске для стимулирования и развития территориального общественного самоуправления ежеквартально производятся поощрительные выплаты органам ТОС, добившимся определенных результатов в своей деятельности.

В городах Барнауле и Рубцовске с органами ТОС заключаются договоры, предусматривающие использование средств местного бюджета.

Органы ТОС являются постоянными участниками муниципальных конкурсов. В городе Бийске ежегодно проходит смотр-конкурс «Лучший орган территориального общественного самоуправления», организуется конкурс социально значимых проектов в области благоустройства на соискание муниципальных грантов. В краевой столице традиционным стали конкурсы «Лучший председатель органа территориального общественного самоуправления города Барнаула» и «Лучшее территориальное общественное самоуправление города Барнаула». В городе Алейске труд активистов органов ТОС отмечается грамотами и благодарственными письмами.

Органы местного самоуправления оказывают методическую помощь советам ТОС в осуществлении уставной деятельности. В краевой столице за последние три года разработано и издано шесть методических сборников. Материалы включают в себя нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность

органов ТОС. Сборники описывают положительный опыт и рекомендуемые формы работы органов.

На официальных сайтах органов местного самоуправления, в сети Интернет и муниципальных СМИ органам ТОС предоставляется возможность размещения актуальной информации. Работа проводится в целях информационного сопровождения и распространения позитивного опыта работы. Так, в городе Барнауле ежегодно в СМИ размещается около 700 материалов.

В целях координации работы органов ТОС и поддержки их деятельности осуществляются встречи с активистами общественного самоуправления. В городе Рубцовске руководители ТОС еженедельно присутствуют на оперативных совещаниях в администрации города. В городе Бийске ежеквартально организуются совещания для руководителей ТОС для рассмотрения текущих вопросов. В совещаниях участвуют представители администрации города, краевых и федеральных структур. В городе Барнауле организована работа Координационного совета. В рамках работы совета не только освещается информация по актуальным вопросам, но и обобщается опыт органов ТОС.

Поддержка и координация органами местного самоуправления органов ТОС создают устойчивую и качественную платформу для обмена опытом, насыщения необходимыми ресурсами, стимулирования и самое главное – эффективной коммуникации.

Территориальное общественное самоуправление в Алтайском крае имеет почти полувековую историю и прошло долгий и непростой путь развития. Давно сложились свои формы самоуправления граждан. Основными стали советы ТОС, уличные комитеты. Но время диктует и новые формы самоорганизации граждан. Так, за годы реформы жилищно-коммунального хозяйства появились товарищества собственников жилья.

На наш взгляд, специфика территориального устройства муниципальных образований края, в частности городских территорий, требует и иных форм самоорганизации граждан. К примеру, в состав города Барнаула входят села Власиха, Гоньба, Лебяжье и 16 поселков, в которых проживает более 26 тысяч сельского населения, что составляет более 4% от общей численности населения.

Оптимизация бюджетных расходов на содержание сельских поселений приводит к укрупнению и объединению муниципальных образований. Это ста-





новится причиной ухудшения работы с населением в отдаленных и малонаселенных пунктах.

Отметим, сельское население отличается от городского не только привязанностью к своей территории и особенностями бытовых проблем, но и своим менталитетом. Отсюда и формы самоорганизации граждан должны иметь свои особенности.

В Алтайском крае поиск путей выхода привел к необходимости создания института старост. Где-то старосты появились ещё в 90-е годы, наиболее активно этот процесс развивался с января 2006 по 2010 год.

В большинстве городов Алтайского края, в том числе и краевой столице, наличие сельских старост явление нераспространенное. На сегодняшний день в населенных пунктах осуществляют функции старосты 363 человека. В отношении 67 из них муниципальные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность, не приняты. Из общего числа сельских старост региона только 51 человек работает на платной основе, 312 – на бесплатной основе. В целом ежемесячные затраты муниципальных образований на оплату работы старост составили около 320 тысяч рублей.

Старосты – уважаемые, авторитетные люди, к которым прислушиваются в населенных пунктах. Они фактически несут исполнительные и распорядительные функции органов местного самоуправления.

Институт старост становится одним из важнейших инструментов взаимодействия органов местного самоуправления и населения. Грамотная работа старост способствует оперативному выполнению полномочий органов местного самоуправления в населенных пунктах поселения, что приводит к реальному улучшению качества жизни в муниципальном образовании. В своем выступлении на заседании Совета по местному самоуправлению при Государственной Думе РФ в мае 2015 года Сергей Нарышкин подчеркнул, что от эффективности работы сельской власти зависят, в том числе поддержка сельхозпроизводителей и насыщение продуктового рынка отечественными товарами.

Результативность работы старост отражается в доверии граждан и процветании территории. Так, старостой села Асымовка и села Буринка Партизанского сельсовета Бурлинского района осуществляется работа по приему граждан.

Проблемы и вопросы населения староста решает на месте, не выезжая из села. Ведется контроль за работой водопровода, выпасом скота общественного стада. Староста разрешает конфликты жителей села, помогает в работе общественной организации Совет ветеранов. Для удобства жителей села организуются условия для приема один раз в месяц врачом терапевтом.

В Тальменском районе староста села Загайново на протяжении нескольких лет самостоятельно решает вопросы содержания дорог в селе, энергообеспечения, напрямую работает со специалистами Многофункционального центра по предоставлению льгот и оказания муниципальных услуг для жителей села. Это лишь малая часть, которая говорит о значимости развития института сельских старост на многих территориях.

Развитие института сельских старост позволило бы решить ряд проблемных вопросов, связанных с территориальным общественным самоуправлением в регионе. Своей деятельностью старосты способны повысить заинтересованность и вовлечение граждан в участие управлением территории.

Староста, тот человек, который лучше всех знает обстановку на своей малой родине, активно сотрудничает с лидерами этнических групп и знает все проблемные вопросы. Человека, избранного сельским старостой, жители наделяют полномочиями по поддержанию постоянной связи с административным центром, с экстренными службами, доверяют ему организацию оповещения при угрозе населенному пункту.

Специалисты Главного управления МЧС России по Алтайскому краю постоянно поддерживают контакт со старостами населенных пунктов, совершенствуют механизмы передачи оперативной информации. Сотрудники МЧС доводят информацию об оперативной обстановке в природной среде напрямую не только до глав районов и сельских поселений, но и до старост. После слаженной отработки полученной информации глава населенного пункта вместе со старостой берут на постоянный контроль обстановку по данным вопросам. Властным структурам Алтайского края необходимо брать под особый контроль поселки и микрорайоны, наиболее подверженные затоплению в период паводка. Пожарная и лесопожарная обстановки всегда требуют тщательного внимания и готовности предотвращения возгораний.

Во множестве муниципалитетов региона, в том числе и городе Барнауле, действуют советы ТОС, и решать локальные проблемы сельских и поселковых территорий возможно с их помощью.

Сейчас ТОС имеет большее количество возможностей, успешно их использует и активно ведет свою деятельность. Вместе с тем в работе органов имеются и трудности:

- низкая активность населения по инициированию и созданию ТОС;

- отсутствие у многих из действующих органов ТОС необходимой материально-технической базы;

- слабая финансовая поддержка деятельности органов ТОС со стороны органов местного самоуправления. Что касается финансовой обеспеченности деятельности самих членов ТОС: несмотря на то, что эта работа на безвозмездной основе, администрацией города Барнаула предусмотрены премиальные выплаты раз в квартал. При этом наличие выплат зависит от результативности органа в указанный период. А результативность, в свою очередь, зависит от условий, в которых осуществляют свою работу органы.

- «Кадровый голод», в том числе из числа молодежи, что особенно отмечают участники ТОС.

- Нежелание органов ТОС регистрироваться в качестве юридического лица. В 2017 году из 473 органов ТОС в Алтайском крае юридическими лицами являлись лишь 68. На начало 2018 года в регионе зарегистрировано 152 органа ТОС. В свою очередь, юридические лица могут предлагать свои проекты и получать ресурсы для их реализации через участие в грантовых конкурсах. Кроме того, юридические лица могут вести хозяйственную деятельность, заключать договоры, как с органами местного самоуправления, так и с другими юридическими лицами или гражданами. Наличие статуса юридического лица и счета в банке позволяет ТОС активнее привлекать финансирование для реализации своих проектов. Обратной стороной медали являются нехватка квалифицированных кадров; отсутствие желания и средств на выполнение обязанностей, возникающих с приобретением статуса юридического лица.

- Недооценка большинством органов местного самоуправления возможностей ТОС в решении вопросов местного значения.

- Несовершенство законодательной базы. Недостаточно внимания уделяется вопросам нормативно-правового



регулирования деятельности института ТОС. До апреля 2018 года Федеральный закон № 131-ФЗ [2], как основа деятельности ТОС в России, не предусматривал такой формы осуществления населением местного самоуправления, как институт сельских старост. Краевой закон от 07.06.2012 № 45-ЗС «О старосте сельского населенного пункта Алтайского края» [3] фактически имел характер регионального манифеста. Согласно закону, в муниципальных образованиях края решениями представительных органов местного самоуправления мог вводиться институт сельских старост. Далее – никакой конкретизации. Только в апреле 2018 года в федеральное законодательство введена ст. 27.1, определяющая статус старост сельских населенных пунктов. И это при том, что на момент внесения изменений институт старост не просто зарождался, а активно развивался на протяжении долгих лет. В Алтайском крае же правовой статус старост был определен с изданием краевого закона от 31.10.2018 № 79-ЗС «О старостах сельских населенных пунктов Алтайского края» [4].

Органы ТОС испытывают недостаток специалистов по различным направлениям. Круг вопросов, рассматриваемых органами ТОС, на современном этапе значительно расширяется. Например, в комитете ТОС Юбилейного микрорайона города Барнаула председатель и члены комитета проводят консультации по вопросам жилищно-коммунального хозяйства, взаимодействия с управляющими жилищными компаниями и участию жильцов в иных гражданско-правовых отношениях. Члены ТОС оказывают содействие в оформлении пакетов документов жильцов, участвующих в конкурсах социальных проектов и др.

Не изжиты иждивенческие настроения среди населения. В результате работа комитета ТОС, в частности председателя, переходит из категории «возможно сделать» в «сделать обязан», при том что компетенции для решения тех или иных вопросов ТОС может не иметь.

Стоит обратить внимание на сложности, возникающие при взаимодей-

ствии органов ТОС с населением. На наш взгляд, недоверие граждан к советам ТОС кроется в недостаточном информационном и правовом просвещении граждан о возможностях и существующих практиках деятельности органов. Это объясняется слабо выстроенной коммуникацией между органами и населением.

Проблему иждивенческого настроения возможно устранить путем внесения изменений в устав органа ТОС: членство и определение размера взноса. Например, советом ТОС села Гоньба города Барнаула успешно практикуются добровольные взносы населения – 170 рублей в месяц. Взнос определен уставом органа. Это позволяет повысить заинтересованность и ответственность населения. Благодаря подобной практике каждый гражданин ощущает сопричастность к общему делу и вносит личный вклад в развитие своей малой родины. Привлеченные средства возможно использовать на проведение органом ТОС различных мероприятий.

Уставы органов ТОС возможно дополнить определением конкретных направлений деятельности с назначением ответственных лиц. Новые члены ТОС могут являться специалистами в области финансов, жилищно-коммунального хозяйства, природоохранной деятельности и др. Изменения целесообразны для систематизации работы, грамотного распределения полномочий и ответственности между участниками ТОС.

Наличие большого числа сельских и поселковых территорий в муниципалитетах края определяет необходимость выстраивания и вывода ТОС на новый уровень. При этом возникает вопрос о целесообразности формирования и развития института сельских старост. Образ жизни сельского жителя отличен от образа жизни городского. Различны и в разной степени важны проблемы на местах. Место, в котором родился и проживает человек, оказывает влияние на его личность. Можно сказать, что сельский житель имеет свой менталитет, не совсем понятный городскому человеку. Отсюда, при организации местного самоуправления,

необходима и важна ориентация на особенности сельской жизни.

Стоит уделить внимание работе со студентами и школьниками (созданию молодежных советов), взаимодействию с общественными молодежными организациями. Во-первых, это свежий взгляд на проблематику ТОС. Во-вторых, навыки работы с современным техническим оборудованием, что значительно оптимизирует деятельность органов общественного самоуправления.

В повышении эффективности и качества работы органа ТОС большую роль играет обучение участников территориального общественного самоуправления. Советом ТОС Петровского микрорайона за 2018 год проведено 12 мероприятий, направленных на просвещение и обучение членов органа. Например, совещание с советами многоквартирных домов и активными жителями, совещания с советами домов по вопросу участия в программе «Комфортная городская среда», встреча жителей с юристом прокуратуры города Барнаула, круглый стол с председателями ТСЖ и др.

Проведение подобных мероприятий способствует повышению осознанности и ответственности у активистов ТОС при выполнении стоящих перед общественным самоуправлением задач.

1. Капустян Л.А., Лякишева В.Г. Территориальное общественное самоуправление как форма участия граждан в муниципальном управлении // Известия Алтайского государственного университета. – 2014. – № 5. – С. 132.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, (ред. от 03.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 40. – Ст. 3822.

3. О старосте сельского населенного пункта Алтайского края: Закон Алтайского края от 07.06.2012 № 45-ЗС // СЗ Алтайского края. – 2012. – 30 июня. – № 194.

4. О старостах сельских населенных пунктов Алтайского края: Закон Алтайского края от 31.10.2018 № 79-ЗС // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Natalia 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
Olesya Igorevna Milodanova, Master's Degree student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In recent years, the President of the Russian Federation and Federal State authorities have paid great attention to the development of territorial public self-government. The article analyzes for the first time the development of territorial public self-government in the Altai territory, and summarizes the problems.

Keywords: territorial public self-government, self-organization of citizens, institute of elders.





УДК 614.8

Татьяна Николаевна Бикетова, старший преподаватель кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В рамках данной статьи автор рассматривает феномен работоспособности диспетчеров на рабочем месте в Центре управления в кризисных ситуациях. Автор отмечает, что проблема влияния факторов риска на динамику работоспособности специалистов МЧС России сложна и требует более детального анализа. Автор рассматривает различные подходы специалистов-психологов из разных сфер и стран к пониманию феномена работоспособности и работоспособности в кризисных ситуациях. Важность данной проблемы подчеркивается тем, что эффективность и качество деятельности диспетчеров оперативной дежурной смены влияют на своевременность прибытия по вызову и достаточность сил и средств МЧС России.

Ключевые слова: работоспособность диспетчеров, управление кризисными ситуациями, МЧС России, экстремальная психология.

ИЗУЧЕНИЕ РАБОТОСПОСОБНОСТИ ДИСПЕТЧЕРОВ ОПЕРАТИВНОЙ ДЕЖУРНОЙ СМЕНЫ ЦЕНТРА УПРАВЛЕНИЯ В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МЧС РОССИИ ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

A STUDY OF THE PERFORMANCE OF DISPATCHERS ON DUTY SHIFT OF THE CRISIS MANAGEMENT CENTER OF THE GENERAL DIRECTORATE OF THE MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS OF RUSSIA IN ALTAI KRAI: THEORETICAL ASPECT

Обеспечение безопасности населения является одной из важнейших функций государства. Несмотря на тенденцию по сокращению числа пожаров и случаев гибели людей, в результате чрезвычайных ситуаций с пожарами оценивается как весьма сложная. Степень негативного влияния их последствий на состояние социальной, техногенной и экономической безопасности недопустимо высока.

Важная роль в решении этой задачи отводится Центрам управления в кризисных ситуациях (далее – ЦУКС), осуществляющим прием и обработку сообщений от заявителей, отправку подразделений к месту вызова и их передислокацию, связь с оперативными службами города и др. Эффективность и качество

деятельности диспетчеров оперативной дежурной смены влияют на своевременность прибытия по вызову и достаточность сил и средств МЧС России. Недостаточная теоретическая разработанность данной проблемы определила цель данного теоретического исследования. В рамках данной статьи будет представлен теоретико-методологический анализ существующих подходов к проблеме динамики работоспособности диспетчера оперативной дежурной смены ЦУКС.

Начатое еще И.М. Сеченовым изучение работоспособности и в последующем проводилось в русской и советской психологии с учетом разнообразных социальных, производственных и климатогеографических условий. Сегодня оно превра-

тилось в одну из фундаментальных проблем психологической науки. Работоспособность относится к проблемам междисциплинарного плана, причем уровень ее разработанности во многом определяется научными достижениями в различных областях психологии. Существует множество определений работоспособности, которая рассматривается и как свойство человека, отражающее его способность выполнять определенную работу [4], и как нечто отождествленное с функциональным состоянием организма [7], и как способность обеспечить определенный заданный уровень, эффективность работы [5], и как предельные возможности организма [9]. Б.Ф. Ломовым [7] подчеркивается, что категория работоспособности человека определяется



комплексом его профессиональных, физиологических и психологических факторов, а именно: функциональным состоянием организма и величиной его резервных возможностей; профессиональным опытом и подготовленностью; направленностью личности, т. е. характером и степенью выраженности потребностей, установок и мотивов деятельности. Кроме того, работоспособность, и в частности ее динамика, зависит от гигиенических условий труда, а также от физиологических, биологических, психологических и других особенностей субъекта, структуры и организации деятельности. К этому надо добавить, что представляется спорной правомерность применять такое понятие, как «зрительная (двигательная и т. п.) работоспособность», так как, по мнению этих же авторов, «категория работоспособности является интегральным свойством человека, а не характеристикой уровня функционирования какой-либо системы его организма» [7, с. 50].

Одним из первых закономерные периоды динамики работоспособности, объясняющие «кривую работы», выделил Эмиль Крепелин (1902). Кривая работы представляла собой изменение продуктивности испытуемого, выполнявшего тестовое задание (число выполненных операций по сложению двузначных чисел за единицу времени, например, за 1 минуту). Изменение продуктивности работы испытуемого гипотетически объяснялось Крепелином таким образом, что в каждый момент опыта суммировались разнонаправленные влияния, увеличивающие продуктивное (привыкание, упражнение, напряжение воли) и снижающие продуктивность (устоление, снижение интереса и желания работать). Типичная динамика изменения продуктивности, динамика эмоционально-волевых усилий

и проявлений утомления в разные периоды работы были выявлены в исследованиях Е.А. Деревянко, В.И. Медведева (1971).

Исследования Б.Ф. Ломова, Г.А. Платонова, В.И. Барабаша, М.А. Котика, А.И. Губинского и др. показывают, что системы человека не в состоянии обеспечить равномерный уровень работоспособности и для нее характерны периодические колебания.

В.А. Айрапетян при изучении условий и характера труда диспетчеров выявил, что в ходе трудовой деятельности характерным было увеличение давления у испытуемых до 160/100 мм рт.ст., учащение пульса до 120 уд/мин., появление внутрижелудочной экстрасистолы. Но в то же время в определенные часы работы наблюдалась однообразная деятельность, с малым количеством выполняемых операций без выраженного нервно-эмоционального напряжения. При монотонной работе имело место преобладание парасимпатических влияний, снижение лабильности зрительного анализатора, ослабление функций внимания и памяти [3].

В.И. Дутов и И.Г. Чурсин отмечают, что специфика условий деятельности диспетчеров пожарной охраны состоит в высокой степени готовности к экстренным безошибочным действиям в условиях дефицита времени, производственного шума и отклонений от оптимальных значений параметров микроклимата. Прямое влияние шума заключается в создании помех при организации речевой связи между диспетчерами и объектами управления. Результатом косвенного влияния шума является, например, увеличение числа ошибок. Отклонение от оптимальных значений микроклиматических параметров – температуры, влажности и скорости движения воздуха в рабочем помещении может вызвать выраженное изменение способности

оператора к выполнению умственной работы.

Как показал анализ отечественной и зарубежной литературы, на характер изменения работоспособности в процессе трудовой деятельности оказывают влияние следующие факторы: состояние диспетчера, структура рабочего процесса, характер деятельности, обученность, условия и мотивация труда, режимы труда и отдыха, микроклимат в коллективе и семье, безопасность труда и др. Неблагоприятные гигиенические условия, вредные и опасные факторы производственной среды усугубляют эффект напряженности труда диспетчеров, способствуют более быстрому развитию признаков утомления, особенно выраженных со стороны центральной нервной системы. При этом величина функциональных сдвигов, время наступления утомления находятся в прямой зависимости не только от степени напряженности труда, но и в значительной мере обуславливаются выраженностью и длительностью воздействия неблагоприятных факторов производственной среды, спецификой характера труда диспетчера.

Успешность профессиональной деятельности специалистов операторского профиля деятельности в значительной степени определяется уровнем развития интеллектуальных профессионально важных качеств, среди которых выделяют качества восприятия, внимания, памяти и мышления [5].

Широко известны данные о влиянии эмоций (позитивные или негативные) на работоспособность. В частности, при положительном эмоциональном фоне повышается чувствительность зрительного и слухового анализаторов, при негативном — наоборот, снижается. Эмоциональное напряжение разной степени может по-разному влиять на работоспособность. Известным





психологом Милеряном показано, что у некоторой категории людей экстремальные ситуации сопровождаются повышением работоспособности. Для других групп она резко снижается, происходит дезорганизация деятельности (либо по возбуждательному, либо по тормозному типу), работоспособность падает. Слабый или средний уровень эмоционального напряжения, как правило, сопровождается высоким уровнем работоспособности, замедлением развития утомления

Практическая направленность психологической науки, заданная в отечественной психологии Л.С. Выготским, Е.А. Климовым, Б.Ф. Ломовым, С.Л. Рубинштейном, нашедшая свое отражение в разработанных положениях о психологическом обеспечении профессиональной деятельности в различных областях общественной активности людей, накопление психологических знаний в вопросах изучения личности, межличностных взаимоотношений, мотивации, адаптации, психологии экстремальных ситуаций, психологического сопровождения профессиональной деятельности и т.д. создал предпосылки для возникновения психологического обеспечения деятельности специалистов экстренных служб.

Таким образом, при подготовке и проведении данного исследования мы опирались на теоретико-методологические основы деятельностного и системного подходов (Б.Ф. Ломов, В.С. Мерлин, С.Л. Рубинштейн, В.И. Слободчиков и др.), принципы единства сознания и деятельности

(Л.С. Выготский, А.Н. Леонтьев), психологические концепции личности и деятельности (Б.Г. Ананьев, А.А. Бодалев, К.М. Гуревич, М.К. Кабардов, Р.Л. Кричевский, И.Д. Ладанов, В.Н. Мясищев, В.А. Петровский, К.К. Платонов), деятельности и ее структуры (А.В. Брушлинский, В.В. Давыдов, В.П. Зинченко, А.Н. Леонтьев, С.Л. Рубинштейн), научные положения о закономерностях формирования профессионализма (В.А. Бодров, Е.М. Борисова, А.А. Деркач, Е.А. Климов, Н.В. Кузьмина, А.К. Маркова, Н.С. Пряжников и др.), концепции психологии профессиональной деятельности и профессиографии (И.В. Вачков, В.Е. Гаврилов, Ю.М. Забродин, Е.М. Иванова, В.С. Мерлин, О.Г. Носкова, Ю.К. Стрелков и др.), теоретические основы концепций адаптации личности к современной жизни (А.А. Алдашева, К.А. Абульханова-Славская, Л.И. Анцыферова, А.А. Налчаджян, А.А. Реан, Н.С. Хрусталева); подходы к изучению психологических особенностей деятельности в экстремальных ситуациях (Е.В. Долгополова, Б.А. Смирнова);

Подводя итоги теоретического обзора, отметим, что проблема влияния факторов риска на динамику работоспособности специалистов МЧС России сложна и многогранна. Подавляющее большинство исследований деятельности диспетчеров касается взаимодействия человека и техники, что позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на большой интерес к данной проблеме в психологической теории и практике, она

не может быть отнесена к числу достаточно разработанных.

1. Антипов В.В. Адаптация к экстремальным ситуациям. – Москва: Владос-ПРЕСС, 2004. – 176 с.
2. Абульханова-Славская К.А. Стратегия жизни. – Москва: Мысль, 1991. – 301 с.
3. Айрапетян С.Г. Возникновение, развитие, сферы использования понятия «адаптация». – Баку, 1989. – 58 с.
4. Вопросы профессиональной пригодности персонала энергосистем / Под ред. проф. Б.М. Теплова и К.М. Гуревича. – Москва: Просвещение, 1976. – 219 с.
5. Зинченко В.П., Цветкова А.А. Анализ деятельности человека оператора. – Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1964. – 137 с.
6. Леонтьев Д.А., Пилипко Н.В. Выбор как деятельность: личностные детерминанты и возможности формирования // Вопросы психологии. – 1995. – № 1. – С. 97-110.
7. Ломов Б.Ф. Вопросы общей, педагогической и инженерной психологии. – Москва: Педагогика, 1991. – 296 с.
8. Максакова Н.Г. Фактор в деятельности операторов // Практическая психология в условиях модернизации образования. – Москва: Полиграф сервис, 2007. – 576 с.
9. Психология экстремальных ситуаций и состояний: учебно-методическое пособие. – Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2014. – 198 с.

Tatyana Nikolaevna Biketova, Senior Lecturer of the Department of Psychology and Sociology of Administration of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

This article considers the phenomenon of dispatchers' performance at the workplace in the Crisis Management Center. The author notes that the problem of the influence of risk factors on the dynamics of the performance of specialists of the Ministry of Emergency Situations of Russia is complex and requires a more detailed analysis. The author examines various approaches of psychologists from different fields and countries to understanding the phenomenon of performance, including performance in crisis situations. The importance of this problem is emphasized by the fact that the effectiveness and quality of the activities of dispatchers on duty shift impact the timeliness of arrival on call and the adequacy of the forces and means of the Russian Emergencies Ministry.

Keywords: *dispatchers' performance, crisis management, The Ministry of Emergency Situations of Russia, extreme psychology.*





УДК 347.133.4

Светлана Александровна Бондаренко, доцент кафедры гражданского права и процесса Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат педагогических наук, доцент

В статье автор анализирует три вида договоров, которые заключают многофункциональные центры, как организации, имеющие статус юридического лица. МФЦ могут вступать в правовые отношения от своего имени, заключая гражданско-правовые договоры, и от имени публичного образования, выполняя государственные услуги. Автор анализирует судебную практику с участием МФЦ в качестве стороны в гражданско-правовом споре, показывает практику заключения соглашений (договоров) с органами публичной власти на примере МФЦ Алтайского края.

Ключевые слова: многофункциональный центр, государственные (муниципальные) услуги, агентский договор, договор возмездного оказания услуг, соглашения о взаимодействии.

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНОГО ЦЕНТРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

LEGAL NATURE OF CONTRACTUAL RELATIONS INVOLVING A MULTIFUNCTIONAL CENTER FOR PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES

Проводимая в государстве административная реформа, направленная на оптимизацию исполнения публичных функций, в качестве одной из целей ставила повышение комфортности при очном обращении заявителей в государственные органы, в государственные внебюджетные фонды, в органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления по принципу «одного окна». При этом межведомственное информационное взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение выписок, справок и др.), проходит без участия заявителя, что позволяет исключить коррупционную составляющую в деятельности органов публичной власти.

В настоящее время одним из основных направлений развития Российской Федерации как «сервисного» государства определено повышение качества, доступности и эффективности государственных и муниципальных услуг. Это, во многом связано, с изменением модели государственного управления, с достижением баланса между

централизованным управлением и свободой действий на местах через различные формы волеизъявления. В Федеральном законе от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – закон № 210-ФЗ от 27.07.2010) дано понятие государственной (муниципальной) услуги как деятельности по реализации функций, соответственно, федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами. Следовательно, в таком понимании публичную услугу следует рассматривать как выполнение публичной функции, которая может осуществляться, в том числе многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг, который может быть создан только как некоммерческая организация в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе автономного учрежде-

ния). Однако оказание публичных услуг, хотя оно и осуществляется некоммерческой организацией, не может регулироваться главой 39 Гражданского кодекса РФ.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края (далее – МФЦ Алтайского края) – это новая форма взаимодействия государства и граждан при предоставлении государственных или муниципальных услуг по принципу «одного окна». К услугам, предоставляемым МФЦ Алтайского края, относятся услуги в сфере: социальной поддержки населения; регистрации недвижимости; определения или подтверждения гражданско-правового статуса физических лиц; регулирования предпринимательской деятельности, налогов и сборов; труда и занятости; природопользования; оформления и выдачи справок, лицензий и др.

Анализируя Устав МФЦ Алтайского края в новой редакции, утвержденной Министерством социальной защиты Алтайского края 19.12.2019 [1], можно выделить следующие виды договоров





(соглашений), которые вправе заключать МФЦ:

1. Соглашения о взаимодействии с территориальными управлениями федеральных органов исполнительной власти, с краевыми органами исполнительной власти, с органами местного самоуправления, в частности, с Администрацией г. Барнаула, Главным управлением Министерства внутренних дел РФ по Алтайскому краю, Управлением Федеральной налоговой службы по Алтайскому краю, Отделением Пенсионного фонда РФ по Алтайскому краю и т.д.) [2]. На сегодня МФЦ Алтайского края заключило 121 соглашение, в том числе 11 соглашений с территориальными управлениями федеральных органов исполнительной власти, 7 соглашений с краевыми органами исполнительной власти, 103 соглашения с органами местного самоуправления.

2. Гражданско-правовые договоры возмездного оказания услуг заявителям (составление договоров, заполнение налоговых деклараций и т.п.) и договоры, обеспечивающие деятельность МФЦ как юридического лица (например, договор аренды).

3. Агентские договоры и иные договоры на оказание посреднических услуг от имени коммерческих организаций.

Остановимся на правовой природе каждого из видов договорных отношений, в которые вступает МФЦ. В связи с чем следует определить различия в природе договорных отношений в частном и публичном праве. В гражданском праве на договоре основываются субъективные права и обязанности. В публичном праве, в частности, административном, в основе отношений МФЦ с гражданами и юридическими лицами лежит социальная обязанность субъекта совершать какое-либо действие для общего блага. В рамках нашего исследования – это оказать государственные или муниципальные услуги. МФЦ выступает как представитель заявителя в силу закона (ст. 16 ФЗ № 210 от 27.07.2010) с государственными и муниципальными органами при оказании ими государственных и муниципальных услуг. «Предметные границы применения такого правового инструмента, как договор, – по мнению В.А Белова, – находятся далеко за пределами отношений, регулируемых гражданским правом. Но это обстоятельство само по себе может свидетельствовать лишь о том, что некоторые сферы общественных отношений, вопреки своему целостному регулированию правом публичным, изымаются из сферы его компетенции

и регулируются на принципах, свойственных праву частному, гражданско-му» [3].

Сегодня можно наблюдать наметившиеся тенденции в развитии российской правовой системы. По словам Э.В. Талапиной, это публицизация частного права, то есть наличие в нем императивных норм как результат социализации права и коммерциализация публично-го права, когда отношения государства и частных лиц регулируются нормами частного права [4]. Следует согласиться, что в настоящее время усиливается императивность гражданско-правового регулирования имущественных отношений, но наблюдаются обстоятельства, связанные с коммерциализацией публично-го права, то есть внедрения в публично-правовые отношения элементов договорного права.

Соглашения о взаимодействии МФЦ с различными органами государственной власти или органами местного самоуправления не являются гражданско-правовыми договорами, поскольку гражданское законодательство к административным правоотношениям применяется, если это предусмотрено законодательством (ст. 2 ГК РФ). Требования к заключению соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления устанавливаются Правительством Российской Федерации [5].

Ни в законе № 210-ФЗ от 27.07.2010, ни в названном постановлении Правительства РФ, предусматривающем требования к заключению соглашений о взаимодействии, нет отсылки к применению гражданского законодательства, следовательно, указанные соглашения (договоры) выступают не средством реализации гражданской правоспособности МФЦ как юридического лица, а формой выполнения возложенных на него государственных функций. Практически это может означать, что договоры в иных сферах, чем те, что относятся к предмету ведения права гражданского, заключаются не для удовлетворения частных интересов МФЦ, а для достижения предусмотренных для него законом целей.

Второй вид названных выше договоров является гражданско-правовым. Так, в п. 1.7 Устава КАУ МФЦ Алтайского края установлено, что автономное уч-

реждение является юридическим лицом и от своего имени может приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Заключение договоров возмездного оказания услуг с заявителями (набор текста, заполнение налоговых деклараций и извещений о намерении продать земельный участок сельскохозяйственного назначения, платный выездной прием и т.д.), как правило, осуществляется в устной форме, поскольку исполняются при их совершении, что установлено в п. 2 ст. 159 ГК РФ. Поскольку эти договоры можно отнести к правовой конструкции публичного договора, то приказом КАУ «МФЦ Алтайского края» № 220/1 от 01.11.2019 утвержден Перечень дополнительных платных услуг и одинаковая для всех стоимость за единицу услуги [6].

Примером гражданско-правового спора, возникшего из договора аренды между МФЦ Алтайского края и Администрацией Бийского района Алтайского края, может служить дело, рассмотренное Арбитражным судом Алтайского края 26.12.2018, оставленное без изменения постановлениями Седьмого арбитражного апелляционного суда от 15.03.2019 и Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.06.2019 [7]. Муниципальное учреждение «Комитет администрации по управлению муниципальным имуществом, земельным отношениям Бийского района Алтайского края» обратилось в Арбитражный суд Алтайского края с иском о признании недействительным иском заявлением к краевому автономному учреждению «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края» о взыскании 85 333,33 руб. неосновательного обогащения за период с 01.01.2018 по 30.04.2018, которое договор аренды не подписало, продолжало пользоваться переданным имуществом, оплату не производило. КАУ «МФЦ Алтайского края», будучи самостоятельным юридическим лицом, не лишено возможности заключать договоры аренды, необходимые для осуществления своей уставной деятельности, действующее законодательство такого запрета не содержит. Оценив представленные в материалы дела доказательства, суды установили факт использования ответчиком имущества истца в период с 01.01.2018 по 30.04.2018 в отсутствие правовых оснований и пришли к верному выводу, что неосновательным обогащением явля-



ется сбереженная ответчиком плата в размере арендных платежей за пользование спорным имуществом в заявленный период, которые подлежали бы оплате за фактическое пользование имуществом в размере 85 333,33 руб., и ответчиком по размеру не оспаривается.

Третий вид договоров, заключаемых МФЦ Алтайского края, направлен на оказание посреднических услуг на основании агентских договоров, например, с КГБУ «Алтайский центр недвижимости и государственной кадастровой оценки», услуг страхования, банковских услуг с ПАО «Альфа Банк», с АО «Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Эти договоры также носят гражданско-правовой характер, поскольку договор применяется в отношениях, где нет субординации, а они строятся на началах взаимодействия, то есть в частных отношениях – во взаимодействии частных лиц и имеют правовую природу агентского договора.

В многофункциональных центрах других субъектов Российской Федерации предусматривается заключение агентских договоров на проведение оценки имущества, технического осмотра транспортных средств. Подтверждением тому, что МФЦ заключает агентские договоры, может служить рассмотренное дело в кассационной инстанции Арбитражного суда Западно-Сибирского округа. Государственное автономное учреждение «Многофункциональный центр организации предоставления государственных и муниципальных услуг Новосибирской области» обратилось в Арбитражный суд Новосибирской области с заявлением о признании незаконным решения от 19.01.2015 Управления Федеральной антимонопольной службы по Новосибирской области по проведению учреждением закупки в форме конкурсного отбора от 16.12.2014 № 2-А на право заключения агентского договора по оценке имущества. ФАС по Новосибирской области сделаны выводы о проведении конкурсного отбора с нарушением требования пункта 3 статьи 3 Закона № 223-ФЗ и о неправомерном отказе ООО «Лим-

мион» в участии в этом конкурсном отборе. Кассационная инстанция учла, что по условиям этого агентского договора МФЦ Новосибирской области принимал на себя обязанности агента по осуществлению определенных действий за вознаграждение от принципала, который определялся по результатам конкурсного отбора. Суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что в данном случае осуществлялось предложение МФЦ своих агентских услуг, которое не регулируется положениями закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», и поэтому решение антимонопольного органа признано незаконным. Арбитражный суд Западно-Сибирского округа оставил в силе ранее принятые решения нижестоящих судов [8].

В заключении следует отметить, что договор как гражданско-правовая категория универсален и все шире используется в отечественном праве, в том числе публичном. Обсуждение проблем использования отраслями публичного права гражданско-правовых конструкций является достаточно часто предметом научных дискуссий на круглых столах и научно-практических конференциях. В целом, для публично-правового регулирования нормы и институты частного права выступают как инородные, поэтому отдельные ученые (В.А. Белов [1], А.О. Рыбалов [9]) сопротивляются включению их в механизм правового регулирования отношений, основанных на субординации. По утверждению В.А. Белова, «договора нет, и не может быть в отношениях субъектов права, состоящих в отношениях власти-подчинения, поскольку такого рода отношения позволяют субъекту властвующему приказывать, обеспечивая исполнение этих приказов обязанностью подвластного подчиняться и перспективой его ответственности в случае неподчинения» [3, с. 689].

На наш взгляд, внедрение инструментов договорного права в публичные отрасли права становится реальностью, поэтому можно поставить вопрос об условиях

и пределах применения гражданско-правовых норм в публичном праве. Бесспорно, частное и публичное право – это явления, существующие объективно, но вместе с тем они имеют существенные различия, тенденции взаимодействия частного и публичного права продолжают исследоваться учеными.

1. Устав Краевого автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг Алтайского края» [Электронный ресурс]. – URL: http://mfc22.ru/upload/documents/uchredDoc_7.pdf (дата обращения: 24.02.2020).

2. Реестр соглашений МФЦ Алтайского края с территориальными управлениями федеральных органов исполнительной власти, с краевыми органами исполнительной власти, с органами местного самоуправления [Электронный ресурс]. – URL: https://mfc22.ru/documents/reestr_soglasheniy/ (дата обращения: 24.02.2020).

3. Белов В.А. Гражданское право. В 2 кн. Т. 2. Общая часть. Лица, блага, факты. 2-е изд., пер. и доп.: учебник для бакалавриата и магистратуры. – Москва: Юрайт, 2018. – 950 с.

4. Талапина Э.Ф. Публичное право и экономика: курс лекций. – Москва: Волтерс Клувер, 2011. – С. 46-47.

5. О взаимодействии между МФЦ и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.09.2011 № 797, (ред. от 24.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 40. – Ст. 555

6. Перечень дополнительных платных услуг: приказ КАУ «МФЦ Алтайского края» от 01.11.2019 № 220/1 [Электронный ресурс]. – https://mfc22.ru/documents/perechen_dopolnitelnykh_platnykh_uslug_kau_mfts_altayskogo_kraya/ (дата обращения: 24.02.2020).

7. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 04.06.2019 № А03-14122/2018 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.12.2015 № А45-1732/2015 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Теория публичного правоотношения: перспективы избавления от цивилистической догматики // Правоведение. – 2011. – № 2. – С. 255.

Svetlana Aleksandrovna Bondarenko, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor

The article analyzes three types of contracts concluded by multifunctional centers as organizations that have the status of a legal entity. Multifunctional centers can enter into legal relations on their own account by concluding civil contracts and on behalf of a public organization, performing public services. The author analyzes the judicial practice with the participation of multifunctional center as a party in a civil dispute, shows the practice of concluding agreements (contracts) with public authorities on the example of the multifunctional center of Altai Krai.

Keywords: multifunctional center of the state (municipal) services, agency contract, paid services agreement, cooperation agreement.





УДК 364.02

Ольга Анатольевна Гоге, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В статье рассмотрены проблемы социальной защиты ветеранов боевых действий в Алтайском крае. Изложены основные направления социальной поддержки ветеранов боевых действий на федеральном и региональном уровне. В статье приведены результаты анализа удовлетворенности ветеранов боевых действий мерами социальной защиты.

Ключевые слова: социальная защита, ветераны боевых действий, социальные услуги, качество жизни ветеранов.

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА ВETERANОВ БОЕВЫХ ДЕЙСТВИЙ В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

SOCIAL PROTECTION OF WAR VETERANS IN ALTAI KRAI

Ветераны боевых действий входят в особую группу населения, нуждающихся в социальной поддержке. В системе государственной политики меры социальной поддержки ветеранов боевых действий занимают особое место. Это связано с тем, что данная категория граждан больше всего подвергает опасности свою жизнь и здоровье. Повышается риск ухудшения их здоровья, что может привести к инвалидности или гибели.

Министерство социальной защиты Алтайского края является органом исполнительной власти Алтайского края, осуществляющим функции по реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере социальной поддержки и социального обслуживания населения Алтайского края, демографического развития Алтайского края [1]. Общее количество ветеранов боевых действий в Алтайском крае, поставленных на учет в Министерство

социальной защиты, представлено на рисунке 1 [2].

Алтайском крае распоряжением Администрации края от 22.12.2015 № 348-р утвержден план по улучшению социально-экономического положения ветеранов и инвалидов боевых действий, а также членов семей погибших ветеранов боевых действий в Алтайском крае на 2016-2020 годы.

В результате опроса было определено, что для 90% опрошенных ветеранов боевых действий вопросы социальной защиты являются актуальными. Большая часть опрошенных пользуются льготным пенсионным обеспечением, так считают 55% опрошенных, другими мерами социальной поддержки были названы 20% обеспечение жильем, остальными: 15% – компенсация расходов на оплату коммунальных услуг, 10% – профессиональное обучение, 5% – обеспечение протезами (рисунок 2).

В 2017 году в целях усиления социальной поддержки и решения вопросов жизнеобеспечения вете-

ранов и инвалидов боевых действий, а также членов семей погибших участников боевых действий предоставлены дополнительные меры социальной поддержки в форме оказания материальной помощи для 960 граждан данной категории на сумму более 4 млн. рублей.

В Алтайском крае существует краевой государственный бюджетный центр социального обслуживания «Центр социальной реабилитации инвалидов и ветеранов боевых действий». В данной организации оказывают социальные услуги и помощь ветеранам и инвалидам боевых действий.

Что касается социальных услуг, предоставленных центром, общее количество предоставляемых услуг в 2017 году составило – 7608, а в 2016 году – 7238.

Из рисунка 3 видно, что количество оказываемых услуг ветеранам боевых действий в 2017 году увеличилось, особенно количество социально-консультативных услуг, а количество реабилитационных



услуг, оказываемых центром, уменьшилось.

Кроме этого ветеранам боевых действий в Алтайском крае предоставляются льготы на обеспечение жильем и улучшение жилищных условий.

Алтайскому краю в 2019 году выделены средства федерального бюджета в размере 15190,4 тыс. рублей, что позволит обеспечить жильем 24 гражданина указанной категории. Данный показатель говорит о том, что социальная политика в области вопросов улучшения жилищных условий ветеранов боевых действий не стоит на месте и реализуется с каждым годом все больше и больше, а это значит, что большее количество ветеранов смогут улучшить свои жилищные условия.

Министерство социальной защиты Алтайского края контролирует работу служб занятости в содействии трудоустройства ветеранов и инвалидов боевых действий. Согласно данным Алтайкрайстата в службу занятости в 2017 году обратилось 66 ветеранов боевых действий, из них 4 являются инвалидами.

Количество ветеранов боевых действий, трудоустроенных на постоянную работу, в 2017 году составило 19 человек.

Министерство здравоохранения Алтайского края контролирует вопросы медицинского обслуживания ветеранов и инвалидов боевых действий.

Так, в 2017 году профилактическими осмотрами было охвачено 7079 ветеранов боевых действий и 542 члена семей погибших участников боевых действий. В краевом государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Алтайский краевой госпиталь для ветеранов войн» прошли лечение 1722 ветерана боевых действий, 109

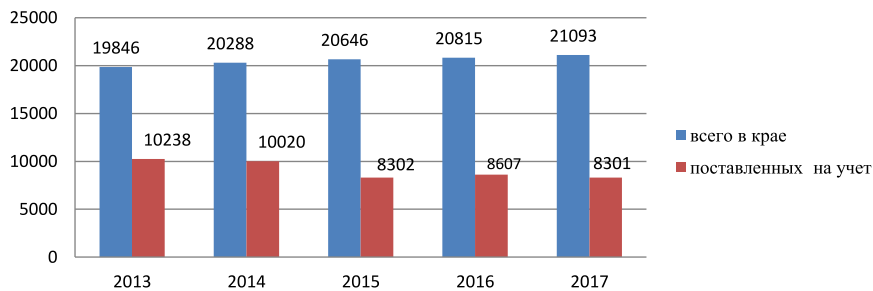


Рис. 1. Динамика численности ветеранов боевых действий в Алтайском крае

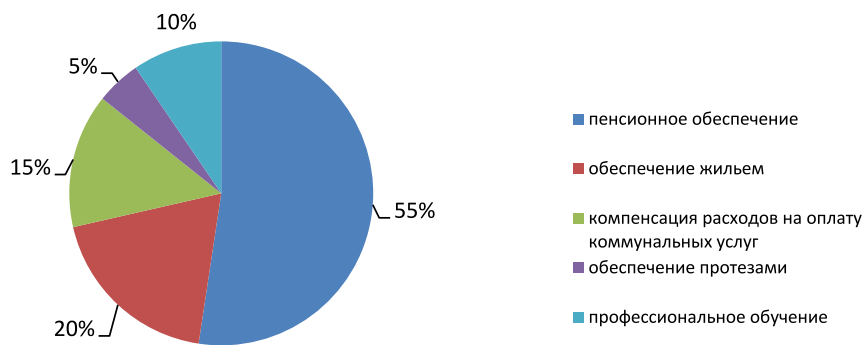


Рис. 2. Меры социальной поддержки, которыми пользуются ветераны боевых действий в Алтайском крае

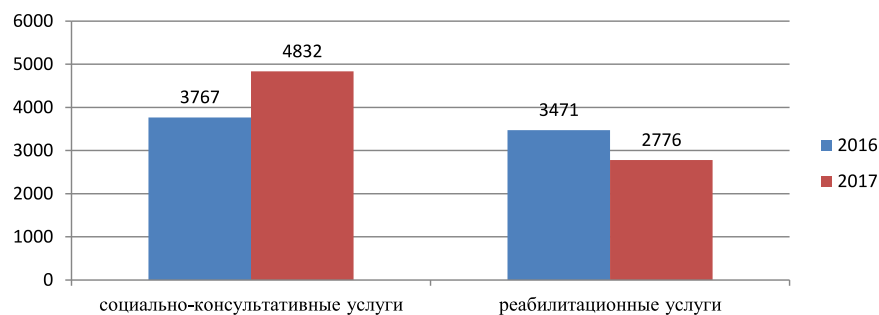


Рис. 3. Количество оказываемых услуг центром социальной реабилитации инвалидов и ветеранов боевых действий

членов семей погибших участников боевых действий.

Управлением спорта и молодежной политики Алтайского края в целях патриотического воспитания молодежи ежегодно проводятся краевые спортивно-массовые мероприятия, посвященные памяти погибших ветеранов боевых действий: традиционные волейбольные турниры, посвященные воинам, погибшим в локальных войнах, соревнования по самбо памяти воинов, погибших на Северном Кавказе, мемориальные спортивные мероприятия по боксу, футболу, кикбоксингу.

Из рисунка 4 видно, что при оценке качества социальной поддержки по 10 балльной шкале респонденты выбрали среднестатистический ответ, это говорит о том, что качество социальной поддержки находится на среднем уровне и нуждается в улучшении.

При изучении влияния социальной поддержки ветеранов боевых действий на качество их жизни были получены результаты, представленные на рисунке 5.

По результатам исследования можно сделать вывод о том, что качество социальной поддержки тре-



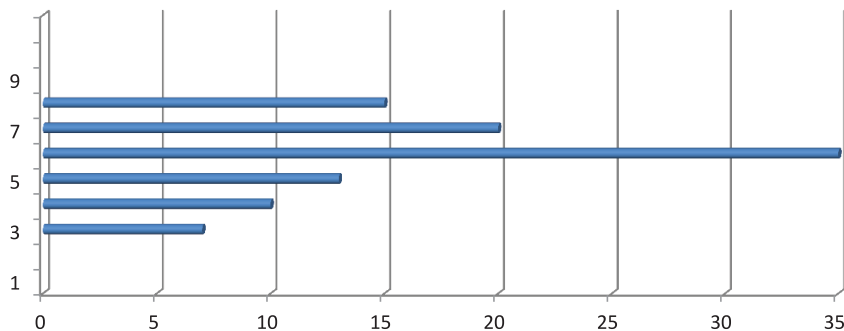


Рис. 4. Оценка качества социальной поддержки

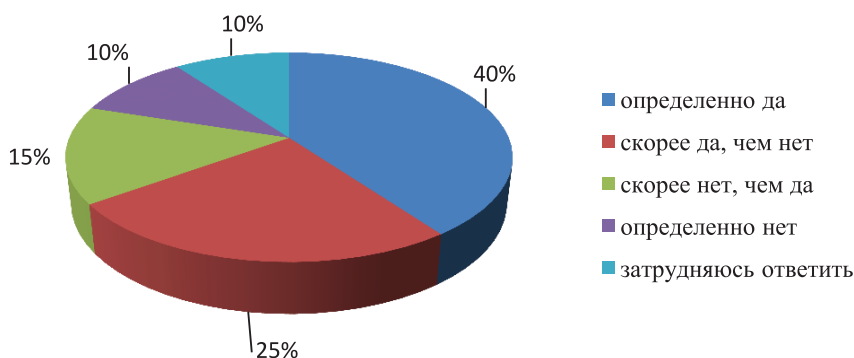


Рис. 5. Влияние социальной поддержки ветеранов боевых действий на качество их жизни

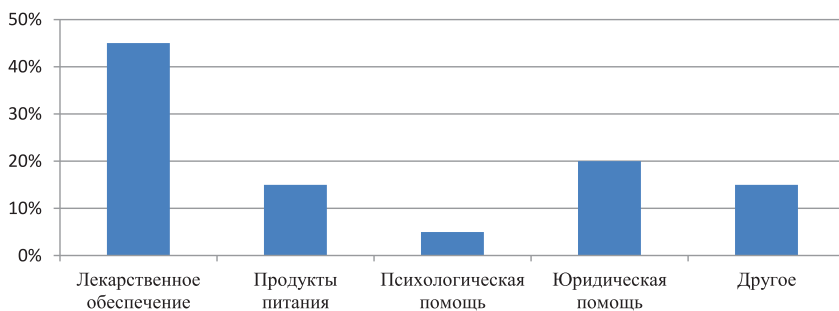


Рис. 6. Основные виды социальной помощи, в которых нуждаются ветераны боевых действий

бует улучшений. Для выявления основных направлений необходимой социальной помощи ветеранам боевых действий был проведен опрос,

результаты которого представлены на рисунке 6.

Среди опрошенных ветеранов боевых действий 85% обращались в общественные организации или

же в государственные учреждения, которые занимаются ветеранами. В том числе 75% указали, что им в полном объеме оказали необходимую помощь, 10% считают, что им частично смогли помочь. Чаще всего граждане обращаются в Министерство социальной защиты, органы по социальной защите, органы службы занятости и другие.

Таким образом, было выявлено, что социальная поддержка ветеранов боевых действий не совершенна и требует улучшения. К недостаткам можно отнести то, что большая часть ветеранов боевых действий не получает полный объем той помощи, которая ему необходима, для обеспечения и поддержания достойного уровня жизни. Это зачастую связано с тем, что ветераны боевых действий не знают своих прав и гарантий. Чтобы решить вышеуказанную проблему, нужно информировать ветеранов боевых действий и членов их семей об имеющихся правах.

1. О Министерстве социальной защиты Алтайского края: положение утверждено указом Губернатора Алтайского края от 11.12.2018 // Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. Текст. дан. – [Москва], 2018-2020. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.02.2020).

2. Официальный сайт Министерства социальной защиты Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.aksp.ru> (дата обращения: 18.02.2020).

Olga Anatolyevna Googe, 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 Economic Sciences

The article considers the problems of social protection of war veterans in Altai Krai. The main directions of social support for war veterans at the federal and regional levels are outlined. The article presents the results of an analysis of the satisfaction of war veterans with social protection measures.

Keywords: social protection, war veterans, social services, quality of life of veterans.





УДК 352.07

Валентина Григорьевна Лякишева, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Алтайский государственный университет», член Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула (Барнаул, Россия)

Людмила Николаевна Постникова, руководитель проекта «Магия искусства» по гранту Президента РФ на развитие гражданского общества, член Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула (Барнаул, Россия)

Алена Николаевна Найданова, ведущий специалист общего отдела администрации Железнодорожного района г. Барнаула, волонтер проекта «Магия искусства» (Барнаул, Россия)

В статье поднята тема реализации конституционных прав граждан на участие в местном самоуправлении, рассмотрены направления совершенствования данного процесса через одну из активных форм участия населения в решении актуальных вопросов местного значения – территориальное общественное самоуправление (ТОС). Изучен опыт проектной (грантовой) деятельности на примере ТОС Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула.

Ключевые слова: местное самоуправление, население, территориальное общественное самоуправление, проектная деятельность, гранты.

ОБ ОПЫТЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИВОКЗАЛЬНОГО МИКРОРАЙОНА Г. БАРНАУЛА)

ABOUT EXPERIENCE OF IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN LOCAL SELF-GOVERNMENT (A STUDY OF A TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT OF THE PRIVOKZALNYI MICRO DISTRICT OF THE CITY OF BARNAUL)

Тема реализации на практике властных полномочий, предоставленных народу Конституцией Российской Федерации, изучение опыта участия населения в процессе государственного

и муниципального управления всегда актуальны. В январе 2020 г. на заседании Совета по развитию местного самоуправления руководством страны был сделан акцент на необходимости

разработки проекта новых Основ государственной политики в сфере местного самоуправления на период до 2030 г. Была подчеркнута важность упрочения финансового положения муниципаль-





ных структур и прочных, действенных контактов между муниципалитетами и гражданским обществом. Президент страны отметил, что реализуемые в стране национальные проекты воплощаются в жизнь усилиями, талантом, инициативой самих наших людей, а механизмы прямой коммуникации власти и граждан уже выстроены во многих регионах [1].

В данное время, по сути, на очередном этапе реформирования местного самоуправления (далее МСУ), опыт реализации управленческих функций населением на местном уровне, в том числе через проектную (грантовую) деятельность, представляет большой интерес для исследования. Тем более, что в Барнауле такой опыт уже есть, и довольно успешный, а тезис академика Д.С. Лихачева, что «человеку тесно жить в настоящем, нравственная жизнь требует памяти о прошлом и сохранения памяти на будущее» [2], подчеркивает актуальность изучения в ретроспективе накопленной муниципальной практики.

Обращение к теме совершенствования МСУ в целом и территориального общественного самоуправления (далее – ТОС) в частности подчеркивается юбилейной датой 30-летием с момента создания первых органов ТОС в г. Барнауле. Начав развитие с 2 первых Советов ТОС, созданных в Железнодорожном районе, количество этих структур достигло 70. Данной деятельностью охвачено 96% населения города. Эволюцию этого процесса мы уже неоднократно рассматривали [3].

Опыт успешного развития института ТОС Барнаула обсуждается и получает высокие оценки на краевом и федеральном уровнях. По данным администрации города в 2018 г. ТОС реализовано 86 социально значимых проектов (2017 г. – 76). Финансирование из бюджета города ежегодно увеличивается (2016 г. – 10 млн руб., 2017 г. – 11,2 млн руб., 2018 г. – 14,9 млн руб.) [4]. В качестве поддержки из местного бюджета с 2008 г. на ведение уставной деятельности и реализацию инициатив населения выделено около 90 млн руб. Более 54,5 млн руб. привлечено органами ТОС на развитие своих территорий из регионального и федерального бюджетов, в том числе в 2019 г. – 13 млн руб. [5]. Далее считаем целесообразным осветить одно из направлений работы ТОС – про-

ектную (грантовую) деятельность на конкретных примерах, тем более что включенность авторов в исследуемый процесс позволяет сделать это более подробно.

На территории Железнодорожного района Барнаула, ставшего «родоначальником» ТОС, действует 9 общественных формирований в микрорайонах: Петровском (создан в 1989 г.), Червонном (1989 г.), Матросовском (1991 г.), Стахановском (1996 г.), Красноармейском (2000 г.), Локомотивном (2004 г.), Привокзальном (2008 г.), Власихинском (2012 г.), Зеленой Роще (2012 г.) [6]. Эти самоуправленческие структуры отличаются размером территорий и количеством жителей, своими традициями, разной экономической базой, проблемами и путями их решениями. Но их объединяет общая цель – создание комфортной и безопасной среды проживания, улучшение уровня социально-экономического развития территории, привлечение и активизация участия жителей на совместное решение проблем. Главной задачей ТОС стало обеспечение и поддержание жизнедеятельности самоуправляе-

рует с органами власти, НКО и местным сообществом. Сотрудничество с муниципальными органами строится на основе партнерских отношений. Работа направлена не только на повышение гражданской активности населения, но и на решение вопросов по оказанию социальной, материальной и психологической помощи социально незащищенным категориям граждан.

В ситуации постоянного дефицита денежных средств ТОС ведет поиск источников поддержки, использует различные формы привлечения инвестиций на решение вопросов социально-экономического развития микрорайона. Одной из них является участие в конкурсной деятельности по различным направлениям. Ежегодно Совет ТОС разрабатывает проекты на получение грантов, формирует пакет документов и подает заявки на участие в конкурсах. Для реализации проектов ТОС получает финансовую поддержку из бюджетов города Барнаула и Алтайского края, других фондов, а также привлекает собственные и спонсорские средства. На рисунке 1 представлена динамика данной деятельности [7].

Количество проектов (грантов) за 2010-2019 гг.



Рис. 1 Динамика участия ТОС Привокзального микрорайона в конкурсах в 2010-2019 гг., ед.

мой территории населением совместно с органами власти и представителями различных слоев местного сообщества. Для ее решения используются разнообразные формы и методы работы.

Рассмотрим эту деятельность на примере ТОС Привокзального микрорайона Железнодорожного района г. Барнаула.

Данный Совет ТОС уже более 11 лет в своей работе тесно взаимодей-

ствует с органами власти и представителями различных слоев местного сообщества. Для ее решения используются разнообразные формы и методы работы.

В таблице 1 дан анализ структуры средств на реализацию проектов в исследуемый период [7]. Анализ данных позволяет сделать вывод, что число выигранных конкурсов возрастает, но в структуре финансового обеспечения проектов доля грантовых средств в разные периоды колеблется в пределах от 20 до 77%.

В 2010-2019 гг. было подано 50 и выиграно 27 заявок на участие



в конкурсах. Среди них проекты общегородского значения, направленные на благоустройство территорий: «Зеленая, зеленая трава», «Смена занятий – лучший отдых», «Двор детства моего». В 2015-2018 гг. реализованы гранты, направленные на развитие спорта и здоровый образ жизни: городской – «Знак ГТО на груди у него!» (2015 г.), краевой – «Выбор молодых – ЗОЖ на Алтае» (2016 г.). В 2017 г. внедрен актуальный проект «Несет дотор на улице дружина «Барнауль-

ская»». С целью вовлечения населения в процесс муниципального управления и повышения мотивации к участию в МСУ реализованы проекты «Есть такой ТОС?!» (2016 г.) и «Опыт, знание, умение – вклад наш в самоуправление!» (2018 г.). В 2017 г. в результате победы в конкурсе «Активное поколение» благотворительного фонда Елены и Геннадия Тимченко с проектом «Лаборатория праздника» была создана творческая мастерская для проведения мастер-классов по пошиву ростовых

кукол и созданию изделий из папье-маше для выставок и праздников, проводимых в микрорайоне. Это направление, выбранное с целью организации творческого досуга старшего поколения жителей микрорайона, оказалось востребованным, что подвигло Совет ТОС под руководством председателя В.И. Бжицких в 2018 г. подать заявку в Фонд президентских грантов. Одержав победу в данном конкурсе, ТОС заслуженно стал одним из первых в городе обладателем подобного гранта.

Таблица 1

Структура средств на реализацию проектов ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2010 - 2019 гг., тыс. руб.

Годы	Средства грантов, тыс. руб.	Средства софинансирования, тыс. руб.	Доля грантовых средств в объеме финансирования проектов, %
2010	38,0	112,0	25,3
2011	1048,5	590,0	63,9
2012	49,0	200,0	19,6
2013	184,216	301,3	37,9
2014	118,54	36,0	76,7
2015	83,263	195,6	29,8
2016	198,019	135,947	59,2
2017	104,935	183,769	36,3
2018	317,065	711,065	30,8
2019	389,152	197,593	66,3

С ноября 2018 г. в течение года в ТОС Привокзального микрорайона велась работа по реализации проекта «Магия искусства» по гранту Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества. Общая сумма проекта составила 534,434 тыс. руб., в том числе средства гранта – 350,903 тыс. руб., собственные и привлеченные средства – 183,531 тыс. руб. [8]. В первую очередь на грантовые средства было приобретено необходимое оборудование для создания мастерской по изготовлению ростовых и подарочных кукол, освоению техник «Фоамиран» (изделия из пластичной замши) и «Канзаши» (изделия из атласной ленты). В актовом зале Совета ТОС состоялась встреча команды проекта с жителями района, пожелавшими освоить мастерство рукоделия. Была подготовлена выставка архивных профессиональных работ, где все желающие могли познакомиться с образцами творчества и оценить свои возможности. В формате круглого стола участники встречи обсудили во-

просы организации процесса обучения и изготовления изделий по заявленным техникам. Так как тематика грантового направления – повышение качества жизни старшего поколения и людей с ограниченными возможностями здоровья, была поставлена задача, чтобы участники проекта не только смогли украсить предметами собственного изготовления свой дом, но и наметили перспективы получения дополнительного дохода от реализации своих изделий, смогли представить их на различных выставках и использовать как подарки.

На первом этапе проекта (январь-апрель 2019 г.) были прочитаны лекции по декоративно-прикладному творчеству, проведено более 40 мастер-классов, где изготовлено более 140 изделий по названным техникам. Были организованы выставки архивных и вновь созданных предметов рукоделия на культурно-массовых мероприятиях, на Дне открытых дверей и на конференции ТОС. В апреле были изготовлены значки «Гвоздика на Георгиевской ленте»,

«Яблоневый цвет на Георгиевской ленте» и вручены ветеранам в День Победы, ведь этот праздник традиционно является одним из самых приоритетных среди мероприятий ТОС [7].

Весь проект был успешно завершён в ноябре 2019 г., финансовый и аналитический отчеты сданы в срок и приняты Фондом президентских грантов. При подведении итогов выполнения проекта в целом было отмечено, что приоритетом в деятельности ТОС традиционно является взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти, НКО и другими представителями местного сообщества в решении вопросов местного значения и развитии гражданских инициатив. Эти традиции были сохранены и в ходе реализации данного проекта. Так, администрацией Железнодорожного района, помимо поддержки при разработке проекта, оказывалась методическая и организационная помощь на всех этапах его выполнения. Предоставляли свои площадки для проведения мастер-классов такие давние





партнеры, как АКОО «Вместе против рака», АКОО СП «Синерджи», МБОУ «СОШ № 103», Совет ветеранов Западно-Сибирской железной дороги по Алтайскому региону, Музей истории железной дороги на Алтае, Центральная городская библиотека им. Н.М. Ядринцева. Также было налажено сотрудничество с Центральным домом-интернатом для инвалидов и престарелых, Комплексным центром социального обслуживания населения г. Барнаула, МБОУ «Гимназия № 80», библиотекой № 3 МБУ ЦБС г. Барнаула, кафедрой региональной экономики и управления Алтайского государственного университета и др. Представители АКООИ «Браском-Алтай» помогли организовать проведение мастер-классов с инвалидами (перевозили инвалидов к месту проведения занятий или доставляли материалы для мастер-классов на дом). В ряде мероприятий проекта участвовали активисты местного отделения Союза пенсионеров России по Железнодорожному району, члены ТОС Петровского микрорайона, Союза художников России.

Командой проекта были приложены все усилия для его успешной реализации и продолжения дела инициатора проекта – председателя Совета ТОС В.И. Бжицких, возглавлявшей его с июня 2008 по март 2018 гг. Память о ней, жизненный опыт и ценностные установки старшего поколения участников, соединенные с энергией и креативностью молодежи, способствовали достижению намеченных целей и решению поставленных задач, сохранению исторических и культурных традиций. В результате большинство плановых показателей было перевыполнено: проведено 144 мастер-класса (при плане – 45) с количеством участников 491 вместо запланированных 150 чел. (в том числе 114 людей с ограниченными возможностями здоровья при плане 50 чел.). Участниками проекта освоено 64 наименования различных изделий (подарочные куклы, изделия в техниках «Фоамиран» и «Канзаши»), изготовлены 3 и обновлены 2 ростовые куклы. Проведено 10 выставок изделий народно-прикладного творчества и 3 лекции. Всего в мероприятиях приняли участие около 2 тыс. человек. Были выпущены 900 листовок и буклет, в СМИ представлено 28 публикаций, ход реализации проекта обсуждался на различных публичных мероприятиях [7].

Мы убедились, что организуемые выставки изделий народно-прикладного творчества, проводимые лекции и мероприятия с участием ростовых кукол, освещение хода реализации проекта «Магия искусства» в СМИ с представлением красочных фотографий вызывают позитивные эмоции у населения. Это расширяет кругозор и познания участников в области культурных традиций, подчеркивает необходимость их сохранения, способствует формированию творческого мышления, позволяет убедиться в неограниченных возможностях реализации человеческого потенциала.

Подчеркнем, что важным моментом стало вовлечение в проект молодежи как в качестве волонтеров, так и участников мастер-классов (в их числе были студенты специальности «Государственное и муниципальное управление» АлтГУ). Ход мероприятий, проводимых в рамках проекта, транслировался на семинарах, конференциях, круглых столах и пр., сопровождался презентациями. Основной целью данной идеи стало сохранение культурного наследия и привлечение активных молодых людей к решению проблем культуры и развития гражданского общества. Тем самым был значительно расширен круг участников и повышена степень информированности сообщества не только о данном проекте, но и о возможности участия жителей в реализации гражданских инициатив, в иных проектах, реализуемых как по грантам Президента РФ, так и других органов власти, различных фондов.

Непосредственное участие авторов в данном процессе позволяет сделать вывод, что подобная деятельность способствует сохранению традиций декоративно-прикладного творчества, повышению качества жизни старшего поколения и людей с ограниченными возможностями здоровья, улучшению социального климата, привлекает к творчеству жителей разных возрастов и поколений. Считаю необходимым и далее продолжать изучать и внедрять разные направления проектной деятельности, интересные для населения. Это будет не только способствовать улучшению связи людей «серебряного» возраста и молодежи, но и передаче опыта, исторических и местных традиций, эффективному взаимодействию всех членов городского сообщества.

Мы ценим экспертное мнение Н.Г. Ломовой о том, что в Железнодорож-

ном районе сложилась целая система работы органов ТОС, на практике доказавшая свою востребованность у жителей [9]. Еще раз отметим, что трансляция положительных наработок, обмен опытом являются важным фактором совершенствования муниципального управления. Органы власти и местное сообщество должны постоянно обсуждать актуальные вопросы МСУ, вести активную информационную политику. Специалисты считают, что необходимы эффективные управленческие технологии и конкретные меры, способствующие тому, чтобы сформировать специфику места, изменить имидж, сделать его интересным для местных жителей и для гостей [10], а процессом формирования позитивного имиджа территории нужно целенаправленно управлять [11]. Освещая опыт участия Барнаула в межмуниципальном сотрудничестве, мы неоднократно останавливались на необходимости пропаганды и внедрения лучших муниципальных практик [12]. Тем значимее тот момент, что в декабре 2019 г. на VIII Съезде Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края», после выступления председателя Совета ТОС Петровского микрорайона г. Барнаула, депутата Барнаульской городской Думы В.Г. Юдина об опыте создания и организации ТОС в городе, в резолюции съезда была отмечена необходимость обобщения и распространения опыта Барнаула среди городских округов Алтайского края [13].

Осветив только некоторые яркие примеры работы активистов ТОС, мы показали, что деятельность этих общественных формирований востребована, разнообразна и многогранна. Но она и очень трудна, так как должна учитывать интересы различных слоев населения, применять и совершенствовать разнообразные формы работы. Значимость этого подчеркивают слова В.И. Бжицких, активного участника ТОС с 1990 г., отличника российского ТОС-движения: «Сделано много. Почему? Потому, что сделано сообща. Никогда проблемы территории проживания, а тем более вопросы местного значения жителями только одного подъезда, дома, улицы – не решить!». Поэтому еще раз заострим внимание на том, что в исследуемом направлении, наряду с множеством положительных примеров, наблюдается и ряд трудностей правового, организационного,



материально-технического характера. Отдельным вопросом стоит кадровая проблема, так как активисты, стоявшие у истоков создания ТОС (такие как А.В. Лисиченко, М.Л. Винокуров, Н.С. Тарская, Г.Я. Медведева и др.), к сожалению, постепенно уходят, а найти им равноценную замену очень трудно. Встречаются случаи, когда к руководству органов ТОС стремятся люди, желающие реализовать свои амбиции, собственные, отнюдь не коллективные интересы, считая эти структуры местом для решения проблем личного благополучия, не учитывая, что в аббревиатуре «ТОС» ключевым является слово «общественное». Но подобных случаев значительно меньше, чем положительных примеров, ведь большинство жителей проявляют свою гражданскую активность, реализуют свой потенциал и предоставленное им право на участие в решении вопросов местного значения.

Важность заявленной нами темы подтверждается цитатой шотландского писателя, философа, реформатора Сэмюэла Смайла: «Чтобы сделать из людей хороших граждан, им следует дать возможность проявлять свои права граждан и исполнять обязанности граждан» [14]. И наши общественники своими действиями подтверждают этот тезис, понимая, что преодолеть трудности можно только при тесном взаимодействии органов государственной власти и МСУ, всего сообщества. С экспертной точки зрения городские проекты, направленные на улучшение качества жизни барнаульцев и затрагивающие все ключевые сферы жизни города, должны обсуждаться и запускаться в действие при активном участии общественности [15]. Ведь не зря в феврале 2016 г. на I Всероссийском съезде органов ТОС звучал девиз: «Сила общественности – на благо России!».

Подводя итог, отметим, что в декабре 2019 г. в Барнауле принята новая му-

ниципальная программа «Совершенствование муниципального управления и реализация национальной политики в городе Барнауле» [16]. С учетом вышеизложенного считаем, что в ее выполнении, как и в ряде других актуальных программных документов, горожане должны принимать самое непосредственное участие, тем самым способствуя повышению комфортности места своего проживания, улучшению имиджа территории и совершенствованию таких активных и доступных форм участия населения в МСУ как территориальное общественное самоуправление.

1. Официальный сайт Президента России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения: 01.02.2020).

2. Барнаул в воспоминаниях старожилов. XX век. Ч. 1 / отв. ред. Л.М. Дмитриева. – Барнаул, 2005. – С. 5.

3. Территориальное общественное самоуправление: теория и практика формирования и функционирования: монография / В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, Л.А. Капустян, Я.Н. Мураева; под ред. В.В. Мищенко. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2016. – 237 с.

4. Основные итоги работы администрации города Барнаула: к отчету главы города. – Барнаул, 2018. – 120 с.

5. 30 лет успеха: Территориальное общественное самоуправление города Барнаула / Молодые журналисты Алтая. – Барнаул, 2019.

6. Текущий архив администрации Железнодорожного района г. Барнаула за 2014-2019 гг.

7. Текущий архив Совета ТОС Привокзального микрорайона г. Барнаула за 2010-2019 гг.

8. Официальный сайт Фонда президентских грантов [Электронный ресурс]. – URL: <http://президентскиегранты.рф> (дата обращения: 10.02.2019).

9. Ломова Н.Г., Сивокозова К.О. Территориальное общественное самоуправление как фактор развития гражданского общест-

ва (из опыта работы территориального общественного самоуправления Железнодорожного района г. Барнаула) // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2018. – № 16. – С. 4-8.

10. Добрынина И.Ю., Лякишева В.Г., Мищенко В.В. Развитие территориально-производственных кластеров и продвижение региональных брендов как основа инновационной модели экономического развития и улучшения имиджа Алтайского края // Актуальные вопросы функционирования экономики Алтайского края. – 2018. – № 10. – С. 34-44.

11. Князева И.В., Ретивых И.В. Исследование внутреннего имиджа города как составляющая диагностики его социально-экономического развития (на примере города Барнаула) // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика. – 2016. – № 6. – С. 91-106.

12. Лякишева В., Шлегель А. Становление и развитие правовых и организационных основ межмуниципального сотрудничества в России // Государственная служба. – 2016. – № 2 (100). – С. 50-52.

13. Официальный сайт Ассоциации «Совет муниципальных образований Алтайского края» [Электронный ресурс]. – URL: http://www.altsovmun.ru/news/25-12-2019_348 (дата обращения: 18.01.2020).

14. Гражданин – цитаты и афоризмы [Электронный ресурс]. – URL: <http://cityat.su/grazhdanin-cityat-i-aforizmu> (дата обращения: 10.02.2020).

15. Лякишева В.Г., Добрынина И.Ю. Имидж Алтайского края: влияние региональных брендов на уровень социально-экономического развития территории // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2017. – № 4. – С. 42-47.

16. Об утверждении муниципальной программы «Совершенствование муниципального управления и реализация национальной политики в городе Барнауле»: постановление администрации города Барнаула от 24.12.2019 № 2149 // Официальный сайт города Барнаула [Электронный ресурс]. – URL: <http://barnaul.org/strategy/programme> (дата обращения: 15.01.2020).

Valentina Grigoryevna Lyakisheva, Associate Professor of the Department of Regional Economics and Management of Altai State University, member of the Council of TPS of the Privokzalnyi micro district of Barnaul (Barnaul, Russia)

Lyudmila Nikolaevna Postnikova, Head of the «Magic of Art» project under a grant support of the President of the Russian Federation for the development of civil society, member of the Council of TPS of the Privokzalnyi Micro district of Barnaul (Barnaul, Russia)

Alena Nikolaevna Naydanova, Leading Specialist of the General Department of the Administration of the Zheleznodorozhny District of Barnaul, Volunteer of the «Magic of Art» project (Barnaul, Russia)

The article raises the topic of realization of the constitutional rights of citizens to participate in local self-government, considers directions for improving this process through one of the active forms of participation of the population in solving pressing issues of local importance - territorial public self-government (TPS). The experience of the project (grant) activities was studied on the example of the TPS of the Privokzalnyi micro district of the Zheleznodorozhny District of Barnaul.

Keywords: local self-government, population, territorial public self-government, project activity, grants.





УДК 342.924

Алина Максимовна Марченко, преподаватель кафедры теории и истории государства и права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье рассмотрены некоторые проблемы реализации гражданами Российской Федерации права на обращения в органы государственной власти и местного самоуправления в устной форме, выявлены препятствия в реализации данного права, касающиеся периодичности проведения личного приема граждан, возможности коллективных обращений граждан на личном приеме, проведение предварительной записи на личный прием. Рассмотрены не предусмотренные действующим федеральным законодательством способы реализации права на обращение в устной форме – «прямые линии», «горячие линии», «телефоны доверия» и другие.

Ключевые слова: личный прием граждан, устные обращения граждан, коллективные обращения граждан, предварительная запись на личный прием.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЯ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСТНОЙ ФОРМЕ

PROBLEMS OF REALIZATION BY CITIZENS OF THE RIGHT TO ADDRESS TO PUBLIC AUTHORITIES IN ORAL FORM

В целях обеспечения реализации права граждан Российской Федерации на участие в управлении делами государства и на осуществление местного самоуправления законодатель в статье 33 Конституции Российской Федерации предусмотрел возможность граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления [1]. Закрепляя данный правовой институт в основном законе, законодатель подчеркнул важность данного политического права, так как с помощью него граждане не только доводят до власти действительное положение дел в жизни народа, высказывают свои потребности, но и реализуют механизм защиты своих прав и свобод. Для развития положений Конституции Российской Федерации относительно реализации данного

права в России действует специальный нормативный правовой акт, направленный на регулирование правоотношений в сфере обращений граждан, а именно Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» от 02.05.2006 № 59-ФЗ (далее – Закон № 59-ФЗ) [2].

Статья 4 Закона № 59-ФЗ содержит в себе два возможных варианта обращений граждан в государственные органы и органы местного самоуправления – в устной и письменной форме. При этом законодатель наиболее подробно регламентирует именно возможность граждан обращаться в письменной форме, а устную форму обращений сводит исключительно к личному приему граждан. При этом в настоящее время существует достаточно большое количество вопросов относительно обращений граждан не только в устной форме, а также

и в целом к проведению личного приема граждан.

Исходя из сегодняшней действительности и потребностей современного общества, следует отметить, что устные обращения преобладают не только в формате обращения в органы государственной власти, местного самоуправления или должностным лицам на личном приеме. Практика выработала разные способы устного волеизъявления граждан, которые не закреплены в федеральном законодательстве, но активно используются гражданами, в числе которых, например, «прямые линии» с представителями органов государственной власти. В России ежегодно проходит телепередача «Прямая линия с Владимиром Путиным», где президент страны отвечает как на вопросы граждан России, так и на вопросы поступающие из ближнего и дальнего



зарубежья. Так, в 2019 г. поступило более двух миллионов обращений, что напрямую свидетельствует о востребованности такой формы обращений граждан. Кроме того, субъекты Российской Федерации, реализуя свое право, предоставленное федеральным законодателем, о возможности закрепления дополнительных положений, направленных на защиту права на обращения, также предусматривают в своих законах дополнительные гарантии рассмотрения обращений граждан в виде «прямых линий» органов государственной власти или органов местного самоуправления [3].

Еще одной разновидностью устных обращений являются обращения граждан, поступающие посредством «горячих линий» и «телефонов доверия». Такая возможность устного обращения предусмотрена в основном подзаконными актами, однако пользуется достаточно большим спросом у населения. Так «телефон доверия» существует в Федеральной службе государственной статистики [4], в Управлении Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов [5] и др.

Также в качестве устного обращения возможно рассматривать обращения, представленные средствами массовой информации в непечатном виде: на радио, телевидения, на веб-сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Так, п. 2 ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [6] предусматривает, что по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, соответствующий орган проводит проверку. Также Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях одним из поводов к возбуждению

производства об административном правонарушении рассматривает сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в СМИ, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения [7].

Несмотря на то, что возможность реализации права граждан на обращение через личный прием предусмотрена действующим законодательством, ее регламентация является несовершенной и не в полном объеме соответствует требованиям современной действительности. Так, в настоящее время на федеральном уровне остается нерешенным вопрос относительно того, с какой периодичностью должен проводиться личный прием, но субъекты Российской Федерации попытались восполнить на своем уровне данный пробел. Закон Алтайского края «О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края» от 29.12.2006 № 152-ЗС указывает, что личный прием граждан в государственных органах Алтайского края, в органах местного самоуправления проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами не реже одного раза в месяц [8], что, по нашему мнению, является положительной тенденцией и федеральному законодательству следовало бы уделить повышенное внимание данному обстоятельству, так как это позволяет избежать нарушения организации периодичности проведения личного приема.

В Законе № 59-ФЗ не урегулирован вопрос о том, в каких случаях может быть прекращен личный прием. В этой связи Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, предве-

щая возможность возникновения ситуации, при которой заявитель находится в состоянии опьянения или каким-либо образом ведет себя неадекватно и агрессивно, утвердил «Инструкцию по работе с обращениями и запросами граждан». Согласно пунктам 43 и 44 данной Инструкции «граждане, находящиеся в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, на личный прием не допускаются» [9]. Если гражданин, уже присутствующий на личном приеме, ведет себя агрессивно и грубо, прием может быть прекращен по усмотрению должностного лица, которое принимает обращение. Закрепление данной нормы на федеральном уровне, по нашему мнению, имело бы положительный эффект, так как злоупотребление своими правами со стороны граждан происходит довольно часто, что затрудняет эффективную работу государственных органов и органов местного самоуправления, полномочных рассматривать обращения таких граждан.

В федеральном законодательстве предусматривается возможность обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения граждан, но не урегулирован вопрос относительно коллективного присутствия граждан на личном приеме. При этом данная возможность для граждан является весьма актуальной, так как некоторые вопросы требуют коллективного обращения граждан. Стараясь более детально урегулировать данный вопрос, Алтайский край обозначил правила, касающиеся приема коллективных обращений на личном приеме. Должностное лицо для обеспечения безопасности граждан, в свою очередь, может ограничить возможность коллективного обраще-





ния граждан на личном приеме, исходя из специфики технической возможности помещения. При этом граждане имеют право самостоятельно определять состав лиц, которые посетят личный прием, а остальные граждане не лишаются права прийти на личный прием в другие часы, предусмотренные расписанием проведения личного приема.

Остается не регламентированным вопрос по поводу проведения предварительной записи на личный прием. Региональное законодательство старается закрепить в законах, направленных на регулирование общественных отношений в сфере обращений граждан, вопрос о предварительной записи, но чаще всего данные нормы содержатся в подзаконных ведомственных актах. Но существуют случаи, когда норма о предварительной записи, закрепленная в ведомственных актах, напрямую нарушала федеральное законодательство, и права граждан в этой сфере были весьма ущемлены [10]. В настоящее время тенденция закрепления предварительной записи в качестве обязательного, а не альтернативного условия личного приема все больше получает свое распространение. Однако, по нашему мнению, право на обращение не может ставиться в зависимость от каких-либо дополнительных условий, закрепляемых в подзаконных актах. Таким образом, закрепление предварительной записи для личного

приема в качестве необходимого условия не может рассматриваться как обязательное положение, а только лишь как дополнительный инструмент организации процедуры приема граждан.

Из анализа действующего законодательства, закрепляющего права граждан на обращение, следует, что порядок рассмотрения устных сообщений, поступивших в органы государственной власти или в органы местного самоуправления не на личном приеме, не регламентируется федеральным законодательством, а при реализации права на обращение через личный прием граждане сталкиваются с массой нерешенных законодателем проблем и возникающих в связи с этим препятствий в реализации права. Все это свидетельствует о необходимости совершенствования законодательства в этой части и внесения изменений в Закон № 59-ФЗ, а возможно, и его реформирования с учетом требований современной реальности.

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

2. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 19. – Ст. 2060.

3. О дополнительных гарантиях реализации права граждан на обращение в Архангельской области: Закон Архангельской области от 15.03.2012 № 436-29-ОЗ // Ведомости Архангельского

областного Собрания депутатов пятого созыва. – 2012. – № 29.

4. Об утверждении положения о «телефоне доверия» Федеральной службы государственной статистики: Приказ Росстата от 28.07.2014 № 491. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О реализации положений Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»: Приказ Управления Алтайского края по государственному регулированию цен и тарифов от 19.06.2013 № 66-пр (ред. от 24.11.2016). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ, (ред. от 27.12.2019, с изм. от 30.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (часть I). – Ст. 4921.

7. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, (ред. от 01.02.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (часть 1). – Ст. 1.

8. О рассмотрении обращений граждан Российской Федерации на территории Алтайского края: Закон Алтайского края от 29.12.2006 № 152-ЗС (ред. от 02.03.2018) // Алтайская правда. – 2007. – № 8-9.

9. Инструкция по работе с обращениями и запросами граждан в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. распоряжением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 23.06.2011 № 189рп-СФ) (ред. от 16.04.2015) // Парламентская газета. – 2011. – № 34.

10. Определение Верховного Суда РФ от 02.07.2008 № 58-Г08-7. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Alina Maksimovna Marchenko, Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article deals with some problems of realization by citizens of the Russian Federation of the right to appeal to public authorities and local self-government in oral form, identifies obstacles to the realization of this right, concerning the frequency of personal reception of citizens, the possibility of collective appeals of citizens at a personal reception, making a preliminary appointment for a personal reception. The article considers ways of exercising the right to address in oral form, which are not provided for by the current legislation – «direct lines», «hotlines», «support», and others.

Keywords: *personal reception of citizens, oral appeals of citizens, collective appeals of citizens, preliminary appointment for a personal reception.*





УДК 342.5

Наталья Ильинична Минкина, заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

Екатерина Сергеевна Акимцева, студент 4 курса юридического факультета Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Работа посвящена анализу таких правовых институтов, как конкурс и аттестация на государственной гражданской службе в Российской Федерации. Авторы статьи исследуют отдельные законодательные проблемы по обозначенным вопросам и предлагают их конкретное решение в порядке реформирования соответствующего законодательства.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, законодательство, аттестация, конкурс, гражданский служащий.

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНКУРСА И АТТЕСТАЦИИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

PROBLEM ISSUES OF LEGAL REGULATION OF COMPETITION AND CERTIFICATION AT THE STATE CIVIL SERVICE

Основным нормативным правовым актом, которым регулируются вопросы поступления на государственную гражданскую службу и статус гражданского служащего, является Федеральный закон № 79-ФЗ от 27.07.2004 (с последующими изменениями и дополнениями) «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее – Закон о государственной службе). Однако его анализ не дает ответа на многие вопросы, возникающие на практике, а также содержит некоторые спорные положения относительно определения и проведения конкурса и аттестации на государственной гражданской службе. Важность и значимость названных правовых институтов сложно переоценить. На сегодняшний день конкурс является главным юридическим механизмом для отбора кадров на государственную гражданскую службу, от него и аттестации напрямую зависит успех в формировании корпуса компетентных гражданских служащих.

К главным проблемам Закона о государственной службе можно отнести от-

сутствие: легальных понятий конкурса и аттестации гражданских служащих, закрепления принципов проведения данных процедур и организации работы конкурсных и аттестационных комиссий.

Как известно, основным способом поступления на государственную гражданскую службу является конкурс. Обобщенно конкурс представляет собой способ возникновения трудовых и служебных отношений, весьма активно используемый за последние годы в направлении кадровой политики. Отсутствие же закрепленного понятия конкурса при поступлении на гражданскую службу непосредственно в ст. 22 упомянутого закона в определенной мере размывает правовую природу данного института. В этой связи для его системного применения под ним предлагается понимать такой способ кадрового обеспечения гражданской службы, в ходе которого специально созданной для этого комиссией осуществляется проверка профессиональных и личностных компетенций кандидата на определенную должность

с оценкой возможности их реализации на гражданской службе.

Решение вопроса о единообразном понимании конкурса напрямую связано с одним из дискуссионных вопросов о внеконкурсном отборе на вакантные должности гражданской службы. Как предусмотрено действующим законодательством о гражданской службе, граждане России имеют равный доступ к государственной службе независимо от вероисповедания, расы, политических взглядов и т.п. Однако в данном контексте возникает вопрос о том, являются ли законоположения о внеконкурсном отборе на вакантные должности гражданской службы нарушением принципа равенства? Так, в соответствии с Законом о государственной службе без применения конкурсной процедуры происходит назначение: на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»; на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гра-





жданской службе. Кроме того, из других гражданских служащих также могут быть освобождены от прохождения конкурса лица, назначаемые на предусмотренные в специальном перечне должности, служба в которых связана с использованием сведений, составляющих государственную тайну; лица, с которыми заключается срочный служебный контракт и др.

Позиции ученых относительно внеконкурсного порядка назначения на должность разделяются. Одни специалисты полагают, что наличие кадрового резерва не должно подменять конкурсный порядок, другие предлагают рассматривать назначение в обход конкурса в качестве особой гарантии, предусматриваемой отдельным гражданским служащим [4, с. 44]. В любом случае, думается, что достаточно широкий круг лиц, в отношении которых конкурс не проводится (ч. 2 ст. 22), следует пересмотреть и обоснованно сузить, сохранив такой порядок только в отношении тех лиц, которые ранее участвовали в конкурсе и перемещаются по карьерной лестнице. Это позволит повысить объективную оценку профессиональных качеств кандидата, тем самым справедливо уменьшив количество исключений из вышеобозначенного принципа равенства.

Кроме того, одним из важных вопросов является организация деятельности конкурсных и аттестационных комиссий, в том числе их объективность при принятии решения. В работе данных комиссий в правоприменении возникают ситуации, связанные с конфликтом интересов одного из членов конкурсной (или аттестационной) комиссии и лица, проходящего соответствующую процедуру. Это может происходить по целому ряду обстоятельств, например, наличие родственных связей или дружеских отношений. В целях повышения эффективности деятельности комиссий представляется необходимым предметно регламентировать, причем, на законодательном уровне ситуации конфликта интересов при проведении конкурса на замещение вакантной должности, а также поведение членов комиссии, оказавшихся в указанной ситуации конфликта интересов.

Помимо проблемы конфликта интересов, которая может возникнуть в процессе работы комиссии, также можно выделить проблему, связанную с толкованием понятия «независимые эксперты». Как правило, практикующие юристы сходятся во мнении, что независимость экспертов как членов конкурсной или аттестационной комиссии должна выра-

жаться в независимости их организационной и финансовой самостоятельности. Однако по факту независимость экспертов как таковая нередко ставится под сомнение, когда такие эксперты для работы в комиссии приглашаются органом по управлению государственной службы для удовлетворения запроса представителя нанимателя, с соответствующей оплатой. Вопросом поиска независимых специалистов вынужден заниматься непосредственно тот орган государственной власти, в котором будет проходить конкурс и (или) аттестация. На этом основании в настоящее время обсуждается декларативный характер «независимости» экспертов.

Обращаясь к практике, нужно сказать, что нередко встречаются проблемные ситуации, когда с победителем конкурса впоследствии не заключается служебный контракт. Истцы в своих исковых требованиях указывают на то, что контракт не был заключен по каким-то субъективным причинам и просят суд принудить ответчика к заключению данного контракта. Приведем пример. В определении Верховного Суда Российской Федерации от 27.05.2019 № 5-КГ19-54 указано, что гражданка обратилась в районный суд с требованием обязать заключить контракт на прохождение государственной гражданской службы. Истец полагала, что дискриминация при приеме её на службу в Федеральную антимонопольную службу России (ФАС) выразилась в том, что должностными лицами этой службы были совершены последовательные действия, явно свидетельствующие о намерении ФАС принять ее на гражданскую службу на должность советника отдела контроля морского вооружения в декабре 2017 года. Однако служебный контракт с нею заключен не был. Основным доводом истицы в судах первой и апелляционной инстанций являлось то, что ей в устной форме было отказано в принятии на службу по причине беременности, что явилось проявлением дискриминации в отношении неё и привело к нарушению её конституционного права на труд. В конечном итоге, суд отменил акты нижестоящих судов и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции [3].

Интересно заметить, что законодательство о государственной гражданской службе предусматривает возможность обжалования результатов конкурса на замещение вакантной должности. Но анализ судебной практики позволяет прийти к выводу о том, что дела об оспаривании

результатов конкурса на гражданскую службу можно отнести к разряду трудно доказуемых, поэтому редко встречаются решения суда, в которых бы исковые требования удовлетворялись в полном объеме. В целом, исходя из анализа судебной практики, можно обобщить, что наиболее часто встречающимися исковыми требованиями являются признание незаконным (недействительным) решения конкурсной комиссии по результатам конкурса на замещение должности государственной гражданской (или муниципальной службы); возложение обязанности заключить служебный контракт о прохождении государственной гражданской службы (или трудовой договор (контракт) о муниципальной службе).

Наряду с конкурсом второй оценочной процедурой, предусмотренной в Законе о государственной службе, является аттестация гражданских служащих. Несмотря на отсутствие четкого ее определения, законодатель предпринял попытку в ч. 1 ст. 48 обозначить один из ключевых ее признаков – цель проведения. Она, по сути, сводится к тому, что определяется соответствие гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы. Однако такую формулировку нельзя признать удачной, служащий (как одушевленное лицо) не может соответствовать (или не соответствовать) должности (т.е. нечто неодушевленному). Скорее, речь должна идти о соответствии его профессиональных и личных качеств тем требованиям, которые предъявляются к лицу, занимающему соответствующую определенную должность. По данному вопросу наиболее корректным видится положение п. 2 Указа Президента Российской Федерации № 110 от 01.02.2005 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», согласно которому аттестация служащего проводится на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

В этой связи важной составляющей в оценке гражданского служащего при проведении аттестации является характеристика его работы, что осуществляется на основе отзыва его непосредственного руководителя. Юридическое значение отзыва состоит в том, что именно он является главным письменным документом, подтверждающим выполнение (или не должное выполнение) аттестуемым гражданским служащим возложенных на него обязанностей. Не оспаривая значимости отзыва, представляется необходимым решение вопроса о том, как изме-



жать субъективности и шаблонности при его написании. Думается, на практике это решается в ходе подготовки комиссии к аттестациям. Но при этом членам аттестационной комиссии следует рассматривать отзыв руководителя о работе аттестуемого во взаимосвязи с другими результатами аттестационных процедур.

Кроме того, общей проблемой рассматриваемых конкурса и аттестации можно назвать отсутствие закрепленных критериев оценки аттестуемых и лиц, претендующих на вакантные должности. Если при конкурсе возникает вопрос о компетенциях, какими должны обладать лица, претендующие на должность, то при аттестации в большей мере речь идет о критериях оценки результатов работы гражданского служащего.

Нужно заметить, что в России компетентностный подход только получает свое развитие, поскольку долгое время существовал традиционный и за счет этого привычный способ отбора кадров. Соответствующее смещение акцентов при оценке, проводимой в ходе конкурса и аттестации, должно произойти одновременно с иными процессами, происходящими в стране. Пока же, как демонстрирует практика, приоритет отдается таким критериям оценки, как нацеленность на результат, дисциплинированность, навыки организации собственного времени, стрессоустойчивость. Значительно реже, как показывают исследования, подлежат оценке адаптивность, готовность к переменам, креативность, инициатива, навыки применения нововведений и инноваций. Управление компетенциями подразумевает индивидуальный подход, учет особенностей каждого служащего, а также разработку и внедрение моделей компетенций, в которых должны быть отражены все стороны деятельности в условиях работы теперь уже в цифровом мире [1, с. 13].

Очевидно, что аналогичная проекция компетентностного подхода может быть применена и для аттестации, поскольку современные критерии оценки лица, ее проходящего, как правило, не учитывают его индивидуальные деловые и профессиональные особенности. При этом

ряд ученых к критериям относят: опыт работы, соблюдение законодательства и служебной дисциплины, проявление личной инициативы. Другие предлагают в качестве критериев оценки использовать такие умения, как способность к работе в экстремальных ситуациях, навыки решения проблем и конфликтов, самоотдачу и преданность. Однако отсутствие единого подхода, какие именно критерии стоит применять в ходе конкурса и (или) аттестации, порой, способно поставить под сомнение результаты названных процедур.

Также отдельного законодательного внимания заслуживает встречающаяся практика проведения аттестации в заочном формате при написании заявления аттестуемым лицом о том, что он не возражает провести аттестацию в его отсутствие. Однако нельзя не заметить, что действующее законодательство напрямую этот вопрос не регламентирует.

Вместе с тем, несмотря на наличие определенных сроков, по итогам проведения аттестации согласно вышеобозначенному Указу Президента, в правоприменительной деятельности можно встретить случаи несвоевременного исполнения решений аттестационных комиссий или же их исполнения в неполном объеме, что нередко связывается с причинами большой кадровой загруженности, отсутствием плановости в работе и, к сожалению, юридической неграмотностью отдела кадров. Более того, завершение аттестационных процедур нельзя считать конечным мероприятием, поскольку итоги аттестационной работы можно и нужно использовать для повышения качества работы гражданских служащих и всей государственной службы в целом [2, с. 56-57].

Резюмируя изложенное, хотелось бы заметить, что в статье перечислены проблемы в их неисчерпывающем виде. Вместе с тем указанного достаточно для того, чтобы предложить их комплексное решение в рамках проведения дальнейших реформ в нашей стране. Так, на законодательном уровне целесообразно закрепить понятие конкурса в положениях ч. 1 ст. 22 Закона о государствен-

ной службе, а понятие аттестации – в ч. 1 ст. 48 этого же закона в соответствии с вышеотмеченными рассуждениями по данным дефинициям. Одновременно с этим немаловажно определить законодателю: основные принципы проведения конкурса и аттестации, а также пересмотреть перечень лиц, в отношении которых конкурс для замещения вакантных должностей не проводится. Актуальным также видится вопрос о методике оценки компетенций и иных критериев оценки лиц, претендующих на вакантные должности гражданской службы или проходящих аттестацию. Отдельного внимания заслуживает вопрос об организации работы конкурсных и аттестационных комиссий посредством разработки подробных положений о порядке привлечения к работе независимых экспертов, инструкций по разрешению конфликта интересов, которые могут возникнуть при работе этих комиссий.

Представляется, что обозначенные направления модернизации отечественного законодательства в совокупности с иными необходимыми мерами окажут позитивное влияние на развитие государственной гражданской службы в целом.

1. Вишнепольская И.С. Топ – 7 спорных вопросов об организации аттестации // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2017. – № 5. – С. 11-16.
2. Калицкая В.В., Степанова Л.А. Аттестация государственных служащих как ключевой элемент эффективности их деятельности // Исследования и разработки молодых ученых в решении актуальных проблем XXI века: сборник научных статей. – Екатеринбург, 2017. – С. 54-60.
3. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 27.05.2019 № 5-КГ19-54. – URL: <https://apkrfkod.ru/pract/opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-grazhdanskim-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-27052019-n-5-kg19-54/> (дата обращения: 22.02.2020).
4. Терентьева А.А. Характеристика нормативного правового регулирования поступления на государственную гражданскую службу РФ // Вопросы науки и образования. – 2016. – № 6. – С. 42-45.

Natalia Ilinichna Minkina, Head of the Department of Labor and Business Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

Ekaterina Sergeevna Akimtseva, 4-year student of the Law Faculty of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

This work is devoted to the analysis of such legal institutions as competition and certification in the state civil service in the Russian Federation. The authors of the article examine individual legislative problems on the specified issues and offer a specific solution to them in order to reform the relevant legislation.

Keywords: state civil service, legislation, certification, competition, civil servant.





УДК 332.1 / 711.4

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

В статье описаны некоторые глобальные тренды, влияющие на развитие городов; определены задачи, которые они ставят перед городами в настоящее время и в будущем; представлены мировые градостроительные тренды. Отмечено, что для обеспечения конкурентоспособности города необходимо осуществлять его развитие в соответствии с трендами развития общественной жизни.

Ключевые слова: город, развитие, тренды, задачи.

ГЛОБАЛЬНЫЕ ТРЕНДЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА РАЗВИТИЕ ГОРОДОВ

GLOBAL TRENDS AND THEIR IMPACT ON URBAN DEVELOPMENT

Мир, в котором мы живем и работаем, постоянно меняется и усложняется. Масштабные и далеко идущие изменения происходят в характере и структуре социально-экономических систем, в которых живут люди, а также в социальных, промышленных и профессиональных структурах, в которых они работают и отдыхают. Меняются ценности и убеждения людей о себе и своем обществе, о месте жительства, что, несомненно, диктует изменения и в функционировании и развитии социально-экономических систем.

Город представляет собой открытую, сложную, многофункциональную, динамическую территориальную социально-экономическую систему, которая должна одновременно обладать и устойчивостью [10] к неблагоприятным внешним воздействиям, и нацеленностью на благоприятные изменения [9]. Задачи развития городов усложняются: городам необходимо обеспечивать как высокое качество жизни граждан, так и свое устойчивое развитие в динамичной и высококонкурентной среде [2]. Достичь этого можно, только синхронизируя процессы развития города с глобальными технологическими, социальными, потребительскими и др. трендами развития окружающего мира и общественной жизни.

Целью статьи является систематизация информации о глобальных трендах, оказывающих влияние на развитие городов и определение задач, которые она ставят перед городами для обеспечения их устойчивого развития.

Обзор научной литературы позволил выделить некоторые актуальные для городской экономики, глобальные тренды [3].

1. Климатические изменения. Климат продолжит быстро меняться, и повсюду, как правило, будет наблюдаться экстремальная погода.

2. Ограниченность природных ресурсов, как следствие – обострение конкуренции между производителями. «Придется быстрее переходить на модели расширенного использования вторичных ресурсов – намного меньше разрабатывать новые месторождения, вместо этого перерабатывая вторичные материалы и продукты, и в целом переосмыслить реальную экономику. Будет ощущаться нехватка воды, и, вполне вероятно, многие территории станут постоянно испытывать ее дефицит. Понадобятся дополнительные инвестиции в технологии очистки и опреснения воды» [3].

3. Требования экологичности.

Указанные выше тренды ставят следующие задачи в развитии городов:

- повышение требований к производственным процессам с целью предотвратить негативное влияние на климат, обеспечить устойчивость биосферы и охрану окружающей среды;

- изменения в применении градостроительных технологий;

- обеспечение баланса транспорта и экологии;

- ориентация на ресурсоэффективность и новое качество комфорта городской среды [4];

- энергосбережение, использование возобновляемых источников энергии [4];

- повторное использование отходов, безмоторный или электромоторный транспорт, минимизация вредных выбросов в воду и атмосферу, человек – соразмерная дружелюбная городская среда,

озеленение, включенность в природный ландшафт [4];

- вовлеченность горожан в управление, объединение городских властей и жителей в целях содействия устойчивому развитию экологической ситуации [4];

- реализации концепции «зеленых» городов, акцент в которой делается на таких качествах, как энергосбережение, использование возобновляемых источников энергии, рециклинг.

4. Глобализация бизнеса. Увеличение объемов мировой торговли, массовое распространение создания добавленной стоимости при производстве. Этот тренд поддерживается увеличением скорости доставки и ее удешевлением.

Задачей развития городов в соответствии с данным трендом будет поддержка развития бизнеса, обеспечение конкурентоспособности местных предприятий на мировом рынке.

5. Повышение среднего возраста населения в развитых странах. Увеличение среднего возраста населения и рост продолжительности жизни за счет развития и появления новых технологий в здравоохранении. «Самой быстрорастущей демографической когортой станут пожилые люди: население старше 65 лет составит к 2030 г. 1 млрд человек. По большей части этот новый миллиард экономически будет принадлежать к среднему классу» [3]. Соответственно, в городах необходимо стимулировать развитие «серебряной экономики», социальных услуг, здравоохранения.

6. Ускоренная урбанизация, в том числе метрополитенизация [8] и стягивание населения в крупные городские центры. «Две трети людей будут жить в городах,



увеличится количество как мегагородов, так и малых и средних мегаполисов. Эту тенденцию будет сдерживать, в частности, рост стоимости жизни в наиболее привлекательных городах [3]. Соответственно, будет повышаться роль городов и городской культуры в развитии общества. Основными задачами для городов будут следующие:

- стать центрами, институтами развития общества с равными правами, интересами и возможностями реализации;
- увеличение количества высотных зданий с более совершенными технологиями управления (большие данные и искусственный интеллект, ощутимо повышающие КПД зданий).
- обеспечение продуктами питания, перемещаемых из мест их выращивания в места потребления, или быстрое развитие сельского хозяйства на городской территории» [3].

7. Инновации и технологические прорывы:

·Повышение уровня роботизации во всех сферах, появление на рынке новых технологических решений и инновационных разработок, которые обеспечивают рост качества и производительности. «Безоговорочную победу одержит интернет вещей, и каждое новое устройство будет подключено к сети. К 2030 г. доступный по цене искусственный интеллект достигнет уровня человеческого. Искусственный интеллект и машинное обучение станут планировать большую часть жизни. Высокие технологии будут манипулировать людьми в большей мере, чем это происходит в настоящее время. Создав несколько новых видов рабочих мест, искусственный интеллект с другой стороны практически уничтожит целые категории занятости – от водителей грузовиков и таксистов до некоторых высококвалифицированных рабочих мест, например, помощников юристов и инженеров» [3].

·Преобразование дорог и зданий на основе технологий с нулевым уровнем выбросов углерода продвинется далеко вперед. Вследствие продолжающегося снижения стоимости чистых технологий возобновляемая энергетика демонстрирует бурный рост, с 2015 г. обеспечивая более половины вводимых в строй ежегодно мировых мощностей энергетике. К 2030 г. фактически прекратится рост генерирующих мощностей, работающих на технологиях на основе ископаемого топлива.

·Повышение роли электромобилей в транспортных перевозках. Хотя оценки их доли на дорогах к 2030 г. варьируются от 10-20% до почти 100%, почти все новые продающиеся транспортные средства будут на электрической тяге. Этому поспо-

бствует резкое снижение стоимости аккумуляторов и строгое законодательство, запрещающим использование двигателей на ископаемом топливе [3].

·Бурный рост технологий, основанных на обработке данных, которые существенно повысят КПД работы зданий, сетей, дорог и водных систем. Увеличение объема передаваемой информации. Цифровизация (цифровая экономика), представляющая собой систему экономических отношений, основанных на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий, что ведет к созданию единого информационного пространства.

Рост технологий способствует и будет способствовать росту безработицы среди низкоквалифицированного рабочего персонала – их заменяют мультимедийные специалисты, или роботы [7]. Задачи развития городов:

- реализации концепции Smart city – «умный» город. Это город, в котором используются инновации и самые передовые технологии, прежде всего информационные («большие» данные, интернет вещей);
- увеличение затрат на обеспечение безопасности функционирования объектов, в том числе информационной;
- развитие рынка труда;
- адаптация к изменяющейся ситуации.

Например, сейчас горожане становятся все меньше привязаны к рабочему месту, следовательно, строить офисы в огромных количествах не имеет смысла – они будут пустовать. Известный футуролог Рэй Курцвел утверждает, что «физические рабочие места станут пережитком прошлого. Через несколько десятилетий для наших передвижений достаточно будет лишь надеть гарнитуру. Все знания мира уже доступны любому человеку через электронные устройства, вне зависимости от местонахождения. Осталось лишь наладить прямую связь между мозгом и мировым «облаком данных». При отсутствии необходимости жить близко к работе есть вероятность возможности прийти к беспрецедентному уровню деурбанизации. Людям не нужно будет больше стекаться в большие города или быть привязанными к определенному месту» [3].

8. Прозрачность. Мир станет еще более открытым, но сузится сфера частной жизни. Объем информации, собираемой о каждом человеке, продукте и организации, будет расти в геометрической прогрессии. Вырастет и давление с целью заставить обмениваться этой информацией – особенно с клиентами и потребителями. Инструменты для анализа информации будут хорошо разработаны и облегчат принятие некоторых решений (мир). То-

тальный внешний контроль деятельности компаний, органов власти. Усиление влияния общественного мнения, в связи с чем одной из важных задач в развитии городов становится учет мнения жителей в процессах принятия решений по развитию и благоустройству городов.

9. Изменение предпочтений потребителей, вызванное преобразованиями во всех сферах жизни. Агентством «Дельфи...» [5] были обозначены следующие потребительские тренды:

- Здоровый образ жизни. Люди отказываются от вредных привычек.
- Заинтересованность граждан в ментальном, психологическом и физическом здоровье, как едином целом. Они ищут новые способы поддержать свое здоровье, используя продукты и технологические новинки.
- Отрицание шаблонов, движение к индивидуальности, что приводит к осознанному потреблению – люди выбирают товары, продукты, услуги, которые не просто нравятся, а соответствуют их этике, установкам, ценностям и идеалам.

·Другое отношение к взрослению. Основная цель сегодня – жить в свое удовольствие, веселиться и не отказывать себе ни в чем.

·Безопасность потребления. Нарастание беспокойства и стрессов – один из главных трендов в поведении потребителей. В этой ситуации потребитель хочет взять под контроль свою жизнь: оставаться всегда на связи, использовать устройства для мониторинга здоровья, планировать затраты, в том числе с использованием специальных приложений.

·Поиск вдохновляющих пространств. Повседневная обстановка для работы и учебы, будь то офис или дом, уже «приелась». Потребители находятся в поисках новых мест для вдохновения. Люди выбирают тихие места – кофейни, кафе и т.д.

·Желание проверить себя. Современные люди постоянно «бросают» себе вызовы. Стремятся достичь новых высот, найти новые увлечения, перебороть себя, поэтому активнее участвуют во всевозможных спортивных состязаниях.

·Ориентация на новые впечатления. Для людей приобретение новых впечатлений становится все более актуальным, следовательно, надо создавать возможности приобретения гражданами нового эмоционального опыта, организовывать больше интерактивов и событий.

·Жизнь на бегу. Становятся актуальными продукты, не требующие приготовления. Приоритет в удобстве.

·Доскональное изучение информации. Прежде чем делать выбор, потребители изучают досконально информацию, срав-





нивают характеристики, читают отзывы и задают профессиональные вопросы. Поэтому важно дать человеку всю необходимую информацию.

• Бережное отношение к животным. С 2018 г. быстро набирает обороты Animal-friendly экономика, в том числе веганство, забота о животных.

Указанные потребительские тренды перед городами ставят задачи:

- реорганизации городской экономики, учитывая поколенческий сдвиг в потребительских предпочтениях [8];

- создания общественных пространств, позволяющих и стимулирующих вести здоровый образ жизни;

- стимулирование развитие бизнеса, учитывающего потребительские предпочтения;

- улучшения качества городской среды. Города должны стать определенным пространством, которое должно обеспечить человеку высокое качество жизни, предоставить разнообразные услуги, дать возможность человеку найти и реализовать себя практически в любой сфере деятельности. Безусловно, опорой для развития любого города должна стать диверсификация экономики;

- развитие культуры и образования. Причем под культурой подразумеваются не только театры, музеи и т.д., а также взаимодействия людей, их ценности. Такие горожане более внимательны к управлению городом. Как следствие, эти города становятся более безопасны, привлекательны для проживания и повышается значимость города в целом;

- создание многофункциональных общественных пространств, где люди могли бы просто встретиться и пообщаться.

Таким образом, в результате проделанной работы были выделены глобальные социальные, технологические, потребительские тренды, влияющие на развитие городов. Были определены задачи, которые указанные тренды ставят перед городскими властями, желающими обеспечить устойчивое развитие города. Вместе с тем указанные тренды определяют и современные мировые градостроительные тренды, к которым относятся:

1. Рост интереса к малоэтажному жилищному строительству, однако, превалирует высотная застройка [6].

2. Не пространство, а атмосфера. При разработке объектов важен баланс между

аутентичностью и контекстом. В современных концепциях важна атмосферность: как при создании связей между открытыми и закрытыми пространствами, так и в построении целых инфраструктурных единиц. Посетителей притягивает атмосфера и experience, а не просто функция. Людям важно чувствовать место и получать новые впечатления.

3. Переосмысление ритейла. Моллам предстоит измениться до неузнаваемости, чтобы остаться на плаву. Во-первых, региональные моллы должны стать полноценными «центрами города». Многие моллы могут похвастаться большим метражом незадействованных площадей (наземная парковка), хорошей видимостью и транспортной доступностью. Но заполнение свободного пространства ритейлом не поможет. В 2018 г. моллы эволюционировали и теперь от них требуют добавления жилищной функции (размещение отелей, офисов) и даже образовательной функции (школьные и университетские кампусы). Это реновация оригинальной концепции молла Виктора Грюна (Southdale Center, 1956) – полноценный городской центр. В 2018 г. слоган «Живи. Работай. Играй» стал мантрой для дизайнеров ритейл-центров по всему миру [1].

4. Переозеленение стало важной тенденцией в городах и пригородах. С 2018 г. архитекторы все больше стали включать открытые пространства в свои проекты.

5. Расчет на будущее. Чтобы идти в ногу с изменяющейся динамикой, нужно создавать проекты с расчетом на будущее, например, гаражи с плоскими перекрытиями и более высокими потолками, которые в перспективе могут быть преобразованы в жилые площади.

6. Развитие фуд-холлов («ресторанных двориков»). В 2016 г. наблюдался новый всплеск интереса к таким проектам в городах и пригородах. Фуд-холлы становятся обязательным атрибутом любых общественных пространств [1].

Проведенный анализ трендов позволяет говорить не только о задачах в развитии городов, но и о наличии возможностей и угроз их будущего развития. Что именно станет возможностью, а что несет угрозу, будет определяться имеющимися сильными и слабыми сторонами города, а также принятой стратегией развития.

1. Архсовет Москвы [Электронный ресурс]. – URL: <https://archsoviet.msk.ru/article/aktualno/shest-novyh-gradostroitelnyh-trendov-v-2018-godu> (дата обращения: 11.05.2019).

2. Князева И.В., Ретивых И.В. SWOT-анализ в системе территориального стратегического планирования (на примере г. Барнаула) // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. – 2019. – № 18 (4). – С. 634-669.

3. Мир в 2030 году – девять глобальных трендов. Миртесен [Электронный ресурс]. – URL: <https://finam.info/blog/43379842833/Mir-v-2030-godu---devyat-globalnyih-trendov> (дата обращения: 05.08.2019).

4. О стратегии социально-экономического развития муниципального образования г. Казани до 2030 года [Электронный ресурс]: решение Казанской городской Думы от 14.12.2016 № 2-12 // Кодекс. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446400472> (дата обращения: 01.12.2019).

5. Потребительские тренды – 2019 // Агентство Делфи. Маркетинговые решения [Электронный ресурс]. – URL: <https://delfi-agency.ru/trendy2019> (дата обращения: 05.10.2019).

6. При подготовке Стратегии развития до 2030 г. выявились основные тренды строительной отрасли РАНХиГС [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/pri-podgotovke-strategii-razvitiya-do-2030-g-vyyavilis-osnovnye-trendy-stroitelnoj-otrasli> (дата обращения: 11.09.2019).

7. Результаты форсайт-сессии «Россия-2035: дорожная карта пространственного развития» 19-20 мая 2018 г. – URL: <http://neoeconomica.ru/article.php?id=737> (дата обращения: 03.09.2019).

8. Санатов Д.В. Глобальные тренды развития городов: Центр стратегических разработок «Северо-Запад» [Электронный ресурс] // VI Международный инвестиционный форум «Югра-2011». Специальная конференция «Стратегия Ханты-Мансийского автономного округа. Новая повестка дня». – URL: http://csr-nw.ru/files/csr/file_content_386.pdf (дата обращения: 11.05.2019).

9. Хурматулина А.Ф. Город как пространственная социально-экономическая система // Вестник удмуртского университета. – 2015. – № 25 (6). – С. 63-66.

10. Dixon T. Using urban foresight techniques in city visioning: Lessons from the Reading 2050 vision / Tim Dixon, Jenni Montgomery, Nigel Horton-Baker, et al. // Local Economy. – 2018. – Vol. 33, № 8. – P. 777-799.

Inga Viktorovna Retivykh, Senior Lecturer 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)

The article describes some global trends impacting the development of cities. The tasks that they set for cities nowadays and for the future are defined. World town-planning trends are presented. It is noted that in order to ensure the competitiveness of the city it is necessary to implement its development in accordance with trends in public life.

Keywords: city, development, trends, tasks.





УДК 342.727

Татьяна Владимировна Полеценкова, декан юридического факультета Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

В статье представлен анализ действующего законодательства, позиций Конституционного Суда РФ и правоприменительной практики с точки зрения установления границ дозволенного для гражданских служащих поведения, направленного на реализацию права на свободу слова. Критикуется выбранный законодателем механизм обеспечения выполнения публичной функции органов государственной власти за счет существенного ограничения конституционных прав граждан, замещающих должности государственной гражданской службы.

Ключевые слова: свобода мысли и слова, право на свободу слова, осуществление неимущественных прав, пределы осуществления прав, гражданские служащие, права гражданских служащих, обязанности гражданских служащих, запреты, связанные с гражданской службой.

ПРЕДЕЛЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ ПРАВА НА СВОБОДУ СЛОВА LIMITS FOR EXECUTION BY CIVIL SERVANTS OF THE RIGHT TO FREEDOM OF SPEECH

Современная правовая действительность все чаще сталкивается с проблемами, обусловленными стремительным развитием информационных отношений – такого вида общественных отношений, которые связаны, с одной стороны, с поиском, сбором, хранением и обработкой информации, с другой стороны, – с ее распространением. Открытость информационного пространства, развитие информационно-телекоммуникационного взаимодействия субъектов права, повсеместное использование ЭВМ, их систем и сетей – эти и многие другие причины лежат в основе возникновения обозначенных правовых проблем. Не является исключением и сфера государственного управления.

В процессе жизнедеятельности гражданским служащим часто приходится определять границы допустимого поведения, в частности, решать вопросы о возможности ведения персональных страниц в социальных сетях, о параметрах размещаемого

на таких страницах контента, о возможности высказывать собственное мнение о тех или иных явлениях реальной действительности и т.п.

Статья 29 Конституции РФ гарантирует каждому свободу слова, что предполагает возможность распространять информацию любым способом, не противоречащим закону, в том числе через неограниченные цензурой средства массовой информации, с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и т.д.

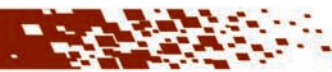
С точки зрения частноправовых отношений, право на свободу слова относится к категории неимущественных прав граждан, и в отношении его реализации действует принцип, установленный в п. 2 ст. 1 ГК РФ, в соответствии с которым физические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. В этом смысле гражданскому служащему, равно как любому иному гражданину Российской Федерации, гарантируется сво-

бода мысли и слова и предоставляется возможность беспрепятственного осуществления связанных с ними неимущественных прав.

Вместе с тем ГК РФ в абз. 2 п. 2 ст. 1 допускает ограничения гражданских прав федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты основ конституционного строя, нравственности и здоровья. Эта норма основана на положениях ст. 55 Конституции РФ и почти дословно повторяет ее содержание.

Бесспорным пределом осуществления гражданскими служащими права на свободу слова является возможность нарушения конституционных и иных прав граждан. К числу таких прав относятся уставленные ст. 23 Конституции РФ право на защиту чести, достоинства и деловой репутации, семейную и личную тайну, на частную жизнь и ее неприкос-





новенность и другие. Пункт 7 части 1 статьи 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О госслужбе») [1] в числе прочих обязанностей госслужащего закрепляет обязанность не разглашать сведения, ставшие ему доступными в связи с исполнением должностных обязанностей. В числе таких сведений сведения, так или иначе затрагивающие доброе имя (честь и достоинство) лица, его частную жизнь, а также сведения о состоянии здоровья гражданина.

В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 по вопросам защиты чести, достоинства и деловой репутации физических и юридических лиц [2] к действиям, посягающим на честь и достоинство лица, относятся распространение не соответствующих действительности порочащих лицо сведений (пп. 2 и 7 постановления); распространение в средствах массовой информации сведений, хотя и соответствующих действительности, но ущемляющих права, а также имеющие юридическое значение интересы лица (абз. 2 п. 9 постановления); высказывание в средствах массовой информации оценочного суждения или собственного мнения, вступающего в противоречие с иными, не менее значимыми, правами других лиц (абз. 5 п. 9 постановления); высказывание субъективного мнения в оскорбительной для лица форме, унижающей его доброе имя (абз. 6 п. 9 постановления). В случае нарушения установленных пределов граждан, чьи права нарушены, имеет право обратиться в суд за защитой неимущественного права и применить соответствующий нарушенному праву и характеру деяний, его нарушающих, обстоятельствам нарушения, способ защиты, в числе которых компенсация морального вреда.

Не вызывает сомнений и установление пределов осуществления гра-

жданскими служащими права на свободу слова в связи с необходимостью обеспечения публичного интереса. Так, в ст. 29 Конституции РФ отражено, что госслужащим не могут быть допущены высказывания, содержащие сведения, которые могут быть расценены как имеющие целью возбуждение или религиозной, или социальной, или расовой, или национальной ненависти.

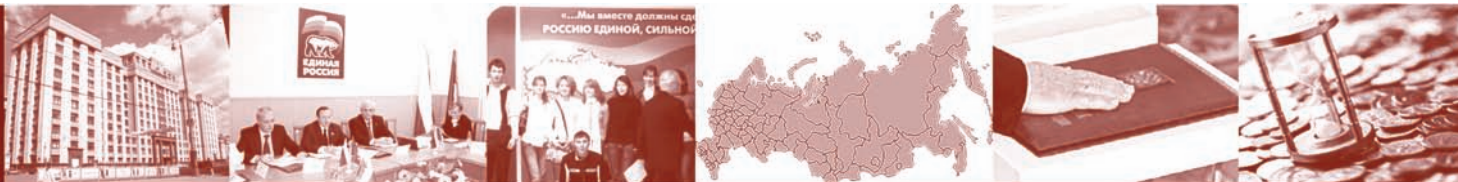
Бесспорным является и то, что, как установлено в п. 7 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О госслужбе», государственный служащий не имеет права разглашать сведения, отнесенные законодателем к сведениям конфиденциального характера, под которыми понимаются, как правило, различного рода тайны. К числу информации, запрещенной к распространению гражданским служащим, относится и информация ограниченного распространения. Правовой режим служебной информации ограниченного распространения устанавливается различными актами органов исполнительной власти в соответствии с их ведомственной принадлежностью, в системе которых находит свое место и Положение о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти [3]. В соответствии с п. 1.2 указанного Положения к служебной информации ограниченного распространения относится информация, не относящаяся к секретной, но с установленным ограниченным режимом доступа к ней на основании федерального закона, а также та информация, которая касается деятельности организаций, необходимость ограничения распространения которой продиктована служебной необходимостью.

И все же некоторые пределы реализации государственными служащими права на свободу слова не столь бесспорны. Так, продолжая рассматривать вопрос о возможности распространения гражданскими

служащими служебной информации, стоит согласиться с мнением М.В. Преснякова и С.Е. Чаннова, утверждающими, что «помимо таковой (информации ограниченного распространения – прим. автора) в государственных органах может обращаться и информация, не имеющая ограничения по распространению» [4]. Анализ положений п. 9 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О госслужбе» очевидно свидетельствует о том, что гражданские служащие не имеют права распространять не только конфиденциальные, но и иные, по сути любые, сведения о деятельности государственного органа. Такое указание закона навряд ли можно рассматривать как допустимое ограничение конституционного права гражданских служащих на свободу слова, особенно если учесть, что п. 3 ст. 17 указанного закона устанавливает запрет на разглашение служебной информации и после увольнения лица с гражданской службы.

К числу спорных запретов, связанных с гражданской службой, следует отнести и установленный законодателем в п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О госслужбе» запрет на высказывание собственных оценок и суждений в публичном пространстве по вопросам деятельности лиц, являющихся руководителями госорганов, а также деятельности самих госорганов. В соответствии с положениями данной нормы подвергаться критике не могут и решения государственного органа, в котором лицо проходит государственную гражданскую службу, а также решения вышестоящего государственного органа. Исключения составляют случаи, когда должностные обязанности служащего предполагают такие высказывания и действия.

Основной закон Российской Федерации в п. 2 ст. 55 устанавливает, что в России не могут приниматься законы, умаляющие права человека и гражданина или их свободы. Единственным законодательно разрешен-



ным исключением являются случаи, когда принятие такого закона продиктовано необходимостью защиты прав и законных интересов лиц, включая их здоровье, обеспечения безопасности и обороноспособности государства, сохранения основ конституционного строя России и соблюдения принципов нравственности. Правовой анализ реализации конституционных прав граждан в сфере информационных отношений показывает, что нет правовых оснований считать установление в Федеральном законе «О госслужбе» запретов на распространение любых сведений о государственном органе и на публичные высказывания о нем и (или) его руководителе основанным на п. 3 ст. 55 Конституции РФ. Более того, установление таких запретов противоречит общим принципам гражданской службы, закрепленным в ст. 4 указанного Федерального закона, предусматривающим доступность информации о деятельности государственных органов и их должностных лиц для граждан и взаимодействие органов госвласти с общественными объединениями и гражданами в части информационного обмена.

Системное толкование положений Федерального закона «О госслужбе» является основанием для вывода о том, что правовое положение гражданского служащего позволяет ему критически осмысливать деятельность государственного органа на основе имеющейся у него профессиональной информации, но не позволяет делиться своими наблюдениями с иными гражданами Российской Федерации в силу установленных запретов. Так, в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 14 Федерального закона «О госслужбе» гражданскому служащему предоставляется право на получение всякой информации в целях исполнения им должностных обязанностей, кроме того, у гражданского служащего есть право вносить предложения, направленные на совершенствова-

ние деятельности государственного органа. Законодатель признает право гражданского служащего на критику деятельности государственного органа и его должностных лиц, поскольку очевидно, что предложения о совершенствовании являются закономерным результатом критического анализа деятельности государственного органа и выявленных в процессе его осуществления недостатков, но запрещает ему делиться собственными выводами в публичном пространстве. Очевидно, что данная норма в таком ее толковании создает предпосылки для закрытости системы публичной власти.

Думается, что частное мнение гражданского служащего и исходящая от него служебная не конфиденциальная информация потенциально не способны причинить вред ни основам конституционного строя, ни нравственности, ни здоровью населения, ни безопасности государства или его обороне. Они должны рассматриваться как выражение частного мнения лица в общем информационном пространстве, что с позиций права признается одной из форм реализации свободы мысли и слова, и должны подвергаться критическому восприятию социумом наравне с мнениями иных лиц, будь то обыватели или политические деятели, не состоящие на гражданской службе. Высказывания широко известных общественных деятелей или известных ученых обладают не меньшей силой общественного убеждения, нежели высказывания гражданского служащего.

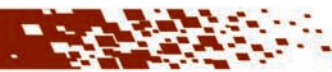
Такие запреты нарушают охраняемые законом интересы и права лиц. Так, в ст. 3 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [5] установлено весьма значимое с точки зрения государственного управления право граждан нашего государства на участие в мероприятиях по осуществлению общественного контроля за деятельностью публич-

ных органов и организаций, в том числе органов госвласти, органов местного самоуправления, публичных организаций. Норма указанной статьи предусматривает возможность осуществления общественного контроля лично или в составе некоммерческих организаций негосударственного сектора, в том числе созданных в форме общественных объединений. Одной из задач общественного контроля, в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», является обеспечение открытости деятельности органов государственной власти и ее прозрачности, решению которой установлены в пп. 9 и 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О госслужбе» запреты явно не способствуют.

Еще один пример такого противоречия. Статья 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [6] устанавливает право граждан и организаций на доступ к информации. В числе легального содержания указанного в законе права отражены правомочия граждан и организаций на поиск и получение различного рода информации, вне зависимости от формы ее представления и источника закрепления, а также право на получение от госорганов и их должностных лиц информации, затрагивающей их права и свободы.

Исследователи, обосновывающие правомерность введения таких запретов, в подтверждение своих доводов ссылаются на правовую позицию Конституционного Суда РФ, высказанную им по данному вопросу в постановлении от 30.06.2011 № 14-П [7]. Рассматривая вопрос о соответствии Основному закону России положений п. 10 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О госслужбе», Конституционный Суд РФ пришел к общему выводу о том, что данные положения не противоречат Конституции России и не нарушают





конституционных прав гражданских служащих на свободу слова. По мнению Суда, гражданские служащие имеют особый правовой статус, поскольку основной целью их деятельности является обеспечение и достижение публично значимого результата. Это позволяет законодателю устанавливать специальные ограничения (пределы) осуществления прав гражданскими служащими, при этом сам факт поступления на такую службу гражданином означает принятие им установленных ограничений и пределов осуществления прав.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ в этом же постановлении отметил необходимость соблюдения баланса в действующем законодательстве о госслужбе между публичными интересами по ее организации и функционированию и частными интересами гражданских служащих по защите их прав и свобод, а в п. 3.1 указал на то, что установленный законодателем для госслужащих запрет в отношении публичного распространения собственных оценок и суждений не должен быть элементом корпоративной солидарности работников государственного аппарата, направленной на сдерживание распространения информации важного публичного значения.

Однако правомерность осуществления права на свободу слова гражданскими служащими ставится Конституционным Судом РФ в зависимость от целого ряда обстоятельств – содержания высказывания, его формы, общественной значимости и мотивов и т.д., что приводит к размытости пределов осуществле-

ния гражданскими служащими права на свободу слова.

Законодателем избран не вполне корректный с точки зрения права и не очень эффективный механизм обеспечения реализации публичной функции органом государственной власти, в основу которого положено установление пределов осуществления гражданами, замещающими должности гражданской государственной службы, их конституционных прав. Государству, с одной стороны, необходимо создавать действенные механизмы обеспечения и распознавания качества информации, размещенной в общем информационном пространстве, и развивать информационную культуру общества и каждого его члена в отдельности, в том числе в рамках реализации национальных проектов, поскольку сегодня в условиях развития информационных отношений этот путь управления информационными потоками становится единственным эффективным. С другой стороны, необходимо изменение подходов к государственному регулированию деятельности информационно-телекоммуникационной среды, в том числе сети Интернет, и размещенных в этой сети ресурсов. Иной подход противоречит ст. 2 Конституции РФ, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ, (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

2. О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 № 3 // Российская газета. – 2005. – 15 марта.

3. Об утверждении Положения о порядке обращения со служебной информацией ограниченного распространения в федеральных органах исполнительной власти, уполномоченном органе управления использованием атомной энергии и уполномоченном органе по космической деятельности: Постановление Правительства РФ от 03.11.1994 № 1233 // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (часть II). – Ст. 3165.

4. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Свобода слова на государственной гражданской службе: демонтаж завершен // Административное право и процесс. – 2017. – № 11. – С. 18-25.

5. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ, (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 30 (часть I). – Ст. 4213.

6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ, (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448.

7. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и статьи 20.1 Закона Российской Федерации «О милиции» в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2011 № 14-П // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 28. – Ст. 4261.

Tatyana Vladimirovna Poleshchenkova, Dean of the Faculty of Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

The article presents an analysis of the current legislation, the positions of the Constitutional Court and legal practice in terms of establishing the boundaries of permissible conduct for civil servants, aimed at realization of the right to freedom of speech. The mechanism, selected by the legislator to ensure the performance of public functions of the organs of state power at the expense of substantial restrictions on the constitutional rights of citizens filling the positions of state civil service, is criticized.

Keywords: freedom of thought and expression, the right to freedom of speech, the exercise of moral rights, limits to the exercise of rights, civil servants, rights of civil servants, duties of civil servants, restrictions related to the civil service.





УДК 34.07/35.072.6

Ольга Анатольевна Козусева, старший научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации (Москва, Россия)

В статье на основе анализа результатов анкетирования прокурорских работников рассматриваются проблемы проверки прокурором исполнения законов вне уголовно-правовой сферы, вносятся предложения о совершенствовании законодательства о прокурорском надзоре, повышении уровня организации работы прокуроров.

Ключевые слова: прокурорский работник, опрос, проверка, проблемы, законодательство.

ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ

PROBLEMS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER OBSERVANCE OF LAW OUTSIDE THE CRIMINAL LEGAL SPHERE

Проверка исполнения законов всегда занимала центральное место в деятельности прокурора. Это обусловлено, прежде всего, предназначением самой прокуратуры. Она создавалась в 1722 году как специальный орган надзора за исполнением законов, который бы осуществлял надзор, в том числе за исполнением законов государственными органами, проводящими проверки исполнения законов, то есть осуществляла бы общий надзор, а не контроль в отдельной сфере. Осуществлять надзор за исполнением законов наиболее полно и качественно возможно, проводя соответствующие проверки.

Прокурор проводит проверки при реализации функций прокуратуры. Функции прокуратуры с момента ее создания меняются с учетом исторических реалий. Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» закрепил основное назначение прокуратуры – осуществление надзора за исполнением действующих на ее территории законов [1].

На разных исторических этапах при проведении прокурорами проверок исполнения законов возникали проблемы.

Например, анализ организационно-распорядительных документов про-

куратуры СССР, изданных в 50-70-х годах прошлого века (приказов и указаний) [2], показал, что неоднократно от прокуроров требовалось прекратить выполнение несвойственных им функций, обращалось внимание на необходимость устранения в практике вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий, организаций, колхозов.

Во многих документах от прокуроров требовалось не подменять контрольно-ревизионные органы, ведомственные инспекции, производственные колхозно-совхозные управления, органы государственной торговли, а также профсоюзные и другие ведомственные организации.

В отдельных документах устанавливались ограничения по производству проверки. Так, по ревизионным и другим материалам производство проверки допускалось лишь в случае неясности вопроса о наличии и причинах недостачи товарно-материальных ценностей.

В документах довольно часто указывалось на формальное производство прокурорами проверок, допущение волокиты при проведении проверок, несвоевременное проведение проверок.

Не является исключением и современный период функционирования прокуратуры. Это подтверждается результатами опросов в конце прошлого

и начале текущего года. 115 работников прокуратур городов, районов или приравненных к ним прокуратур, прокуратур субъектов Российской Федерации или приравненных к ним прокуратур, 111 из которых считают, что при организации и проведении проверки исполнения законов вне уголовно-правовой сферы возникают проблемы. Большинство ответивших (60,4%) определили проблемой отсутствие необходимого времени для проведения проверок. На втором месте, по мнению респондентов, принявших участие в опросе, находится несовершенство законодательства о проверке исполнения законов (29,7%). Далее опрошенные отметили отсутствие квалифицированных специалистов, необходимых для участия в проведении проверок – 25,2%. Почти столько же (21,6%) указали на отсутствие необходимого опыта проведения проверок. Кроме несовершенства законодательства 11,7% опрошенных отметили неурегулированность отдельных вопросов в приказах и указаниях Генеральной прокуратуры Российской Федерации. По мнению прокурорских работников, возникают также проблемы, обусловленные получением необходимой информации для проведения проверки, отсутствием необходимых рекомендаций об организации и проведении проверки и некоторые другие.





Как было отмечено, более половины опрошенных работников прокуратуры указали на отсутствие необходимого времени для проведения проверок. На наш взгляд, объем обязанностей, возложенных на работников прокуратуры, слишком велик и имеющаяся штатная численность работников соответствующей прокуратуры является фактором, негативно влияющим на качественную организацию и проведение проверки. В связи с этим необходимо увеличение штатной численности работников прокуратуры. Если же это невозможно в настоящее время с учетом экономической ситуации в стране, тогда может быть нужно перераспределить штатную численность между органами прокуратуры.

Кроме того, недостаток времени для проведения проверок может возникать в связи с тем, что наряду с запланированными проверками проводится значительное количество проверок по поручениям и заданиям вышестоящих прокуратур. Из 115 прокурорских работников 76,5% указали, что наиболее часто основанием для проведения прокурорской проверки исполнения законов вне уголовно-правовой сферы являлись задания вышестоящей прокуратуры, и лишь 43,5% отнесли к основаниям проверки план органа прокуратуры.

Однако наибольшее число оснований для проведения проверки, согласно результатам опроса (81,7% опрошенных), – это заявления и обращения граждан в органы прокуратуры. Как свидетельствует практика, нередко такие обращения должны разрешаться не прокурорами, а контролирующими органами. Разрешение их прокурорами создает дополнительный объем проверок. В связи с этим представляет интерес положение, нашедшее закрепление в 1994 г. в ст. 16 Закона Латвийской Республики «О прокуратуре» [3], о том, что прокурор производит проверку при поступлении в письменной форме с указанием необходимых сведений (о результатах предыдущего рассмотрения заявления, о сути нарушения и т. п.) заявления от лица о нарушении его прав или законных интересов, причем это заявление уже рассмотрено компетентным государственным органом и получен его отказ устранить упомянутое в заявлении нарушение закона, или в установленный законом срок вообще не дан ответ. Этот опыт мог бы быть использован в отечественном законодательстве. Тем более, что 26,8% прокурорских работников ут-

верждают, что целесообразно в законодательстве указать конкретные поводы и основания прокурорской проверки.

Рассмотрим несколько подробнее и другие вопросы организации и проведения проверки исполнения законов, указанные прокурорскими работниками в числе проблематичных. Одного из них мы уже касались – это значительный объем поручений и заданий вышестоящих прокуратур. Кроме того, на проблему отсутствия необходимого опыта проведения проверок указал каждый пятый опрошенный. Следовательно, значительное количество работников прокуратуры нуждаются в дополнительной подготовке.

Каким образом возможно решение этого вопроса? Во-первых, необходимо улучшить подготовку кадров для органов прокуратуры, усилив ее качественной практикой для студентов, избавившись в этом важном вопросе от формализма. Во-вторых, начинающие свой путь в системе прокуратуры должны получать большую помощь от опытных сотрудников, и первые проверки, а также наиболее сложные проверки проводить с ними, получать от них необходимые консультации. В этом вопросе более значимую роль должны играть вышестоящие прокуратуры. В-третьих, целесообразно улучшить систему повышения квалификации. В-четвертых, необходимо обеспечить практических работников качественными методическими рекомендациями по каждому направлению проведения проверок (отсутствие необходимых рекомендаций об организации и проведении проверки отметили 6,3% опрошенных). В этом свою роль должны сыграть прокуратуры субъектов Российской Федерации или приравненные к ним прокуратуры, Генеральная прокуратура Российской Федерации и Университет прокуратуры Российской Федерации.

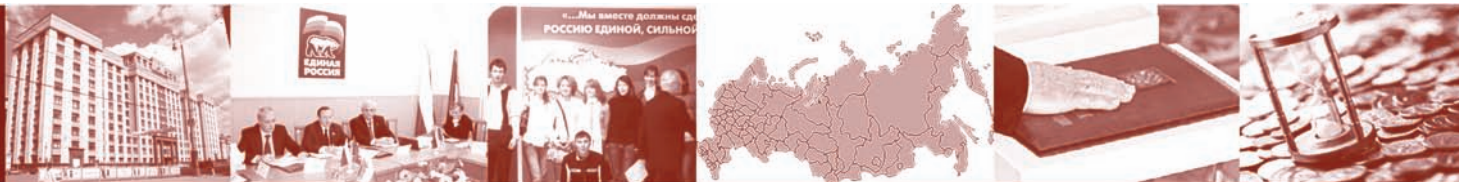
В соответствии с ч. 2 ст. 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц соответствующих органов выделения специалистов для выяснения возникших вопросов. Как было отмечено, одной из проблем прокурорской проверки исполнения законов вне уголовно-правовой сферы является отсутствие квалифицированных специалистов, необходимых для участия в проведении проверок. Как показало анкетирование, такие пробле-

мы со специалистами возникают практически во всех сферах, где требуется их привлечение к участию в проверках: экономики, финансов, строительства, труда и других. Возникают проблемы в выделении специалистов в связи с их занятостью. В ряде отдаленных районов вообще отсутствуют соответствующие органы, которые могут выделять необходимых специалистов. В связи с этим следует согласиться с мнением почти трети опрошенных о необходимости сформулировать конкретную норму Закона о прокуратуре о привлечении специалистов и экспертов из других государственных органов для оказания содействия в проведении прокурорской проверки.

Из проведенного анкетирования следует, что практически каждый из опрошенных респондентов считает, что законодательство о регулировании проверки прокурором исполнения законов нуждается в совершенствовании. Кроме уже отмеченных вопросов, требующих, по мнению работников прокуратур, законодательного разрешения, были названы, в частности, следующие. Более четверти ответивших считают необходимым сформулировать в законе понятие «прокурорская проверка». Следует отметить, что Закон о прокуратуре не раскрывает это понятие. В данном вопросе законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры, отстает от законов, регламентирующих деятельность некоторых иных органов.

Например, в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [4] дается понятие проверки как совокупности проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами (п. 6 ст. 2).

Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза),



вступивший в силу с 01.01.2018 [5], таможенную проверку относит к формам таможенного контроля (ст. 322). Таможенная проверка заключается в сопоставлении сведений, заявленных в таможенной декларации и (или) содержащихся в представленных таможенным органам документах, и (или) иных сведений, представленных таможенному органу или полученных им в соответствии с настоящим Кодексом или законодательством государств-членов, с документами и (или) данными бухгалтерского учета и отчетности, со счетами и иной информацией, полученной в порядке, установленном настоящим Кодексом или законодательством государств-членов (п. 2 ст. 331).

Безусловно, на законодательном уровне должно быть определено понятие «прокурорская проверка» с учетом реализуемых прокуратурой функций, целей и задач прокурорского надзора, а также самой специфики прокурорской деятельности.

Каждый пятый из опрошенных считает, что в законодательстве следует записать виды прокурорской проверки, поскольку в разных источниках проверки классифицированы по-разному. Необходимо отметить, что Закон о прокуратуре в этом вопросе имеет пробел, вместе с тем некоторые законы, регулирующие другие направления деятельности, определяют виды проверок:

- камеральные и выездные (ст. 16 Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [6], ст. 87 Налогового кодекса Российской Федерации [7], ст. 331 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Кроме того, в ч. 2 ст. 333 указанного кодекса выездные таможенные проверки подразделяются на плановые, внеплановые и выездные);

- документальные и выездные (ст. ст. 11, 12 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В ст. ст. 9, 10 указанного закона предусмотрены, со-

ответственно, плановые и внеплановые проверки).

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П [8] указывается о проведении прокурором проверки непосредственно с выходом на место (п. 5.3). А далее в этом же постановлении отмечается, что проверки исполнения законов некоммерческими организациями имеют главным образом документальный (камеральный) характер (п. 6).

В научной литературе рассматриваются следующие виды прокурорских проверок: плановые и текущие, целевые, комплексные, сквозные, совместные (встречные) с иными контрольно-надзорными органами, контрольные, дополнительные, повторные [9].

Нам представляется, что в Законе о прокуратуре следует определить такие виды проверок, как документальные (камеральные) и с выходом на место, а их подвиды можно было бы регламентировать на уровне ведомственного нормотворчества.

Есть и другие проблемы, которые необходимо разрешить, по мнению опрошенных прокурорских работников, на законодательном уровне.

Аналогичного мнения придерживаются и ученые, занимающиеся изучением проблем проведения прокурорами проверок [10].

Действительно, вопросы законодательного регулирования проверки прокурором исполнения законов приобретают все большую актуальность и требуют дополнительного исследования.

1. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

2. Сборник приказов и инструкций Генерального Прокурора СССР в 2-х томах / под общей редакцией Первого Заместителя Генерального Прокурора СССР А.М. Рекунова. – Москва: Юридическая литература, 1976-1977.

3. О прокуратуре: Закон Латвийской Республики, принятый Сеймом 19 мая 1994 г. и одобренный Президентом государства 2 июня 1994 г. [Электронный ресурс]. –

URL: http://www.pravo.lv/likumi/56_zopr.html (дата обращения: 15.02.2020).

4. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

5. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 10.02.2020).

6. О Счетной палате Российской Федерации: Федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1649.

7. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824.

8. По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «АГОРА», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной: Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 9. – Ст. 1389.

9. Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / [Н.Д. Бут и др.] / под общ. ред. Н.В. Субановой. – Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – Москва, 2016. – С. 90-96.

10. Карпышева Ю.О. Отграничение проверки от иных надзорных мероприятий прокурора // Законность. – 2019. – № 2. – С. 19-22.

Olga Anatolyevna Kozuseva, Senior Researcher at the Research Institute of University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (Moscow, Russia)

Based on the analysis of the results of the survey of Prosecutor's employees, the article examines the problems of supervision over observance of law by the Prosecutor outside the criminal legal sphere, makes suggestions on improving the legislation on Prosecutor's supervision and increasing the level of organization of the work of prosecutors.

Keywords: *procuracy officer, survey, checks, problems, legislation.*





УДК 347.511

Елена Анатольевна Козьякова, преподаватель кафедры гражданского права и процесса Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена вопросам правового регулирования гражданско-правовой ответственности медицинских организаций за вред, причиненный пациентам в процессе оказания медицинской помощи. По результатам исследования данной проблематики сделан вывод о том, что различия в правовой природе отношений по оказанию медицинской помощи, в том числе в форме медицинских услуг, обуславливают различное нормативное регулирование оснований возмещения вреда, причиненного пациенту.

Ключевые слова: медицинская помощь, медицинская услуга, гражданско-правовая ответственность, медицинская организация.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ПАЦИЕНТАМ ПРИ ОКАЗАНИИ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF COMPENSATION TO PATIENTS FOR INJURIES OCCURRED DURING MEDICAL TREATMENT

Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [1] (далее – Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации») закрепляет основные принципы охраны здоровья граждан, к числу которых относятся, в том числе, доступность и качество медицинской помощи, недопустимость отказа в оказании медицинской помощи, соблюдение врачебной тайны.

Однако в последние несколько лет неудовлетворенность пациентов качеством медицинской помощи и результатами ее оказания неуклонно растет, о чем свидетельствует значительно возросшее число исков к медицинским организациям.

Пункт 9 части 5 статьи 19 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предоставляет паци-

ентам право на возмещение вреда, причиненного их здоровью в процессе оказания медицинской помощи. В связи с этим ст. 98 указанного Федерального закона устанавливает, что медицинские организации и медицинские работники несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации за нарушение прав в сфере охраны здоровья и причинение вреда жизни или здоровью при оказании гражданам медицинской помощи.

Отношения по оказанию медицинской помощи пациентам имеют различную правовую природу.

В ситуации, когда медицинская помощь оказывается пациенту в форме медицинской услуги (платной, либо в рамках обязательного или добровольного медицинского страхования), данные отношения

имеют гражданско-правовую природу и регулируются положениями главы 39 Гражданского кодекса Российской Федерации «Возмездное оказание услуг» (далее – ГК РФ) [2]. При оказании медицинской помощи лицу, находящемуся в бессознательном состоянии и не могущему выразить свое согласие на медицинское вмешательство в силу объективных причин (п. 1 ч. 9 ст. 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), к отношениям между пациентом и медицинской организацией применяются положения главы 50 ГК РФ «Действия в чужом интересе без поручения». С момента прихода пациента в сознание и выражения им согласия на осуществление дальнейшего медицинского вмешательства отношения сторон в силу ст. 982 ГК РФ регулируются по правилам



о договоре оказания медицинских услуг, включая необходимость оплаты таких услуг (п. 2 ст. 984 ГК РФ).

Принципиально иная ситуация складывается, когда медицинская помощь оказывается пациентам без их согласия (принудительно). В частности, п.п. 2-5 ч. 9 ст. 20 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предусматривают, что предоставление медицинской помощи без согласия граждан или их законных представителей может осуществляться лицам, страдающим заболеваниями, которые представляют опасность для окружающих; лицам, страдающим тяжелыми психическими расстройствами; лицам, совершившим общественно опасные деяния; при проведении судебно-медицинской экспертизы и (или) судебно-психиатрической экспертизы. Формирующиеся при оказании такой медицинской помощи правоотношения имеют административно-правовую природу, исходя из оснований их возникновения и прекращения, содержания и объема прав и обязанностей участников правоотношения, а также характера самих правоотношений. Право пациента на свободу договора в таких случаях ограничивается федеральным законом с целью защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц.

Различия в правовой природе отношений по оказанию медицинской помощи обуславливают различное нормативное регулирование оснований и условий возмещения вреда, причиненного пациенту в процессе оказания медицинской помощи.

Так, за вред, причиненный пациенту в процессе оказания медицинской помощи без его согласия, а также пациенту, находящемуся в бессознательном состоянии, медицинская организация несет гражданско-правовую ответственность по основаниям, предусмотренным ст. 1064 ГК РФ,

то есть при наличии вины. При этом обязанность по представлению доказательств отсутствия вины в недолжном оказании медицинской помощи лежит на медицинской организации, а не на пациенте, исходя из презумпции вины причинителя вреда в гражданском праве. Привлечение к гражданско-правовой ответственности именно медицинской организации, а не ее работников как лиц, непосредственно оказывающих медицинскую помощь, основано на положениях ст. 1068 ГК РФ, в соответствии с которыми юридическое лицо либо гражданин возмещают вред, причиненный его работником при исполнении трудовых (служебных, должностных) обязанностей.

В том же случае, когда медицинская помощь предоставляется пациенту в форме медицинской услуги, медицинская организация несет обязанность по возмещению причиненного ему вреда по основаниям, предусмотренным ст. 1095 ГК РФ. В соответствии с данной нормой вред, который причинен жизни, здоровью или имуществу гражданина вследствие конструктивных, рецептурных или иных недостатков услуги, возмещается лицом, оказавшим услугу, независимо от наличия либо отсутствия его вины.

Как разъяснено в п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» [3], к отношениям по предоставлению гражданам медицинских услуг, оказываемых медицинскими организациями в рамках добровольного и обязательного медицинского страхования, применяется законодательство о защите прав потребителей.

В связи с этим положения ст. 1095 ГК РФ и ст. 14 Закона Российской Федерации от 07.02.1995 № 2300-1 «О защите прав потребителей» (да-

лее – Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей») [4] об обязанности исполнителя медицинской услуги возместить пациенту вред, который причинен его жизни, здоровью или имуществу вследствие недостатков услуги, распространяются не только на отношения по оказанию платных медицинских услуг, но и на отношения по оказанию медицинских услуг в рамках обязательного и добровольного медицинского страхования.

Медицинская организация может быть освобождена от обязанности по возмещению пациенту причиненного ему в процессе оказания медицинской услуги вреда только в случае, если докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или нарушения пациентом установленных правил пользования результатами услуги (ст. 1098 ГК РФ). При этом к случаям нарушения пациентом правил пользования результатами услуги можно отнести невыполнение им предписаний и рекомендаций врача, установленного режима приема лекарственных средств, постельного режима и т.д. Так, при оказании стоматологических услуг по исправлению прикуса с помощью ортодонтических аппаратов – брекет-систем несоблюдение рекомендаций врача об обязательном ношении пластиковых капп, о сроках и правилах их ношения, а также о периодической явке на контрольные осмотры может привести к недостижению желаемого пациентом результата. Несмотря на это, медицинская организация освобождается от обязанности по возмещению причиненного пациенту вреда [5].

Другим предусмотренным законом основанием для освобождения медицинской организации от обязанности по возмещению вреда пациенту является причинение вреда вследствие умысла потерпевшего (п. 1 ст. 1083 ГК РФ). При этом





не имеет значения, причинен вред вследствие прямого или косвенного умысла. Представляется, что умысел потерпевшего обнаруживается в тех случаях, когда пациент осознанно не желает наступления у него выздоровления или облегчения существующего состояния и с этой целью не выполняет предписания врача о приеме назначенных ему лекарственных препаратов, о прохождении показанных ему видов лечения и обследования и т.д. В этих случаях медицинская организация не должна нести обязанность по возмещению причиненного пациенту вреда. Однако в соответствии с абз. 3 п. 2 ст. 1083 ГК РФ вина потерпевшего не учитывается при возмещении дополнительных расходов (п. 1 ст. 1085 ГК РФ), при возмещении вреда в связи со смертью кормильца (ст. 1089 ГК РФ), а также при возмещении расходов на погребение (ст. 1094 ГК РФ), поэтому указанные расходы должны быть возмещены медицинской организацией понесшим их лицам даже при наличии умысла пациента на причинение себе вреда.

В этой связи, пытаясь обезопасить себя, медицинские организации включают в договоры на оказание платной медицинской помощи условие о том, что пациент обязан выполнять все предписания и назначения в точном соответствии с рекомендациями, данными сотрудниками соответствующей медицинской организации. Однако такое условие договора ничтожно, поскольку одним из предоставленных пациенту прав, составляющих его правоспособность, является право на отказ

от медицинского вмешательства, и договор не может ограничивать правоспособность пациента.

Действующим законодательством предусмотрены и иные основания освобождения медицинской организации от обязанности по возмещению вреда, причиненного пациенту в процессе оказания медицинской помощи.

Обязанность по возмещению имущественного и морального вреда независимо от вины медицинская организация несет также в том случае, если вред пациенту был причинен источником повышенной опасности (ст. 1079 ГК РФ, ч. 5 ст. 14 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»). В настоящее время в процесс оказания медицинской помощи все чаще вовлекаются медицинское оборудование, аппаратура и лекарственные препараты, использование которых создает повышенный риск причинения вреда вследствие невозможности осуществления человеком полного контроля над ними. К ним, в частности, могут быть отнесены лазерные аппараты, рентгеновские установки, приборы, связанные с использованием ультразвука и электрических токов, наркотические и сильнодействующие лекарственные препараты и т.д.

Использование в своей практической деятельности таких приборов и оборудования, которые не могут быть полностью подконтрольны человеку, связано с определенным риском, который и выражается в наличии у владельца источника повышенной опасности обязанности по возмещению причиненного

этим источником вреда независимо от вины, то есть даже такого вреда, который причинен случайно. Основаниями для освобождения от этой обязанности в силу ст. 1079 ГК РФ могут выступать лишь непреодолимая сила или умысел потерпевшего.

Представляется, что те негативные последствия, которые возникают в имущественной сфере медицинской организации как причинителя вреда вследствие возложения на нее обязанности заглаживать причиненный пациенту вред, могут быть устранены с помощью института страхования профессиональной ответственности причинителя вреда.

1. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ, (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ, (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

3. О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2012. – № 9.

4. О защите прав потребителей: Закон Российской Федерации от 07.02.1995 № 2300-1, (ред. от 18.07.2019) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 15. – Ст. 766.

5. Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 06.02.2013 № 33-1673/13. – Документ опубликован не был. – Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс.

Elena Anatolyevna Kozyakova, Lecturer of the Department of Civil Law and Process of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the problems of legal regulation of the civil liability of medical institutions for the injuries, caused to patients during medical treatment. According to the results of the research, the conclusion was drawn that the differences in the legal character of relations when providing medical treatment, including in the forms of medical services, stipulate different legislative settlements of the grounds of patient injury compensation.

Keywords: medical care, medical service, civil liability, medical organization.





УДК 342.9

Людмила Геннадьевна Коновалова, доцент кафедры судебной, административной и прокурорской деятельности Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

В статье предлагается авторский анализ достоинств и недостатков опубликованных 30 января 2020 г. Министерством юстиции проектов Кодекса РФ об административных правонарушениях и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях, которые ожидается ввести в действие с 1 января 2021 г. В целом автор позитивно оценивает изменение субъектного состава административной ответственности, внедрение подробных правил наложения административных наказаний, идею обособления процессуальных норм привлечения к ответственности через суды. Однако обращается внимание на значительные недочеты юридических конструкций и правил юридического оформления рассматриваемых проектов. Делается общий вывод о целесообразности обновления законодательства об административной ответственности через точечные изменения действующих актов.

Ключевые слова: административная ответственность, административное правонарушение, административное наказание, органы административной юрисдикции.

ИНИЦИАТИВЫ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

INITIATIVES OF CHANGE OF LAWS ON ADMINISTRATIVE OFFENSES: ADVANTAGES AND DISADVANTAGES

30 января 2020 г. Министерство юстиции опубликовало проекты Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – ПКоАП РФ), которые ожидается ввести в действие с 1 января 2021 г. Вместо Кодекса РФ об административных правонарушениях 2001 г. Названные акты разработаны по поручению Председателя Правительства РФ в развитие Концепции нового КоАП РФ, утвержденной Правительством РФ 10 июня 2019 г. Названные проекты законов являются далеко не первой попыткой обновления законодательства об административных правонарушениях. Например, в 2016 г. были разработаны два альтернативных проекта КоАП РФ в Государственной Думе от партий «Справедливая Россия» и «Единая Россия». Официальным поводом изменений служит апеллирование к многочисленным изменениям действующего КоАП РФ, а также стремление соотнести законодательство об администра-

тивной ответственности с вводимым в контрольно-надзорные акты риск-ориентированным подходом. Однако представляется, что столь масштабные инициативы требуют взвешенной оценки перед их внедрением в юридическую практику (для сравнения, действующий КоАП РФ разрабатывался порядка шести лет). Позволим себе высказать определенные суждения относительно достоинств и недостатков предложенных Минюстом актов.

Позитивным видится общее стремление законодателя гуманизировать административную ответственность и индивидуализировать ее меры применительно к различным субъектам и различным обстоятельствам совершения противоправных деяний. В частности, представляется правильным легальное закрепление определения длящихся, продолжаемых, однородных и повторных правонарушений, а также момента обнаружения длящегося административного правонарушения, введение конструкции грубых административных правонарушений. Заслуживает поддер-

жки идея исчисления штрафов в зависимости от конкретной «цены» смягчающих обстоятельств, в том числе дополнительно вводимых; возможности более широкого, нежели в настоящее время, применения замены штрафа на предупреждение; установления механизма освобождения от исполнения административного наказания, если исполнение административного наказания в виде административного штрафа может повлечь за собой невозможность исполнения лицом обязанности, за неисполнение которой оно привлекается к административной ответственности, при наступлении обстоятельств, препятствующих исполнению административного наказания; фиксации правила назначения наказания «ниже низшего предела». В целом в ст. 3.2 проекта КоАП РФ стала более четко просматриваться иерархия (система) административных наказаний. Больше внимание уделено правилам установления наказаний при совокупности правонарушений. Гуманизированы правила применения административного выдворения





иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ, в том числе установлены возможности замены этого наказания на другое, введены предельные сроки содержания иностранцев в «спецприемниках». Конкретизированы условия назначения административного наказания в виде административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований: стало возможным указывать в постановлении вид официальных спортивных соревнований, которые не вправе посещать лицо, привлеченное к административной ответственности, установлены возможности проведения «профилактической работы» с лицами, ограниченными в указанном праве. Более подробно прописываются правила привлечения к ответственности с использованием технических средств, работающих в автоматическом режиме.

В то же время видится правильной и политика ужесточения ответственности в некоторых сферах. Позитивным считаем введение большей многовариантности санкций за массово распространенные правонарушения (например, мелкое хулиганство), ужесточение наказаний за нарушения в области безопасности дорожного движения, внедрение возможности конфискации маломерных судов, автотранспортных средств, а также прицепов, не являющихся орудием или предметами совершения правонарушения, у собственников, привлеченных к административной ответственности за совершение отдельных административных правонарушений.

Поддерживаем предложение по закреплению особых правил для привлечения к ответственности несовершеннолетних, включая прямое указание на возможности применения к ним лишения специального права, предоставленного физическому лицу, административного запрета на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований, обязательных работ, а также четких правил применения мер воспитательного воздействия. Также поддерживаем иные изменения в субъектном составе лиц, привлекаемых к ответственности. Радует появление такого субъекта, как индивидуальные предприниматели, а также освобождение по общему правилу от административной ответственности наделенных

статусом юридического лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления государственных внебюджетных фондов, Центрального банка РФ, казенных учреждений.

В проекте ПКоАП РФ позитивным видится расширение круга участников производства по делу об административном правонарушении и более детальная регламентация их прав, введение особых норм для рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах, установление новых видов мер обеспечения, включая обязательство о явке, залог за задержанное транспортное средство, временное ограничение на право управления транспортным средством, приостановление операций по счетам в банке, внимание к вопросам информационно-коммуникационного взаимодействия при привлечении к административной ответственности.

Вместе с тем предложенные законодателем проекты актов в сфере привлечения к административной ответственности страдают значительными недочетами юридической техники, выглядят не достаточно вычитанными, нуждаются в корректировке. Наиболее значимыми недочетами, на наш взгляд, страдают следующие положения рассматриваемых проектов.

Во-первых, в части измененного субъектного состава лиц, привлекаемых к ответственности, не совсем понятными остаются правила определения вины для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей, которые в проекте рассматриваются, скорее, не как «спецсубъекты» физических лиц, а как самостоятельные субъекты административных правонарушений, но специфических правил определения их вины законодатель не предлагает.

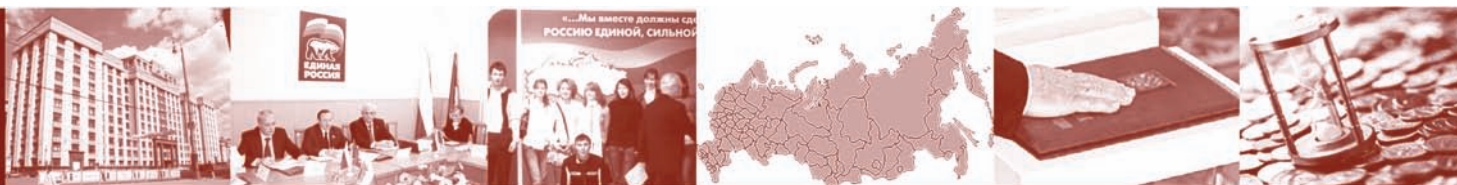
Вина юридических лиц достаточно странно определяется в статье «Принцип презумпции невиновности в производстве по делам об административных правонарушениях» ПКоАП РФ: «Вина юридического лица в совершении административного правонарушения предполагается, если имеются доказательства совершения его должностными лицами, работниками и (или) представителями юридического лица противоправных действий (бездействия) либо вредного характера последствий этих действий (бездействия). Неустановле-

ние виновности должностного лица, работника и (или) представителя юридического лица в совершении административного правонарушения не может служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности за совершение этого административного правонарушения. В отношении юридических лиц в указанном случае требуется лишь установление того, что у юридического лица имелась возможность для соблюдения правил и норм, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению».

Из этого определения остается не ясным алгоритм определения вины юридического лица: по вине работника (так называемый в юридической литературе, «субъективный» подход в определении вины юридического лица) или все же по действиям самого юридического лица (так называемый, «объективный» подход в определении вины)? Складывается впечатление, что будут применяться оба подхода, но с точки зрения классической теории административного права они вступают в противоречие между собой.

Также не понятна фраза цитируемой статьи «Обстоятельства, указанные в статье 2.2 КоАП РФ, применительно к юридическим лицам установлению не подлежат». Ст. 2.2 КоАП РФ регламентирует признаки грубых административных правонарушений. При этом среди таковых называются: административные правонарушения в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем; посягающие на конкуренцию; выражающиеся в нарушении правил, нарушение которых считается грубым и др. То есть подобного рода составы как раз в основном-то и совершают юридические лица. Получается, что в предложенной редакции проекта к подобным действиям юридических лиц не будет применяться конструкция грубых правонарушений, что достаточно удивительно.

В предложенных проектах так и не была решена широко обсуждаемая в юридической литературе проблема отсутствия в законодательстве об административных правонарушениях такого субъекта, как филиалы и представитель-



ства юридических лиц. На практике это приводит к существенным трудностям в работе с филиалами крупных юридических лиц. Например, при привлечении филиала РЖД России требуется работать с законным представителем «головной» организации, что технически необоснованно осложняет работу субъектов административной юрисдикции. Возникает много трудностей с извещенностью филиалов, с удостоверением полномочий руководителей этих филиалов по участию в производстве по делу об административном правонарушении.

При позитивности появления особых материальных норм о несовершеннолетних, в проектах не появилось специфических норм о процедурах привлечения несовершеннолетних к ответственности, которая, как известно, страдает неопределенностью. Это касается вопросов извещенности законных представителей, необходимости их участия во всех или некоторых процессуальных действиях, специфике применения к несовершеннолетним мер обеспечения, ограниченности процессуальных прав комиссий по делам об административных правонарушениях и т.д.

Во-вторых, имеются вопросы в регламентации административных наказаний. Так, не совсем понятна логика законодателя по отказу от верхних и нижних «границ» административных штрафов на федеральном уровне. От лица граждан и правоприменителей все же хотелось бы видеть общую установку законодателя в этом плане. Вызывает вопросы целесообразность замены современных терминов «административное приостановление деятельности» и «временный запрет деятельности» как, соответственно, административного наказания и меры обеспечения на противоположную комбинацию «административный запрет деятельности» и «административное приостановление деятельности» с учетом упомянутого представления об их применении без существенного изменения регламентации. Нуждается в обсуждении вопрос установления границы снижения административного штрафа не более, чем на половину минимальной санкции. С учетом значительных размеров административных

штрафов эта норма может не позволять индивидуализировать ответственность, как и в настоящее время. При этом нужно учесть, что Конституционный Суд РФ, формируя свои правовые позиции о возможности назначения административного наказания «ниже низшего предела», не указывал минимальный «порог» снижения.

В-третьих, в проектах очень не последовательно решается вопрос о правилах освобождения от административной ответственности. В частности, освобождению от ответственности посвящена Глава 4 проекта КоАП РФ «Освобождение от административного наказания, замена административного наказания, отсрочка, рассрочка и приостановление исполнения административного наказания». В ней имеется ст. 4.1. «Освобождение от административной ответственности», в которой перечисляются такие основания освобождения от административной ответственности, как: 1) признание утратившим силу закона, устанавливающего административную ответственность; 2) истечение сроков давности; 3) исполнение лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, соглашения, заключенного с Банком России; 4) малозначительность административного правонарушения; 5) устранение нарушений, послуживших основанием для временного запрета деятельности; 6) издание акта амнистии. При этом другие основания освобождения от ответственности разбросаны по всему проекту Кодекса. Так, ст. 2.14 говорит о невменяемости, ст. 2.15 – о крайней необходимости, ст. 2.16 – о физическом или психическом принуждении. Малозначительности посвящены целых две статьи – 4.2 и 2.3. Очевидно, что подобный поиск норм не удобен правоприменителю, особенно при решении столь важного вопроса, как освобождение от ответственности. Осложняет ситуацию наличие смежного регулирования в ПКоАП РФ. Так, в ст. 5.8 этого проекта «Прекращение производства по делу об административном правонарушении до передачи дела на рассмотрение» указано, что «прокурор, должностное лицо, в производстве которых находится дело об административном

правонарушении, выносят постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении... при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств: 1) отсутствие события административного правонарушения; 2) отсутствие состава административного правонарушения...; 3) действия лица в состоянии крайней необходимости; 4) смерть физического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении; 5) исключение юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, из Единого государственного реестра юридических лиц.; 6) наличие по одному и тому же факту совершения противоправных действий... постановления по делу об административном правонарушении..., либо постановления о возбуждении уголовного дела; 7) наличия обстоятельств, указанных в ст. 4.1 КоАП РФ; 8) исполнения лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении,... соглашения с Банком России».

Удивительно, но для других стадий производства и для других субъектов административной юрисдикции подобные нормы отсутствуют. Это порождает вопрос о возможности продолжения рассмотрения дела, например, в суде при, допустим, смерти физического лица или ликвидации юридического лица. Также очевидно несоответствие оснований, перечисляемых в ст. 5.8 процессуального кодекса и ст. 4.1 материального кодекса. Возможно, законодатель стремился разграничить основания освобождения от ответственности и обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении. Но даже с этих позиций нельзя признать предлагаемое регулирование вопросов освобождения от ответственности и прекращения производства оптимальным.

Не вносит ясности в описываемую проблему и ст. 1.13 ПКоАП РФ «Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении», в которой закреплено, что «При наличии хотя бы одного из обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, производство по делу





об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит немедленному прекращению при наличии хотя бы одного из обстоятельств, которые являются основаниями для освобождения от административной ответственности, освобождения от административного наказания в случаях, предусмотренных КоАП РФ об административных правонарушениях, а также прекращения производства по делу об административном правонарушении в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом». То есть в целом остается не конкретным исчерпывающий перечень оснований для освобождения от административной ответственности.

В-четвертых, остались проблемы с регламентацией статуса субъектов административной юрисдикции, уполномоченных возбуждать, рассматривать, пересматривать дела об административных правонарушениях. Этим лицам посвящен раздел III проекта КоАП РФ. В целом проект сохранил базовый подход к перечню органов и должностных лиц, правомочных рассматривать дела об административных правонарушениях, который заложен в действующем законодательстве. Соответственно, сохранились имеющие место проблемы разграничения подсудности судов общей юрисдикции и арбитражных судов в части привлечения к ответственности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в сфере предпринимательской деятельности. При этом АПК РФ все еще планируется применять к рассмотрению дел об административных правонарушениях в арбитражных судах, несмотря на более подробную регламентацию процедуры судебного разбирательства по делам об административных правонарушениях в ПКоАП РФ. Остаются и широко обсуждаемые в науке проблемы «бесправности» и неэффективной работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также административных комиссий как органов административной юрисдикции. В связи с расширенным перечнем административных наказаний, разрешенных в проекте к применению несовершеннолетним, возникает актуальный вопрос о разграничении компетенции юрисдикционных органов, привлекающих к ответственности подростков.

Пока положения проектов не отличаются четкостью в этой составляющей.

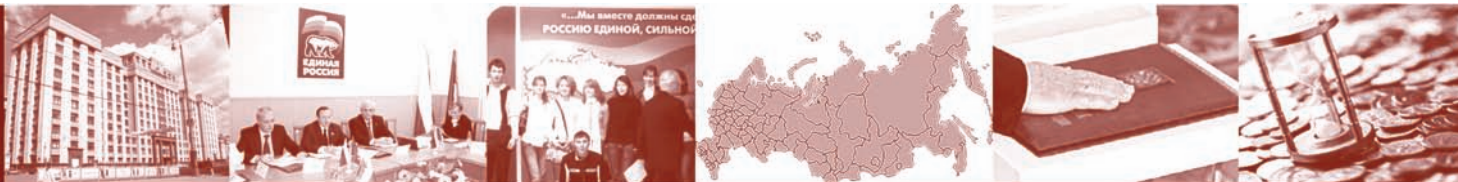
Также нуждается в более глубокой проработке вопрос соотношения статуса органов административной юрисдикции и таких новых участников производства по делу об административном правонарушении (Гл. 2 ПКоАП РФ), как должностных лиц (представителей органов), возбуждивших дела об административных правонарушениях, должностных лиц (представителей органов), вынесших постановления по делам об административных правонарушениях, секретарей судебных заседаний, помощников судей, секретарей заседания коллегиального органа, рассматривающего дело об административном правонарушении, помощников должностного лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

В-пятых, требуется совершенствование статуса участников производства по делу об административном правонарушении. В частности, права потерпевшего, хотя и несколько расширены по сравнению с действующим КоАП РФ, остаются существенно меньшими, нежели для лица, в отношении которого ведется производство, или даже должностного лица, составившего протокол. Все еще не установлена процедура признания лица потерпевшим. Очевидно, что защита прав потерпевшего в производстве по делу об административном правонарушении должна предполагать его осведомленность обо всех процессуальных действиях, его возможности удобного обжалования. Несмотря на многочисленные замечания Европейского суда по правам человека, из текста проектов остается не ясным, в каких все же случаях представитель лицу, привлекаемому к ответственности, будет предоставляться за счет государства. Не решен вопрос о возмещении расходов на представителя, а также вопрос о периоде ожидания явки представителя. Некоторые расширенные права прокурора по участию в производстве по делу об административном правонарушении требуют уточнения. Например, не ясно, каким образом прокурор будет применять меры обеспечения.

В-шестых, нуждаются в уточнении процессуальные нормы привлечения к административной ответственности. В частности, остались не урегулиро-

ванными вызывающие в настоящее время значительные проблемы вопросы процедуры устранения недостатков протокола по делу об административном правонарушении, правила «немедленного» объявления постановлений по делам об административных правонарушениях административными органами и коллегиальными органами административной юрисдикции. При регламентации процедур обжалования так и не появился известный другим процессуальным отраслям позитивный институт оставления заявления (жалобы) без движения для устранения недостатков с целью предоставления перерыва срока на обжалование. Почему-то разработчики проекта устранили имеющую место сегодня возможность обжалования постановления должностного лица в вышестоящее подразделение либо в суд на выбор заявителя. В проекте будет установлена «лесенка» обжалования до обращения в суд. Применительно к административной схеме обжалования отсутствует указание на бесплатность процедур. Для рассмотрения дел об административных правонарушениях в несудебных органах остались загадочные фразы, используемые и действующим КоАП РФ «При продолжении рассмотрения дела об административном правонарушении оглашается протокол об административном правонарушении, а при необходимости и иные материалы дела». Не совсем понятно, что значит «при необходимости»? Неужели производство по делу об административном правонарушении не является публичным производством? Неужели не следует всегда исследовать все материалы дела? В целом в проекте вопросы стадийности производства по делу об административном правонарушении описываются очень не конкретно и не последовательно. Особенно нет четкости в описании возможных инстанций обжалования.

В-седьмых, проекты кодексов избыточно примерами нарушения правил юридической техники. Так, ст. 1.16 ПКоАП РФ, установившая общие процессуальные формы реализации прав участников производства по делам об административных правонарушениях, устанавливается, что ходатайства заявляются в письменной форме и подлежат немедленному рассмотрению с вынесением определения. А из смысла



ст. 8.15 вытекает возможность заявления устных ходатайств в суде и их разрешения через протокол рассмотрения дела. Ст. 4.1 ПКоАП РФ употребляет термин «лицо, подозреваемое в совершении административного правонарушения», хотя среди участников производства называется «лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении». Глава 6 ПКоАП РФ называется «Рассмотрение дела об административном правонарушении органами, их должностными лицами». Очевидна некорректность юридической формулировки. Что за «органы» и «должностные лица» имеются в виду? Видимо, законодатель подразумевает под этими субъектами несудебные органы административной юрисдикции и их должностных лиц, но фраза законопроекта явно не завершена и вызывает вопросы. Не совсем понятно обособление такого вида постановлений, как постановления «о привлечении несовершеннолетнего к административной ответственности и об освобождении его от административного наказания». По такой логике можно было бы и для юридических лиц, и для индивидуальных предпринимателей расписывать отдельные виды актов, хотя в этом нет необходимости.

Возникают вопросы в регламентации принципов административной ответственности в материальном кодексе и принципов производства по делам об административных правонарушениях, описываемых в процессуальном кодексе. Некоторые из них пересекаются, не очень корректно сформулированы, вызывают трудности в сопоставлении. Так, принцип вины в материальном кодексе и принцип презумпции невиновности в процессуальном кодексе с очевидностью взаимосвязаны и их соотношение нельзя признать оптималь-

ным, поскольку при описании правила презумпции невиновности преподносятся определения вины для юридических лиц, а для других субъектов – нет. Не ясно, как должен реализовываться принцип непосредственности производства по делам об административных правонарушениях в условиях разрешенного правила «при необходимости» оглашать материалы дела. Статья 1.11 материального кодекса о принципе равенства перед законом указывает не на все известные законодательству случаи административных иммунитетов. Ничего не сказано, например, об иммунитете Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, судей. Остаются актуальными вопросы сопоставления нормативных актов об этих иммунитетах с положениями КоАП РФ в части процедуры снятия иммунитетов. Также указанная статья обещает установление особенностей привлечения к административной ответственности беременных женщин, женщин, имеющих детей в возрасте до четырнадцати лет, одиноких родителей, воспитывающих детей в возрасте до четырнадцати лет, инвалидов, хотя в самом тексте кодекса никаких преференций для названных субъектов не содержится, кроме некоторых смягчающих обстоятельств, что вряд ли можно назвать «особенностями привлечения к ответственности».

Даже названия кодексов и сама логика принятия двух актов могут вызывать вопросы. Так, название «Процессуальный кодекс РФ об административных правонарушениях» не совсем корректно, так как понятие «административное правонарушение» с точки зрения юриспруденции является материальным, а не процессуальным. Разбивка на материальный и процессуальный кодексы в предложенном варианте

не совсем удобна, поскольку налицо множество отсылок к конкретным статьям другого кодекса, что обычно не принято в пандектной системе и напоминает, скорее, единый акт. Имеется также наличие процессуальных норм в материальном кодексе и материальных – в процессуальном, что рушит логику построения материала. К примеру, подведомственность и подсудность дел об административных правонарушениях субъектам административной юрисдикции, будучи процессуальным вопросом, регламентируются в КоАП РФ. Вина юридических лиц как вопрос квалификации, то есть материального права, устанавливается в ПКоАП РФ.

Таким образом, при определенных позитивных новеллах рассматриваемые проекты нуждаются в глубокой доработке. Думается, что в идеале еще бы следовало вернуться к обсуждению вопроса о внесении корректировок в действующий КоАП РФ без принятия новых актов, поскольку общие правила привлечения к ответственности, стадийность производства, статус органов, привлекающих к ответственности, правовое положение участников производства по делу об административном правонарушении, нормы о доказательствах не претерпели фундаментальных изменений. При проведении подобной масштабной реформы нужно иметь в виду огромный объем правоприменительной практики, складывающейся в сфере применения административной ответственности, наличие значительного числа «наработок» у правоприменительных органов, отчасти нивелирующих пробелы законодательства. Нормотворчество «с нуля» всегда сопряжено с существенными рисками, сложностями адаптивного периода и подобно новой революции.

Lyudmila Gennadievna Konovalova, Associate Professor of the Department of Judicial, Administrative and Prosecutorial Activities of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

The article offers an analysis of the strengths and weaknesses of the draft Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Code of Procedure of the Russian Federation on Administrative Offenses, which are expected to come into effect on January 1, 2021, published by the Ministry of Justice on January 30, 2020. In general, the author positively assesses the change in the subject composition of administrative liability, the introduction of detailed rules for the imposing of administrative penalties, the idea of separating procedural rules of holding accountable through courts. However, attention is drawn to significant shortcomings in legal structures and the rules for legalizing the projects under consideration. A general conclusion is made about the desirability of updating the legislation on administrative liability through point changes in the existing acts.

Keywords: administrative liability, administrative offense, administrative punishment, administrative jurisdiction bodies.





УДК 342.5

Николай Николаевич Макеев, заведующий кафедрой судебной, административной и прокурорской деятельности Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

В статье рассматриваются вопросы защиты прокуратурой интересов РФ в сфере лесных отношений путем одновременного и последовательного использования возложенных на нее функций, приводятся апробированные результаты пресечения противоправных действий, характерных для Сибири и Дальнего Востока, вносятся предложения по совершенствованию законодательства, развитию в теории прокурорского надзора понятий «функция» и «направление деятельности» прокуратуры, изменению системы управления и оптимизации деятельности уполномоченных государственных органов.

Ключевые слова: организация прокурорской деятельности, использование возложенных функций, совершенствование законодательства и практики, охрана леса.

ВОССТАНОВЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРИ СОЧЕТАННОМ ПРИМЕНЕНИИ РАЗЛИЧНЫХ ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ (НА ПРИМЕРЕ ОПЫТА РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ РЕСПУБЛИКИ АЛТАЙ)

RESTORATION OF LEGALITY IN THE FIELD OF FORESTRY RELATIONS WITH THE COMBINED USE OF VARIOUS FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE (A CASE STUDY OF THE EXPERIENCE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE ALTAI REPUBLIC AS AN EXAMPLE)

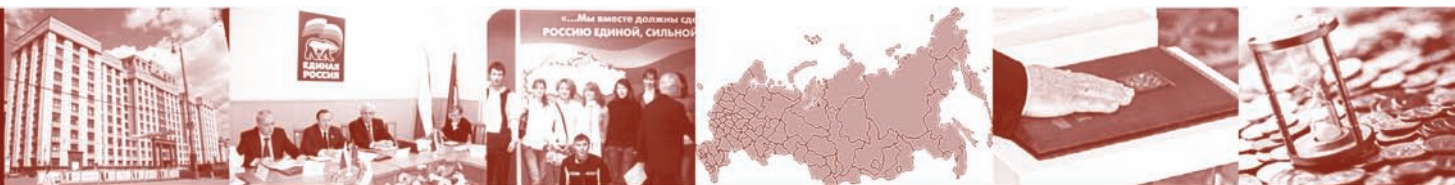
В законодательстве о прокуратуре не содержится общего понятия функции прокуратуры, которая является ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры. Исследователи основываются на общих положениях государственно-правовой теории и определяют ее как осуществляемый в строго регламентированных федеральным законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой целей, заключающийся в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной законами компетенции. При этом названные элементы должны

находиться в строгой взаимосвязи. Их изменение, уточнение, прежде всего в части задач прокуратуры, сфер проявления ее деятельности, неизбежно влечет корректировку в остальных частях функциональной характеристики. Наиболее подвижной и очевидной составной частью каждой функции являются полномочия прокуратуры и правовые средства их осуществления, которые придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую правовую форму [1, с. 28-33].

Автором в процессе прохождения прокурорской службы апробировано пресечение противоправных действий, характерных для Сибири и Дальнего Востока, когда лесные

участки на землях сельскохозяйственного назначения, ранее используемые колхозами и совхозами, органом местного самоуправления за мизерную плату незаконно были переданы в частные руки.

Речь идет об организации соответствующей проверки, где вначале была использована главная – общенадзорная функция прокуратуры. Как показала проверка, незаконные рубки лесных насаждений осуществлялись на земельных участках (территории Турочакского района – там, где расположено уникальное Телецкое озеро) из категории земель сельскохозяйственного назначения, на которых произрастали деревья пород «сосна», «кедр» и «пихта» возрастом 60-110 лет. Названный



выше участок площадью 16,7 тыс. га (земли бывшего совхоза) постановлением районной администрации еще в 2013 г. был предоставлен в собственность ООО «Турочак». Продажа состоялась по цене 2% кадастровой стоимости сельхозугодий, или за 1,15 млн руб., тогда как кадастровая стоимость равнялась 57 млн руб., а согласно заключению оценочной экспертизы рыночная стоимость составляла 456 млн руб. Позднее земельный участок подвергся разделу и перепродаже многочисленным физическим и юридическим лицам.

Между тем, в соответствии с законодательством, действовавшим как в советский, так и в постсоветский период времени, лесной фонд всегда принадлежал на праве собственности государству и мог находиться только во владении и пользовании сельскохозяйственных организаций.

Конечно же, по результатам этой проверки принимались акты прокурорского реагирования общенадзорного характера. Однако на районном уровне принятие общенадзорных мер виделось недостаточным и неэффективным из-за заинтересованности ряда должностных лиц местной администрации и установленного судебного способа обжалования перехода земель в собственность. А оспаривание правовых актов органа местного самоуправления, явившихся правовым основанием к дальнейшим незаконным действиям, было уже запоздалым [2].

В связи с изложенным в декабре 2017 г. заместителем прокурора Республики Алтай в Арбитражный суд был направлен иск (чем осуществлен переход от функции надзора за исполнением законов к функции участия прокуратуры в судопроизводстве) об оспаривании сделки купли-продажи указанного земельного участка, одновременно были введены обеспечительные меры.

Сначала решением Арбитражного суда Республики Алтай в иске было полностью отказано в связи

с тем, что со стороны органов, осуществляющих контроль и учёт в сфере лесоустройства в период с 1991 г. по 1998 г., не были приняты меры по установлению границ земель лесного фонда, по оформлению лесов и земель, занятых лесными насаждениями, постановке их на кадастровый учёт, регистрации права собственности РФ на указанные земельные участки, тогда как земельный участок сельскохозяйственного назначения состоял на кадастровом учете, а значит, по мнению суда, имел приоритет.

Прокуратура республики с такими выводами Арбитражного суда не согласилась и обжаловала их. Седьмым арбитражным апелляционным судом в г. Томске решение суда первой инстанции было отменено с постановлением нового, договор купли-продажи земельного участка признан недействительным (ничтожным). Суд в своем решении указал, что земли лесного фонда как ранее, так и в настоящее время находятся в государственной собственности, участки лесного фонда могут находиться только во владении и пользовании сельскохозяйственных организаций и использоваться для сельскохозяйственной деятельности. При этом закон не предоставлял муниципальным образованиям прав на участки лесного фонда и не наделял их полномочиями по распоряжению ими.

Постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа в г. Тюмени постановление апелляционной инстанции оставлено в силе, а кассационная жалоба ответчиков – без удовлетворения [3].

Судебное разбирательство длилось около двух лет.

В настоящее время в судебном порядке права частных лиц на земли лесного фонда признаны отсутствующими, что позволило исключить из ЕГРН недостоверные сведения о правах и о принадлежности земель к категории сельскохозяйственного назначения, восстановить нарушен-

ные права Российской Федерации на земли лесного фонда.

Изложенное наглядно иллюстрирует эффективное использование прокуратурой функции участия как в гражданском, арбитражном, так и в административном судопроизводстве.

В то же время для уголовно-правовой оценки действий чиновников, допустивших выбытие лесных участков из государственного фонда, и других лиц, участвующих в рубке лесных насаждений, прокуратуре потребовалось параллельное применение функции уголовного преследования. По инициативе прокуратуры СУ СК России по Республике Алтай было возбуждено и расследовано уголовное дело [4].

Своевременное и должное противодействие правонарушению в лесной области, установление и устранение причин и условий, им способствующих, невозможны без осуществления прокуратурой еще одной очень важной функции – координации деятельности правоохранительных органов по противодействию экологической преступности, предотвращению и пресечению нелегального использования природных ресурсов и их оборота.

Организованные в рамках координационной деятельности мероприятия не только показывают настоятельную необходимость осуществления этой функции прокуратуры наряду с другими, но и указывают на параллельное применение функции возбуждения дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, которая в ФЗ «О прокуратуре РФ» перечислена как самостоятельная. Такое же соотношение распространяется на функцию (подфункцию) осуществления прокуратурой надзора за исполнением законов судебными приставами, которые также были включены в состав межведомственной рабочей группы по координации совместных действий в сфере охраны окружающей





среды, природопользования, охраны и использования лесов и оборота древесины и осуществляли исполнение судебных решений по искам прокуратуры, а также по обеспечительным мерам в части запрета на любую рубку лесных насаждений до разрешения спора по существу.

В улучшении состояния законности в сфере лесных отношений использована самостоятельная, но тесно связанная с надзорной, функция участия в правотворческой деятельности. Прокуратура республики инициировала создание особо охраняемой природной территории (далее – ООПТ), и Правительство Республики Алтай приняло постановление от 25.06.2018 № 191 «О создании памятника природы республиканского значения «Турочакский» и внесении изменения в Перечень памятников природы республиканского значения» [5]. Закономерным итогом применения правотворческой функции стало создание вокруг Телецкого озера ООПТ площадью 36,8 тыс. га, где установлен особый правовой режим, запрещающий всякую рубку (кроме санитарной) лесных насаждений.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что восстановление нарушенных прав и интересов РФ в сфере лесных отношений возможно только при комплексном применении прокуратурой (одновременно большинства или же в разной последовательности отдельных) функций, исходя из предназначения и стоящих перед прокуратурой задач.

Проведенное исследование позволило наметить несколько «узких» мест в организации работы самой прокуратуры, правоохранительных органов и в действующем законодательстве, устранение которых позволит, по нашему мнению, существенно повысить их эффективность, сохранить природные богатства страны.

Во-первых, до настоящего времени не исполнено поручение

Правительства РФ от 07.11.2007 № ДМ-П9-5548, согласно которому федеральным органам с участием органов исполнительной власти субъектов РФ необходимо было в первоочередном порядке обеспечить установление границ лесничеств и лесопарков на землях лесного фонда, в состав которых включены лесные участки, ранее находившиеся во владении сельскохозяйственных организаций, лесоустройство на которых не производилось [6]. Также не была обеспечена регистрация права Российской Федерации на эти земли.

Вместе с тем на 01.01.2018 89,2% земельных участков лесного фонда государственной собственности существуют без установленных границ лесничеств [7, с. 782-786]. Изложенное совершенно естественно препятствует государственной регистрации прав на недвижимое имущество, поскольку характерные признаки этого имущества (границы) не установлены, что ставит незарегистрированную землю в разряд юридически несуществующего имущества, а также делает правовые способы его защиты невозможными.

Там, где земли сельскохозяйственного назначения с лесом еще не приватизированы, их следует срочно перевести в государственный лесной фонд.

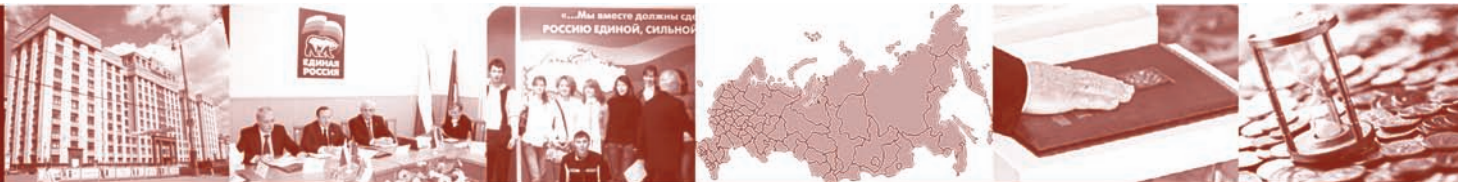
Во-вторых, в федеральном законодательстве до настоящего времени не урегулированы вопросы ведения лесного хозяйства на землях сельскохозяйственного назначения, отсутствуют нормы и правила ухода за лесами, осуществления санитарных, проходных, ландшафтных и прочих рубок, обеспечения пожарной безопасности в исторически сложившихся лесных массивах. Здесь достаточно указать, что, несмотря на поручение Президента РФ от 01.09.2013, Правительству РФ [8] обеспечить внесение в российское законодательство изменений, предусматривающих установление особенностей использования, охраны, защиты и воспроизводства

лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения и на иных землях, не относящихся к землям лесного фонда, Министерством сельского хозяйства РФ до настоящего времени так и не принят нормативный правовой акт, который должен был принят еще во исполнение ст. 14 Федерального закона от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель».

В-третьих, в теории прокурорского надзора необходимо четко определиться со всеми элементами системы функций прокуратуры, соотношением между собой, включая и их расширение в последнее время. Необходимо однозначно определиться с такими относительно новыми направлениями в работе прокуратуры, как: проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора; формирование плана проверок органами государственной власти и местного самоуправления субъектов предпринимательской деятельности, дача разрешений на проведение внеплановых проверок. Это отдельные функции прокуратуры, поскольку они не охватываются традиционными.

Заслуживает внимания дальнейшая разработка соотношения понятий «функция прокуратуры» и «основные направления деятельности органов прокуратуры», которые реализуются с помощью названных выше надзорной и иных функций прокуратуры в приоритетном, первоочередном порядке, и могут составлять основное содержание деятельности органов прокуратуры в определенные периоды.

В-четвертых, Генеральной прокуратуре РФ на методическом уровне необходимо разработать рекомендации по организации и осуществлению надзора в сфере лесных



(берем шире – экологических) правоотношений, в которых обозначить тактические приемы применения в практической деятельности прокурорами разных уровней комплексного или же последовательного использования различных функций прокуратуры.

Также назрела настоятельная необходимость переиздания организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ в рассматриваемой сфере деятельности с учетом развития и использования информационных технологий.

Каждой прокуратуре субъекта РФ нужно в организованном порядке через Рослесхоз обеспечить доступ к Единой государственной автоматизированной системе учета древесины и сделок с ней.

В-пятых, в разрезе РФ назрела настоятельная необходимость изменения системы управления государственным лесным фондом. Передача этой функции с федерального на субъектовый уровень себя не оправдала. Уполномоченные органы государственной власти в регионах ненадлежащим образом выполняют возложенные на них обязанности, в том числе из-за недостаточного финансирования. Необходимо сделать эту функцию общегосударственной с внесением соответствующих изменений в Лесной кодекс РФ и связанные с этим иные нормативные правовые акты.

В-шестых, в соответствии с ФЗ от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения про-

тиворечий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» органами исполнительной власти в настоящее время проводится работа по устранению противоречий между Государственным лесным реестром (далее – ГЛР) и Единым государственным реестром недвижимости (далее – ЕГРН). Здесь предлагается рассматривать имеющиеся противоречия через призму апробированной арбитражной практики в пользу ГЛР, права на лес, в котором были зарегистрированы по материалам лесоустройства до 01.01.2016. А там, где по различным причинам права на земли сельскохозяйственного назначения все-таки были зарегистрированы в ЕГРН после указанной даты, в судебном порядке признавать их отсутствующими с исключением таких сведений из последнего.

1. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – Москва: Юрайт, 2012. – 1159 с.

2. Материалы проверки исполнения лесного законодательства на территории Турочакского района Республики Алтай // Архив прокуратуры Республики Алтай за 2017 год.

3. Наблюдательное производство по иску прокуратуры Республики Алтай об оспаривании сделки купли-продажи земельного участка с кадастровым номером 04:03:000000:11, заключенной между администрацией МО «Турочакский район» и ООО «Турочак» // Архив прокуратуры Республики Алтай за 2017-2019 годы.

4. Надзорное производство по уголовному делу

№ 11702840004000027, возбужденного 21.07.2017 по признакам преступления, предусмотренному ч. 1 ст. 286 УК РФ // Текущий архив прокуратуры Республики Алтай.

5. О создании памятника природы республиканского значения «Турочакский» и внесении изменения в Перечень памятников природы республиканского значения: Постановление Правительства Республики Алтай от 25.06.2018 № 191 // Архивные материалы правотворческой деятельности прокуратуры Республики Алтай за 2018 год.

6. О результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета, направленных на обеспечение пожарной безопасности и ликвидацию последствий пожаров, произошедших в 2015 году на территории Республики Хакасия»: представление Счетной палаты РФ от 11.01.2016 № ПР 13-1/13-03/ Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://results.audit.gov.ru> по состоянию на 01.11.2016.

7. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». – Москва: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018. – 888 с.

8. Заключение Комитета по природным ресурсам, природопользованию и экологии от 18.02.2016 на проект Федерального закона № 920575-6 «О внесении изменений в статьи 42 и 78 Земельного кодекса Российской Федерации и Лесной кодекс Российской Федерации в части правового регулирования защиты лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2019).

Nikolay Nikolaevich Makeev, Head of the Department of Judicial, Administrative and Prosecutorial Activities of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

The article discusses the issues of protection by the prosecutor's office of the interests of the Russian Federation in the field of forestry relations through the simultaneous and consistent use of the functions assigned, gives the tested results of suppressing illegal actions typical of Siberia and the Far East, makes suggestions on improving legislation and developing the concepts of "function" and "direction of activities" of the prosecutor's office in the theory of prosecutorial supervision, changing the management system and optimizing the activities of authorized states bodies.

Keywords: organization of prosecutorial activities, use of the assigned functions, improvement of legislation and practice, forest protection.





УДК 349.222

Юлия Анатольевна Михайленко, доцент кафедры трудового и предпринимательского права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат юридических наук, доцент

Статья 59 Трудового кодекса РФ проводит легальную классификацию срочных трудовых договоров на договоры, срок в которых установлен, так как отношения не могли возникнуть на неопределенный срок, договоры, срочные по соглашению сторон. Очевидно, для указанных групп должны предусматриваться различные правила, касающиеся установления (или восполнения), изменения и прекращения условия о сроке. Однако анализ законодательства показывает, что единственное их отличие – основание появления в договоре условия о сроке. Представляется, во-первых, что такой особенности самой по себе может быть недостаточно для выделения самостоятельной группы договоров, срок в которых установлен по соглашению сторон. Во-вторых, многие нормы действующего законодательства, устанавливающие преференцию договора на неопределенный срок перед срочным, плохо подходят к случаям, когда включение в договор условия о сроке обусловлено характером работы. В статье предлагаются пути устранения недостатков трудового законодательства.

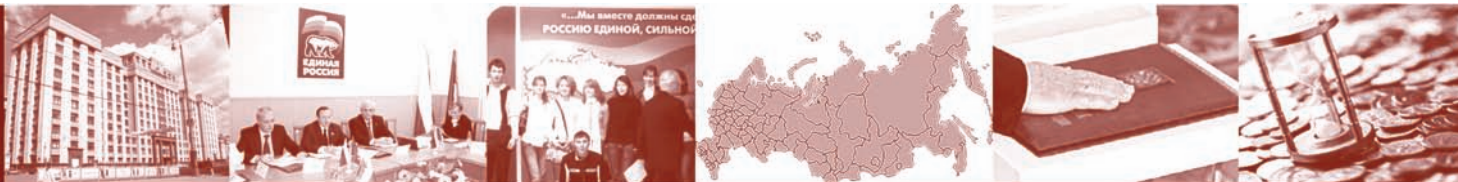
Ключевые слова: срок трудового договора, прекращение трудового договора, изменение трудового договора.

О КЛАССИФИКАЦИИ СРОЧНЫХ ТРУДОВЫХ ДОГОВОРОВ ON THE CLASSIFICATION OF FIXED-TERM LABOR AGREEMENTS

В юридической литературе трудовые договоры классифицируются по различным основаниям, однако наиболее важной представляется их легальная классификация, изложенная в ст. 58 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК): на неопределенный срок и на определенный срок (срочный трудовой договор). Предпочтение отдается первому виду, так как именно договор на неопределенный срок в большей мере соответствует интересам трудящихся, обеспечивая большую стабильность трудовых отношений, на что неоднократно указывалось Международной организацией труда (далее – МОТ) [1]. Отметим, что приоритет трудового договора на неопределенный срок закреплен лишь в 1992 г. [2, с. 64-81], когда ст. 17 Кодекса законов о труде РФ (далее – КЗоТ) была дополнена частью второй, воспроизводящей положения рекомендации МОТ № 166 «О прекращении трудовых отношений по инициативе предпринимателя» [3].

Характеризуя положения ТК относительно срока договора, прежде всего, отметим, что законодательное ограничение его срока пятью годами – анахронизм. Основные положения, касающиеся срока, заимствованы Трудовым кодексом РФ из КЗоТ (в редакции Закона РФ от 25.09.1992 № 3543-1) [4]. Последний, правда, делил трудовые договоры по указанному основанию не на две, а на три группы (ст. 17 КЗоТ РФ), однако договоры «на время выполнения определенной работы» не представляли с этой точки зрения самостоятельной категории, а выделялись лишь способом установления срока – указанием не на конкретную дату или период, а на будущее событие. Устранив эту неточность, а также расширив перечень оснований заключения срочного договора, ТК не изменил ключевых позиций: неопределенный срок в качестве общего правила и ограничение срока срочного трудового договора пятью годами. Однако по советскому трудовому законодательству срочный трудовой договор

имел еще одно важное отличие от договора на неопределенный срок – работник вправе был расторгнуть его до истечения срока лишь по уважительным причинам (ст. 32 КЗоТ). К таковым, в частности относились состояние здоровья работника, препятствующее выполнению работы, нарушение работодателем трудового законодательства, коллективного или трудового договора. Тогда как согласно действующему законодательству трудовые договоры, независимо от их срока, прекращаются по инициативе работника одинаково (ст. 80 ТК). В указанных обстоятельствах ограничение срока договора перестает служить гарантией соблюдения трудовых прав работника, так как более длительный срок делает трудовые отношения более стабильными, не ограничивая в то же время свободы труда работника. Гораздо логичнее было бы законодательно ограничить максимальный срок отработки после обучения за счет работодателя, в том числе установив



зависимость этого срока от продолжительности обучения.

Основания, по которым допускается заключать трудовой договор на определенный срок (*fixed term*), законодатель разделил на две обособленные группы: 1) «когда трудовые отношения не могут быть установлены на неопределенный срок с учетом характера предстоящей работы или условий ее выполнения»; 2) «по соглашению сторон в случаях, предусмотренных ТК или иными федеральными законами» (ст. 59 ТК в редакции Федерального закона от 30.06.2006 г. № 90-ФЗ). Первые в литературе принято называть «законными», вторые – «договорными» [5, с. 82]. Хотя ТК не указывает прямо на обязанность сторон включать *fixed term* в договор в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 59, само противопоставление указанных подгрупп («заключается» и «может заключаться» в ч.ч. 1 и 2 ст. 59), указание на то, что трудовые отношения «не могут быть установлены на неопределенный срок» (ст. 58), приводит к выводу, что речь идет о разграничении оснований, по которым трудовой договор должен быть срочным, и может быть срочным [6, с. 179-182].

Предпочтение договора на неопределенный срок проявляется не только в том, что заключение срочного должно быть обосновано, но также и в других нормах: презумпция отсутствия в трудовом договоре *fixed term*, исключение условия *fixed term* при автоматической пролонгации договора и другие. Отметим, что на практике и в юридической литературе дискуссионным является вопрос о возможности продления по соглашению сторон срочного трудового договора при сохранении срочного характера отношений. Одни авторы считают, что требование ч. 4 ст. 58 ТК исключает возможность установить соглашением сторон новый срок договора [7, с. 9-11],

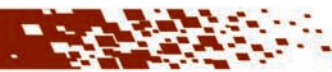
по мнению других, срок договора является одним из его обязательных условий, следовательно, ничего не мешает сторонам изменить его письменным соглашением [8, с. 115]. Представляется более обоснованной первая точка зрения: во-первых, императивное правило ст. 58 ТК допускает соглашением сторон продлять трудовой договор лишь на неопределенный срок, не делая при этом никаких исключений в зависимости от формы этого соглашения. Во-вторых, предусматривая для отдельных категорий работников возможность продлить срочный трудовой договор на определенный срок в специальных нормах, очевидно, законодатель предполагает, что по общему правилу такое продление недопустимо. Такие специальные случаи, когда договор по истечении установленного срока не теряет своего срочного характера, установлены, в частности, ст. 261 ТК в отношении беременных; ст. 332 – для работников профессорско-преподавательского состава; ст. 348.4 – спортсменов, заключивших трудовой договор на период временного перевода к другому работодателю.

Следует отметить также позицию авторов, считающих, что окончательную точку в дискуссии поставит лишь прямое решение вопроса в законодательстве [9, с. 57]. В рассматриваемом сейчас проекте Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» [10] одна из новелл касается продления срока договора. Предполагается, что до истечения срока действие трудового договора может быть продлено один раз на новый срок соглашением сторон. Не давая оценки предполагаемому нововведению в целом, отметим две «странности» проекта: во-первых, ограничение срока пятью годами, «включая ранее установленный срок трудового договора». Выше высказывалось мнение о нецелесообразности устанавливать в современном

законодательстве максимальный срок трудового договора. Тем более отсутствует необходимость в его дополнительном ограничении при продлении договора по соглашению сторон. Кроме того, неоспорен запрет изменять основание, по которому продляется договор – оно должно быть таким же, по которому договор изначально заключался как срочный. Не исключено, что сотрудник, принятый, к примеру, для замещения временно отсутствующего работника, впоследствии может работать по срочному трудовому договору как совместитель или лицо, получающее образование по очной форме, однако продление срока трудового договора в указанных случаях, согласно указанному законопроекту, невозможно.

Рассмотрим подробнее основные правила, касающиеся срока трудового договора. Во-первых, презумпция бессрочного характера трудовых отношений. Часть третья статьи 58 ТК указывает, что «если в трудовом договоре не указан срок действия, он считается заключенным на неопределенный срок». Это правило легко применить к «договорным» основаниям, однако в качестве универсального оно может вызывать проблемы. Это связано с невозможностью существования некоторых трудовых отношений без ограничения срока. Так, законодательством об отдельных видах юридических лиц предусмотрено, что их исполнительные органы формируются на определенный срок, что обуславливает срочный характер трудовых договоров с лицами, входящими в эти органы. На определенный срок избирается и ректор вуза (ст. 332 ТК). Очевидно, что даже при отсутствии в договорах с такими лицами условия о сроке, срок существования трудовых правоотношений так или иначе будет привязан к сроку полномочий. Логично было бы прекращать такие *de facto* срочные, но *de jure*





бессрочные правоотношения ввиду нарушения установленных правил заключения договора (п. 11 ч. 1 ст. 77 ТК), но только если ввиду нарушения невозможно продолжение работы. Однако одного указания в ст. 58 ТК на то, что «отношения не могут быть установлены на неопределенный срок», даже если рассматривать его как императивное правило заключения договора, недостаточно для увольнения. Кодекс не устанавливает такого последствия его нарушения, как прекращение договора, так как закрепляет специфическое – презумпция бессрочности трудового договора.

Во-вторых, истечение срока трудового договора, при отсутствии активных действий сторон, влечет преобразование его в договор на неопределенный срок (ст. 58 ТК). Указанная норма также не предусматривает особенностей пролонгации с учетом причин, по которым срок попал в договор. Однако в отношении значительной части «законных» оснований включения срока такое преобразование проблематично. Учитывая это, в некоторых специальных законах о юридических лицах содержатся нормы, определяющие порядок и специальные условия продления договорных отношений. Так, с 2015 г. в Федеральном законе «Об акционерных обществах» [11] закреплено следующее правило: «Если полномочия исполнительных органов общества ограничены определенным сроком и по истечении такого срока не принято решение об образовании новых исполнительных органов..., полномочия исполнительных органов общества действуют до принятия указанных решений» (ст. 69). Таким образом, продляется именно срок полномочий органа, то есть основание договорных отношений (ст. 16 ТК), что же касается самого условия трудового договора о сроке, очевидно,

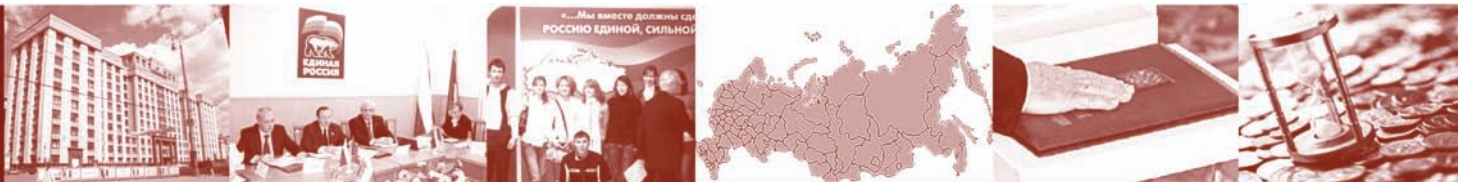
применяются общие правила (ст. 58 ТК).

Напомним, что и незавершенный состав способен порождать юридические последствия. Поэтому возникшее из фактического допуска к работе правоотношение в случаях, когда в силу закона в его основании должны были лежать и иные юридические факты (назначение, утверждение), прекращается ввиду нарушения установленных федеральным законом правил заключения трудового договора. Однако обстоятельства, указанные в ст. 16, относятся именно к возникновению трудового правоотношения, поэтому их нельзя непосредственно применить к пролонгации договора, когда происходит его изменение. Следовательно, нельзя утверждать, что в результате преобразования трудового договора в бессрочный нарушены правила его заключения, если изначально при приеме на работу работник по требованию законодательства избирался (утверждался в должности, избирался по конкурсу и т. д.).

Кодекс предусматривает лишь специальное основание для прекращения ошибочно пролонгированного трудового договора с работником, занимающим выборную должность – п. 3 ч. 1 ст. 83 ТК (неизбрание на должность). Отсутствие же иных обстоятельств, входящих в правообразующий состав, неспособно эффективно влиять на трудовое правоотношение. Например, срочный договор, заключенный с сотрудниками, принятыми «для непосредственного обеспечения деятельности членов избираемых органов или должностных лиц в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в политических партиях и других общественных объединениях» (ч. 1 ст. 59 ТК), преобразованный в результате продолжения работы по истечении его срока, не может быть прекращен по п. 3 ч. 1 ст. 83 ТК – для самих

указанных лиц избрание не требуется. То же относится к проректорам вузов, срок договора с которыми устанавливается на срок полномочий ректора (ст. 332 ТК). Несмотря на то, что правило изложено императивно, в случае работы за пределами срока действия договора, во-первых, fixed term отменяется, а во-вторых, невозможно, с учетом приведенных выше аргументов, прекращение договора ввиду неизбрания ректора либо нарушения порядка его избрания.

Таким образом, принципиально различных юридических последствий отсутствия в трудовом договоре условия о сроке, а равно последствий истечения установленного срока в зависимости от обстоятельств, обусловивших его срочный характер, законодательство не содержит, что является его недостатком. Представляется, что возникающие при продолжении работы за пределами срока договора отношения следует рассматривать в качестве новации договора. С этой целью достаточно исключить из п. 1 ч. 1 ст. 77 ТК слова «за исключением случаев, когда трудовые отношения фактически продолжаются и ни одна из сторон не потребовала их прекращения» [6, с. 181-182]. Таким образом, трудовой договор в связи с истечением срока должен прекращаться всегда, а ч. 4 ст. 58 ТК устанавливает частный случай применения правила, по которому фактическое допущение к работе признается заключением договора. При этом трудовой договор, заключенный путем фактического допуска к работе после истечения срока договора, считается заключенным на тех же условиях, что и предшествующий, за исключением условия о сроке. Это, в свою очередь, позволит прекращать трудовое правоотношение, возникшее из незавершенного состава (включая правоотношение, основанное на пролонгированном договоре, срок которого был установлен



по «законным» основаниям), ввиду нарушения установленных федеральным законом правил заключения трудового договора. Наконец, к указанному основанию (п. 11 ч. 1 ст. 77 ТК) логично отнести и «неизбрание», ныне предусмотренное ст. 83 ТК.

Наконец, спорным представляется само решение законодателя предусмотреть случаи включения в трудовой договор fixed term по соглашению сторон. Очевидно, предполагалось, что в этом будет заинтересован работник, однако такое решение вряд ли соответствует требованиям разумности [12, с. 915-917]. С одной стороны, работник легко может удовлетворить свой интерес в прекращении трудовых отношений, заявив об увольнении по своей инициативе: если в момент заключения договора он мог точно предполагать срок его окончания, то предупредить работодателя об увольнении за две недели тем более не составит для него труда. С другой стороны, дисбаланс спроса и предложения на рынке труда вынуждает работника как экономически более слабую сторону соглашаться на условия договора, предложенные работодателем, даже если они не соответствуют его интересам [13, с. 138-142]. Пожалуй, единственная категория работников, действительно заинтересованных в заключении срочного трудового договора, – лица, устраивающиеся на работу по совместительству: в таком случае на них не будет распространяться

дополнительное основание прекращения договора, предусмотренное ст. 288 ТК [14, с. 177-181]. В литературе уже высказывалось мнение о необходимости исключить из кодекса перечень случаев, когда срок трудового договора устанавливается по соглашению сторон, однако взамен предлагается разрабатывать перечень таких случаев в рамках социального партнерства [15, с. 12], что, по нашему мнению, также не может в полной мере защитить работников от произвола работодателей.

1. What is temporary employment? / ILO topic portal on non-standard forms of employment [Электронный ресурс]. – URL: https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/WCMS_534826/lang--en/index.htm (дата обращения: 10.02.2020).

2. Ершова Е.А. Заключение срочного трудового договора // Трудовое право. – 2007. – № 2.

3. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957-1990. Т. II. – Женева: Международное бюро труда, 1991. – С. 1991-1996.

4. Кодекс законов о труде Российской Федерации от 09.12.1971 // Ведомости ВС РСФСР. – 1971. – № 50. – Ст. 1007; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 41. – Ст. 2254.

5. Договоры о труде в сфере действия трудового права: учебное пособие / под ред. К.Н. Гусова. – Москва, 2010.

6. Михайленко Ю.А. Юридическое значение разделения срочных трудовых договоров на группы в статье 59 ТК // Право в современном мире: 20 лет Конституции РФ: материалы международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 6 декабря 2013 г.

В 2 ч. часть 2: Современные проблемы истории государства и права, современные проблемы гражданского права и гражданского процесса, современные проблемы трудового права и права социального обеспечения, современные проблемы международного и зарубежного права. – Екатеринбург, 2013.

7. Чиканова Л. Трудовой договор // Хозяйство и право. – 2006. – № 9.

8. Новиков Е.А. Продление срочного трудового договора // Право и экономика. – 2006. – № 8.

9. Осипова С.В. Заключение срочного трудового договора в обязательном порядке // Юридический вестник Самарского университета. – 2017. – Т. 3. – № 2.

10. Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (проект). ID проекта – 02/04/02-19/00088941 [Электронный ресурс]. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88941> (дата обращения: 15.02.2020).

11. Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 1. – Ст. 1.

12. Kovalenko K.E. Some aspects of reasonableness in the law // World Applied Sciences Journal. – 2014. – № 29(7).

13. Novikova Ju.A., Kovalenko K.E. Termination of labor contract by mutual agreement // Quid-Investigacion Ciencia y Tecnologia. – 2018. – № 2.

14. Михайленко Ю.А. Особенности правового регулирования труда лиц, работающих по совместительству: теория и практика // Известия Алтайского государственного университета. – 2018. – № 6 (104).

15. Багусова Е.С. Правовое регулирование срочных трудовых договоров в России и некоторых зарубежных странах (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... к.ю.н. – Москва, 2014.

Julia Anatolyevna Mikhailenko, Associate Professor of the Department of Labor and Business Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

Article 59 of the Labor Code of the Russian Federation legally classifies fixed-term employment contracts into contracts for which a period has been established, since relations could not have arisen for an indefinite period, and fixed-term contracts by agreement of the parties. Obviously, various rules should be provided for these groups regarding the establishment (or completion), changes and termination of the term. However, an analysis of the legislation shows that the only difference is the basis for the appearance of a term in the contract. It seems, firstly, that such a feature in itself may not be enough to distinguish an independent group of agreements, the term of which is established by agreement of the parties. Secondly, many of the norms of current legislation establishing the preference of an agreement for an indefinite period before a fixed-term one are poorly suited to cases where the inclusion of a term in the contract is determined by the nature of the work. The article suggests ways to eliminate the shortcomings of labor legislation.

Keywords: term of the employment agreement; termination of the employment agreement; change of employment agreement.





УДК 347.232.1

Антон Валерьевич Панчук, ассистент кафедры гражданского права и процесса Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье анализируется защита прав добросовестного приобретателя недвижимости, стандарт доказывания добросовестного приобретения недвижимого имущества, сложившийся в судебной практике, особенности действующей в России модели регистрационной системы. Делается предположение о возможных правовых последствиях последних изменений в ряде статей Гражданского кодекса Российской Федерации, касающихся интересов добросовестного приобретателя.

Ключевые слова: государственная регистрация прав на недвижимость, добросовестность, добросовестный приобретатель, недвижимое имущество, право собственности на недвижимость, публичная достоверность.

ПРЕДПОСЫЛКИ ПОЯВЛЕНИЯ НОВОГО СТАНДАРТА ДОКАЗЫВАНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОГО ПРИОБРЕТЕНИЯ НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА

PREREQUISITES FOR THE EMERGENCE OF A NEW STANDARD OF PROOF OF BONA FIDE PURCHASE OF REAL ESTATE

Недвижимое имущество является предметом пристального рассмотрения экспертами различных отраслей права как правовая категория, как экономическая ценность, как объект гражданского оборота. С момента перехода России к рыночным отношениям возникла необходимость создания нормативной базы для реализации прав на недвижимость и урегулирования оборота такого специфического объекта гражданских прав. Несмотря на становление регистрационной системы прав на недвижимое имущество, установление механизма взаимодействия участников оборота и их гарантий, запрос на стабильность и эффективность регулирования отношений остается, что подтверждает складывающаяся судебная практика. К сожалению, недвижимое имущество стало не только благом, имеющим высокую экономическую ценность, но и предметом различных видов преступлений

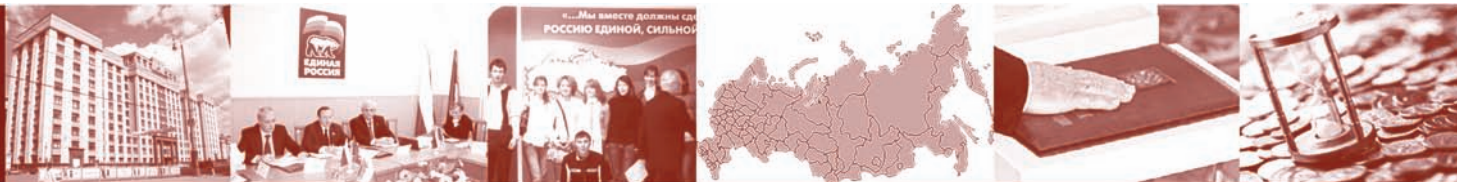
против собственности, в частности мошенничества. Гражданским законодательством предусмотрен механизм защиты не только собственника, но и в целях поддержания стабильности гражданского оборота защита добросовестного приобретателя. Защита добросовестного приобретателя является не столько правилом или основополагающим началом, сколько исключением из правила, ограничением принципа защиты прав собственника.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации действует модель негативной регистрационной системы. Данная модель предполагает, что внесенная в государственный реестр запись о праве будет иметь последствия в виде возникновения соответствующего права лишь в случае, если основание, по которому было внесено право, юридически действительно. Если имеются разночтения между записью в реестре и действи-

тельной принадлежностью права, то реестр считается недостоверным. Недостоверная запись в реестре означает, что лица, которые приобрели по дальнейшим записям такой порочный титул на недвижимую вещь, также не считаются правообладателями. Действительным считается лицо, хотя не внесенное в реестр, но чье право собственности вытекает из материально-правовых оснований.

Для защиты оборота недвижимости при существующей модели негативной регистрационной системы законодатель ввел такой инструмент, как добросовестное приобретение.

Исходя из толкования ст. 302 Гражданского Кодекса РФ (далее – ГК РФ), приобретатель имущества признается добросовестным при наличии следующих условий: приобретатель возмездно приобрел вещь, выбывшую из владения собственника по его воле, но при этом приобретатель не знал и не мог



знать о том, что приобрел вещь у лица, не имевшего права ее отчуждать [1].

В судебной практике вопрос о том, как определить добросовестность приобретателя, является ключевым. Как определить, что приобретатель не знал и не мог знать о пороке в титуле отчуждателя? Ответ на этот вопрос дал Верховный суд Российской Федерации в обзорах, посвященных делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей [4], а также от граждан [3] по искам публично-правовых образований, в которых был утвержден «стандарт доказывания добросовестного поведения». Верховным судом РФ установлено, что внесение записи в Единый государственный реестр прав на недвижимость (далее – ЕГРН) о праве собственности отчуждателя имущества не является достаточным основанием для добросовестности приобретения, судам необходимо учитывать и такое проявление разумной осторожности и осмотрительности участников оборота недвижимости при заключении сделки, как, например, выявление соответствия цены недвижимой вещи и рыночной стоимости объекта, выяснение прав лица, отчуждающего недвижимость, наличия наложенного ареста на имущество или иных обременений, ознакомиться со всеми правоустанавливающими документами на недвижимость, провести осмотр жилого помещения до его приобретения. Кроме того, учитываются и иные факты, обусловленные обстоятельствами дела.

С учетом толкования понятия «добросовестное приобретение» недвижимого имущества, которое дано в совместном постановлении Пленума Верховного Суда Россий-

ской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» и в последующих актах Верховного Суда РФ, конституционно-правовое толкование положения о добросовестном приобретателе в контексте п. 1 ст. 302 ГК РФ дал Конституционный Суд Российской Федерации [5]. Согласно п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П добросовестным приобретателем является приобретатель недвижимого имущества, право на которое подлежит государственной регистрации, при отсутствии условий, что это лицо не проявило должного поведения, свидетельствующего о разумности и осмотрительности, при наличии которого могло узнать об отсутствии у отчуждателя права распоряжаться данным имуществом или знало об отсутствии у отчуждателя такого права.

Конституционный Суд РФ постановил признать положение п. 1 ст. 302 ГК РФ не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой допускает истребование из чужого незаконного владения жилого помещения, являвшегося выморочным имуществом, от добросовестного приобретателя, и при возмездном приобретении этого жилого помещения полагался на данные ЕГРН и зарегистрировал право собственности на него, по иску государственного органа или органа местного самоуправления, когда он не предпринял, с учетом требований разумности и осмотрительности при контроле

над выморочным имуществом, своевременных мер по его установлению и надлежащему оформлению права собственности на это имущество.

Принятие Федерального закона от 16.12.2019 № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» [6] является последствием вышеуказанного судебного акта Конституционного Суда РФ, которое повлекло изменение тех положений ГК РФ, в которых затрагиваются интересы добросовестного приобретателя.

Обратим внимание на абз. 3 п. 6 ст. 8.1 ГК РФ – приобретатель недвижимого имущества, полагающийся на данные ЕГРН, признается добросовестным (статьи 234 и 302), пока в судебном порядке не доказано, что он знал или должен был знать об отсутствии права на отчуждение этого имущества у лица, от которого ему перешли права на него. Следует учесть, что данный пункт как таковой «презумпции добросовестности» приобретателя недвижимого не устанавливает, несмотря на привычную формулировку «... пока в судебном порядке не доказано иное...».

Дело в том, что аргумент о добросовестности приобретателя недвижимости есть противопоставление виндикационному требованию собственника вещи. Собственник истребуемой вещи доказывает в судебном порядке право собственности на вещь, отсутствие владения этой вещью и незаконность основания возникновения титула у приобретателя. В свою очередь, исходя из положения процессуального законодательства, в частности ст. 56 Гражданского Процессуального Кодекса Российской Федерации [2] и абз. 3 п. 6 ст. 8.1 ГК РФ приобретатель, в процессуальном





статусе ответчика, должен доказать, что при приобретении недвижимого имущества полагался на данные государственного реестра, тем самым доказав свою добросовестность. Необходимо подчеркнуть, что обращение к ЕГРН является достаточным основанием для признания приобретателя добросовестным, что соответствует п. 5 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» [7]. При этом законодатель оставил возможность собственнику оспорить добросовестность приобретателя, в случае если приобретатель полагался на данные в государственном реестре, однако он знал или мог узнать об отсутствии права на отчуждение вещи у лица, от которого ему перешли права на него.

Косвенно подтверждает отсутствие презумпции добросовестного приобретения п. 4 ст. 302 ГК РФ. Данное положение устанавливает возложение бремени доказывания обстоятельств, свидетельствующих о недобросовестности приобретателя, на субъекта гражданского права, указанного в п. 1 ст. 124 ГК РФ. В данной норме законодатель непосредственно устанавливает презумпцию добросовестности приобретателя, для данной категории дел, пока государственный или муниципальный орган не докажет иное, что является исключением из общего правила, установленного в абз. 3 п. 6 ст. 8.1 ГК РФ.

Утверждение ранее указанного стандарта «добросовестности»

Верховным Судом РФ, по своей сути, нивелирует правоустанавливающее значение ЕГРН и вызывает сомнения вообще в необходимости государственной регистрации прав на недвижимое имущество. Совершение ряда действий, которые указаны в вышеназванных обзорах Верховного Суда РФ, с целью в том числе достижения статуса добросовестного приобретателя имеет для судов большее значение, чем запись о праве в государственном реестре недвижимости.

На основании изложенного можно предположить, что правило, указанное в абз. 3 п. 6 ст. 8.1 ГК РФ, утвердит иной стандарт доказывания добросовестности, не требующий от простых, не отягощённых юридическим образованием, участников оборота проверки всех правоустанавливающих документов, выписок из домовых книг, опроса соседей и т.п. Полагаем, что законодателем сделан шаг в сторону подтверждения правоустанавливающего характера ЕГРН, а также в сторону реализации принципов публичности государственного реестра прав на недвижимое имущество и его достоверности, что означает, что собственник объекта недвижимости вправе основываться на данные государственного реестра при совершении любых действий с таким имуществом. Однако шаг со своей стороны должны сделать и суды с целью содействия развитию оборота недвижимого имущества и должной защиты не только прав собственников не-

движимого имущества, но и добросовестных приобретателей.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ, (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ, (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532.

3. Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от граждан по искам государственных органов и органов местного самоуправления» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 5.

4. Обзор судебной практики по делам, связанным с истребованием жилых помещений от добросовестных приобретателей, по искам государственных органов и органов местного самоуправления (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 01.10.2014) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 2.

5. По делу о проверке конституционности положения пункта 1 статьи 302 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Н. Дубовца: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2017 № 16-П // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 27. – Ст. 4075.

6. О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 16.12.2019 № 430-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 51 (часть I). – Ст. 7482.

7. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 23.01.2020) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4344.

Anton Valerievich Panchuk, teaching assistant of the Department of Civil Law and Procedure of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article analyzes the protection of the rights of a bona fide purchaser of real estate, the standard of proof of bona fide purchase of real estate established in judicial practice, and the features of the current model of the registration system in Russia. The author makes an assumption about possible legal consequences of recent changes in a number of articles of the Civil Code of the Russian Federation concerning the interests of a bona fide purchaser.

Keywords: state registration of real estate rights, bona fide, bona fide purchaser, real estate, property rights to real estate, public reliability.





УДК 342

Мария Викторовна Титаренко, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена вопросам доступности судебной защиты для большинства жителей Российской Федерации. Кроме того, в статье освещаются вопросы защиты прав граждан Российской Федерации, находящихся за рубежом.

Ключевые слова: права граждан, доступность судебной защиты, защита граждан за рубежом.

О ДОСТУПНОСТИ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ НАРУШЕННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЗА РУБЕЖОМ

ON ACCESSIBILITY OF JUDICIAL PROTECTION OF THE VIOLATED RIGHTS OF CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND ABROAD

До настоящего времени многие вопросы, касающиеся судебной защиты конституционных прав граждан, являются дискуссионными, либо не до конца изученными. Для большей части жителей Российской Федерации защита своих прав так и остается весьма нелегким процессом. Занимая основное место среди всех вопросов, касающихся защиты прав и свобод человека, данная категория вопросов не только не освещается, но и не обеспечивается полностью государством.

Несмотря на то, что статьей 46 Конституции Российской Федерации [1] судебная защита прав и свобод гарантирует-

ся для всех граждан, и данное право не при каких обстоятельствах не подлежит ограничению [4], на практике серьезными проблемами остаются вопросы эффективности механизма реализации данного права и обеспечения доступа защиты конституционных прав и свобод.

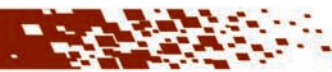
Суть данной проблемы состоит в очень малой доступности юридической помощи и повсеместной юридической безграмотности населения. Ни для кого не секрет, что при обращении в любую судебную инстанцию важно хотя бы базовое понимание основ законодательства с целью юридически верного и точного

изложения сути и содержания своих требований и условий.

Исходя из вышесказанного, мы смело можем утверждать, что подавляющая часть населения нашей страны не в состоянии самостоятельно оказать себе помощь и вынуждена прибегать к квалифицированной платной юридической помощи (т.к. согласно действующему законодательству бесплатная юридическая помощь предоставляется только отдельным категориям лиц).

Принятым 21.11.2011 Федеральным законом № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [2] были сделаны попытки решения многих вопросов





оказания юридической помощи, однако сильных изменений он не внес, и по сей день многие авторы и ученые высказывают убеждение о необходимости введения в нашей стране государственной квалифицированной юридической помощи.

Рассматривая вопрос доступности судебной защиты конституционных прав граждан России за рубежом, стоит отметить, что доля российских граждан, занимающихся трудовой деятельностью за рубежом, очень весома. Обязанностью государства в отношении данной категории граждан является полное обеспечение их правами и свободами, а также недопущение ограничения их в своих правах на территории иностранного государства. Однако права русских работников за границей часто нарушаются, большинство жителей нашей страны покидают территорию государства нелегально, тем самым лишая себя каких-либо прав на территории иностранного государства. Важным направлением политики государства в этой сфере является международное сотрудничество. Его цель не должна ограничиваться только получением помощи от международных структур, изучением опыта

соответствующих служб зарубежных стран [5]. Политика государства в большей степени должна быть направлена на решение проблем, связанных с потоками беженцев, с нелегальной миграцией, а также с введением ответственности за прием таких лиц, с целью недопущения нарушения реализации конституционных прав своих граждан, а также трудностей, связанных с защитой их от нарушения.

В целом нужно отметить, что количество обращений граждан в Конституционный Суд за защитой своих прав из года в год остается неизменным. На конец 2019 г. количество обращений составило около пятнадцати тысяч. Самой популярной тематикой обращений на протяжении всего года являются уголовно-правовые вопросы. За ними следуют обращения о конституционно-правовом статусе личности, вопросы гражданского и гражданско-процессуального права. Но, несмотря на все, доступность правовой поддержки для большей части населения остается на низком уровне и механизм судебной защиты урегулирован недостаточно четко.

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993), (ред. от 30.12.2008, от 05.02.2014, от 21.07.2014) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 10.02.2020).

2. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 №324ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121887/ (дата обращения: 07.02.2020).

3. Богданова Н.А. Основные права человека в России: идея, её конституционное отражение и практика реализации // Конституционные идеалы и ценности в практической демократии: сб. матер. и докл. XII Междунар. науч.-практ. конф. – Самара: Самарский государственный университет, 2017. – С. 78-82.

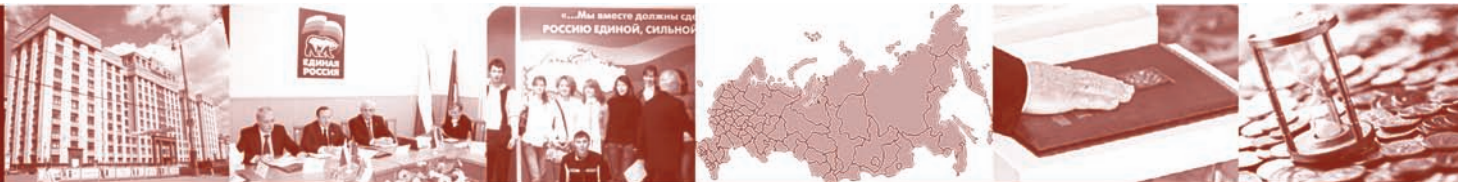
4. Синцов Г.В. Проблемы реализации конституционного права на судебную защиту в арбитражном процессе // Арбитражный и гражданский процесс. – 2015. – № 7. – С. 49-54.

5. Казанцева О.А. Об особенностях юридической природы конституционных ценностей как категории российского права // Алтайский Вестник государственной и муниципальной службы. – 2013. – № 10. – С. 74-76.

Maria Viktorovna Titarenko, Senior Lecturer at the Department of Constitutional and International Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the issues of accessibility of judicial protection for the majority of residents of the Russian Federation. In addition, the article deals with the protection of the rights of citizens of the Russian Federation who are abroad.

Keywords: the rights of citizens, accessibility of judicial protection, protection of citizens abroad.





УДК 342.734

Надежда Александровна Филиппова, старший преподаватель кафедры трудового и предпринимательского права Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В работе обозначены основные проблемы реализации закрепленной в ст. 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации обязанности каждого осужденного к лишению свободы трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Автор обращает внимание на проблемные вопросы обеспечения трудоустройством каждого осужденного к лишению свободы и невозможности достижения цели уголовного наказания без применения труда в условиях отбывания наказания. Статья посвящена анализу и выработке предложений, направленных на совершенствование механизма достижения цели уголовного наказания в виде лишения свободы посредством обеспечения трудом осужденных.

Ключевые слова: труд, осужденный к лишению свободы, исправительное учреждение, цель уголовного наказания, исправление осужденного к лишению свободы.

ТРУД ОСУЖДЕННЫХ, ОТБЫВАЮЩИХ НАКАЗАНИЕ В ВИДЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ КАК СРЕДСТВО ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

LABOR OF PRISONERS, AS A MEANS OF REACHING THE EXECUTIVE LEGISLATION GOALS

Многими отечественными и зарубежными специалистами неоднократно отмечалось, что квинтэссенцией и показателем уровня развития государства является уровень организации трудовых правоотношений, качество которой во многом указывает как на общий уровень экономической конъюнктуры, стабильность правопорядка, так и на эффективность социальной политики государства [1].

В этом смысле существенный исследовательский интерес вызывает тот сегмент общественных отношений в сфере организации труда, который в виду особой, комплексной важности требует пристального внимания со стороны государства и общества – таковым является труд, организация которого осуществляется в формате пенитенциарной системы. Практически любое государство, провозглашающее в национальном законодательстве такие принципы, как гуманизм и законность, традиционно обращает внимание на регулирование системы организации труда

среди лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

В этом отношении Российская Федерация не является исключением. Так, в ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, а также право на отдых. В российской правовой системе труд рассматривается не только как средство достижения материальных благ и средство развития личности – российское законодательство уделяет пристальное внимание правовому режиму трудовой деятельности как средству достижения целей уголовного законодательства. В силу ст. 43 Уголовного кодекса Российской Федерации наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также в целях исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений [2]. В свою очередь в главе 14 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации закреплён институт труда осужденных к лишению свободы [3]. Более того,

уголовно-исполнительным законодательством определено, что осужденные к лишению свободы имеют право на оплату труда. Однако следует учитывать, что интересы осужденных не должны сводиться исключительно к получению личной прибыли. Подобная диспозиция и взаимодействие норм конституционного, уголовного, уголовно-исполнительного права свидетельствуют о значительной степени социальной значимости организации труда лиц, отбывающих наказание, связанное с лишением свободы.

По данным ежегодного отчета председателя общественной наблюдательной комиссии Алтайского края по осуществлению общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, доктора юридических наук А.П. Деткова, в Российской Федерации в настоящее время в исправительных учреждениях содержится порядка 290 тысяч осужденных, не обеспеченных работой. По сути,





каждый пятый осужденный к лишению свободы не обеспечен работой. Это не позволяет лицам, в отношении которых вступил в силу обвинительный приговор, в должной степени возмещать ущерб, причиненный противоправным деянием, оказывать материальную помощь своим семьям, приобретать продукты питания и необходимые предметы быта, одежду и другие вещи, не запрещенные правилами внутреннего распорядка исправительных учреждений. Более того, часто встречаются ситуации, когда многие осужденные утрачивают социальные связи, и денежные накопления, заработанные ими в период отбывания наказания, зачастую являются единственной материальной основой их жизнедеятельности после прекращения отбывания наказания и последующего освобождения. При этом вовлечение осужденных в трудовую деятельность связано не только с исполнением установленной законом обязанности трудиться, но и с реализацией их трудовых прав, предусмотренных трудовым и уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации.

Следует учитывать, что в условиях рыночной экономики должным образом и в полной мере обеспечить обеспеченность трудом лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, не представляется возможным. Так, в виду сложившейся практики, осужденные к лишению свободы могут быть задействованы лишь в конкретных сферах производства и оказания услуг. Так, в промышленных зонах учреждений пенитенциарной системы организованы работы по обработке металлов, лесозаготовке, ведению сельского хозяйства (включая животноводство), швейное, обувное производство, производство изделий из пластмассы, также организовывается оказание услуг по техническому обслуживанию и ремонту автотранспортных средств. Несмотря на достаточно обширный перечень направлений материального производства, реализуемых в современной российской системе исполнения наказаний, вопрос трудоустройства осужденных, как уже было отмечено, характеризуется острой актуальностью.

Трудовая деятельность лиц, отбывающих наказание в местах принудительного содержания, является специфическим предметом правового регулирования, это обуславливает особый подход при установлении и исполнении общеобязательных правил, определенных трудовым и уголовно-исполнительным законодательством [4].

Так, в частности, субъектный характер трудовых правоотношений в рассматриваемой сфере исключает трудоустройство осужденных, обладающих высокой профессиональной квалификацией. Фактически исключаются отраслями для осужденных является трудоустройство в таких сферах, как наукоёмкое и высокотехнологичное производство. В настоящее время не представляется возможным уверенно утверждать, что государство должно принимать незамедлительные меры для трудоустройства названной категории осужденных. Осуществление таких мер потребует существенных бюджетных расходов на обеспечение безопасности и контроля качества соответствующих результатов трудовой деятельности высококвалифицированных лиц, в отношении которых имеется вступивший в законную силу обвинительный приговор. Однако уполномоченным органам публичной власти следует рассмотреть вопрос о трудоустройстве такой категории осужденных, принимая во внимание, что их квалификация и опыт позволят создавать высококонкурентную продукцию и значительный прибавочный продукт, что обусловит, во-первых, существенный экономический эффект и, во-вторых, соответствующий уровень оплаты труда, выступит действенным средством обеспечения гуманности и исправления осужденных. Осуществление данного подхода главным образом направлено на повышение экономической целесообразности труда осужденных. Реализация такой меры потребует всестороннего экономического обоснования, которое будет положено в основу специально разработанной государственной программы.

Еще одной проблемной точкой трудовой деятельности осужденных

является соблюдение норм охраны труда, соответствующих необходимым организационно-техническим, санитарно-гигиеническим, иным стандартам сохранения жизни и здоровья работников. Данная задача требует дополнительных расходов средств федерального бюджета. Несмотря на то, что федеральный бюджет Российской Федерации по состоянию на 2020 г. и плановый период остается профицитным, не представляется возможным выделить достаточных средств на ремонт используемого в исправительных учреждениях производственного оборудования и расширение производственной сферы. Таким образом, следует рассматривать возможность привлечения частных инвестиций, расширение производственных сфер, в которых может быть задействован труд осужденных, посредством развития малого и среднего предпринимательства и расширения государственно-частного партнерства. Необходимо рассматривать в качестве целесообразной разработку перечня мер, направленных на обеспечение выгодных условий для взаимодействия институтов пенитенциарной системы и бизнеса: с одной стороны, посредством обеспечения дополнительных преференций субъектам малого и среднего предпринимательства, обеспечивающих трудом лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы; с другой стороны, посредством обеспечения увеличения прибыли указанным субъектам и рациональным эффективным распределением фонда оплаты труда, который должен предусматривать оптимальный размер средств, используемых для оплаты труда осужденного, которая должна соответствовать установленному на федеральном уровне минимальному размеру оплаты труда. При этом требуется принимать во внимание, что оплата труда не должна быть ниже средней заработной платы на рынке труда за аналогичную работу. Положительный эффект от сотрудничества государства и субъектов предпринимательства обуславливается тем, что малый и средний бизнес получает новые площадки для реализации своего дела, при этом учитывается при-



биль организации, которая позволяет предпринимателю быть эффективным субъектом экономической деятельности. Представители бизнеса заинтересованы в большем получении прибыли, в том числе посредством использования труда спецконтингента. Повышение показателей хозяйственной деятельности предпринимателей, взаимодействующих с пенитенциарной системой, возможно посредством создания оптимальных условий труда осужденным, обеспечения финансовых вложений в оборудование, а также более низких производственных затрат, с учетом в будущем представленных государством преференций, а также посредством перераспределения фонда оплаты труда. В свою очередь, уголовно-исправительные учреждения получают дополнительные рабочие места, организация которых финансируется из средств коммерческих организаций либо индивидуальных предпринимателей, а не за счет средств федерального бюджета. Это также формирует возможность достижения цели уголовного наказания посредством систематического привлечения к труду. При этом в соответствии с нормами трудового законодательства следует предусмотреть ответственность осужденных, умышленно уклоняющихся от выполнения трудовых функций в процессе систематизации труда. Для этого следует внести соответствующие законодательные изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, посредством ужесточения ответственности соответствующих субъектов трудовых правоотношений [5].

Немаловажным остается вопрос подготовки квалифицированных кадров для обеспечения надлежащего

процесса производства, в том числе в новых для уголовно-исполнительной системы сферах труда. Обеспечение реализации права на получение образования осужденными к лишению свободы и подготовки квалифицированных рабочих кадров невозможно без существенных финансовых затрат на обучение, реализовать которое невозможно исключительно за счет средств федерального бюджета. Представляется, что часть финансовых затрат для повышения квалификации работников-осужденных к лишению свободы справедливо распределить на организацию-работодателя. Тем самым будет сохранен баланс распределения финансовых затрат между бизнесом и государством. Однако в качестве проблемного вопроса остается то, что в исправительных колониях зачастую отсутствует возможность привлечения осужденных к труду, что, безусловно, сказывается на выполнении задач уголовно-исполнительного законодательства при исполнении наказания в виде лишения свободы, в особенности в свете того, что многие осужденные, обладая квалификацией, в том числе полученной в исправительном учреждении, не имеют возможности получить соответствующую работу.

Указанная конфигурация правовых предписаний и сложившихся объективных обстоятельств требует осуществления передовых и высокоэффективных подходов к обеспечению исправительных учреждений рабочими местами.

Для достижения этих целей требуется:

- совершенствование механизма реализации государственно-частного партнерства;

- привлечение инвесторов для расширения сфер и видов деятельности в исправительных учреждениях;

- организация получения профессионального образования осужденными при минимизации бюджетных расходов;

- совершенствование применения системы госзаказа для исправительных учреждений и обеспечения возможности осуществлять трудовую деятельность в порядке подряда и ввозмездного оказания услуг.

Также необходимо отметить, что, имея доход в период отбывания наказания, осужденные получают возможность тем самым возмещать потерпевшим взысканные с них денежные средства, что является одним из условий для условно-досрочного освобождения и выступает фактором снижения нагрузки на пенитенциарную систему.

1. Мау В.А. Экономика и власть: опыт посткоммунистической трансформации: сборник научных трудов. – Москва: Дело РАНХиГС, 2017.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198.

4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации с комментариями: текст с изменениями и дополнениями на 15.09.2012 / составители М.А. Шитова, М.В. Ефимова. – Москва: Эксмо, 2012. – 144 с.

5. Иванов А.А. Индивидуализация исполнения наказания в России. Теория, история и практика: монография. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 239 с.

Nadezhda Aleksandrovna Filippova, Senior Lecturer of the Department of Labor and Business Law of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The paper outlines the main problems of implementation, enshrined in Art. 103 of the Criminal Executive Code of the Russian Federation, the duties of each convicted person to imprisonment to work in places and at works determined by the administration of correctional institutions. The author draws attention to the problematic issues of providing employment for each person sentenced to imprisonment and the inability to achieve the goal of criminal punishment without the use of labor in the conditions of serving the sentence. The article is devoted to the analysis and development of proposals aimed at improving the mechanism for achieving the goal of criminal punishment in the form of imprisonment, by providing labor for convicts.

Keywords: labor of prisoners, correctional institution, purpose of criminal punishment, reformation of convicts sentenced to imprisonment.





УДК 343.43

Лолла Владимировна Цой, старший преподаватель кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена рассмотрению признаков объективной стороны похищения человека. В статье автором рассмотрены разные точки зрения в доктрине уголовного права о признаках объективной стороны похищения человека, а также сформированная судебная практика по данному вопросу.

Ключевые слова: похищение человека, признаки объективной стороны, практика применения уголовного закона.

ПРИЗНАКИ ОБЪЕКТИВНОЙ СТОРОНЫ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТАТЬЕЙ 126 УГОЛОВНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

SIGNS OF THE OBJECTIVE PART OF THE CRIME PROVIDED BY ARTICLE 126 OF THE CRIMINAL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Правильное и, что не менее важно, единообразное применение уголовного закона напрямую связано с нормой уголовного законодательства, устанавливающей ответственность за преступное деяние, и с существующими разъяснениями и рекомендациями, изложенными в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, по уголовно-правовой оценке отдельных видов преступлений.

В настоящее время в уголовном законодательстве установлена ответственность за преступления, признаки которых, к сожалению, в самом законе не отражены. В числе таких преступлений похищение человека. В уголовном законодательстве РФ ст. 126 УК РФ устанавливающая ответственность за похищение человека содержит простую диспозицию, и толкование признаков похищения человека представляет некоторую сложность.

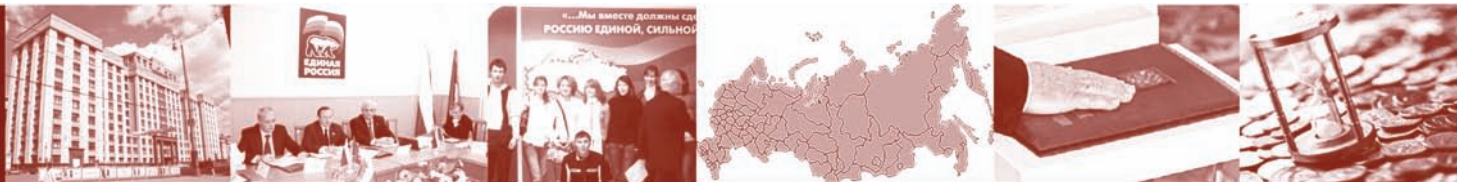
В теории уголовного права не существует единообразного понимания признаков объектив-

ной стороны похищения человека. По мнению А.В. Наумова, объективная сторона похищения человека включает в себя деяние в виде тайного либо открытого захвата живого человека, сопряженное с последующим его помещением в определенное место и насильственным ограничением его свободы. Оконченным похищение человека является с того момента, когда совершены фактический захват потерпевшего и помещение жертвы на некоторое время (пусть даже непродолжительное) в другое место [1, с. 147-148]. Е.В. Авдеева считает, что похищение человека выражается в тайном или открытом захвате (завладении) человека с последующим перемещением его с постоянного или временного места нахождения в другое место и удержанием в неволе [2, с. 105]. Такой же точки зрения придерживается Д.В. Бауськов [3, с. 25]. И.П. Парфиненко определяет похищение человека как противоправный захват потерпевшего, его перемещение с последующим удер-

жанием в другом месте [4, с. 11]. Интересна точка зрения В.Н. Воронина, по мнению которого под похищением человека следует понимать тайный или открытый захват лица, сопряженный с предшествующим или последующим его перемещением с целью удержания в другое место помимо его воли [5, с. 71]. Как видим, исследователи в объективную сторону похищения человека включают разные признаки.

Рассмотрение вопроса о признаках объективной стороны похищения человека не будет являться полным без обращения к судебной практике применения ст. 126 УК РФ и ее толкования судебными органами.

На практике имеет место подход, в соответствии с которым похищение человека выражается в фактическом захвате и перемещении человека против его воли в другое место в целях дальнейшего удержания в неволе. Например, 23.11.2017 Центральным районным судом г. Барнаула вынесен



приговор в отношении Д. На стадии предварительного расследования действия Д. были квалифицированы по п. «з» ч. 2 ст. 126 УК РФ. Следствием было установлено, что Д. поместил потерпевшего в багажник, т.к. намеревался его проучить за незаконные действия по распространению наркотиков. Действия Д. выразились в том, что он, пристегнув потерпевшего ремнем к запасному колесу автомобиля, далее поместил в багажник автомобиля против воли потерпевшего, тем самым лишил его возможности передвигаться свободно, и это свидетельствует об его умысле на удержание потерпевшего против его воли, направленном на лишение свободы потерпевшего, не связанное с его похищением. Суд, изменив квалификацию действий Д. на ч. 1 ст. 127 УК РФ, указав, преступление, предусмотренное ст. 126 УК РФ, предполагает у виновного лица наличие прямого умысла, направленного на захват и перемещение потерпевшего с целью его последующего удержания в неволе [6].

Встречается в судебной практике и другая совокупность признаков объективной стороны похищения. В судебном заседании защитник Я.Ф. Мигачева заявила ходатайство о возвращении уголовного дела в отношении М. прокурору Новосибирского района Новосибирской области для устранения препятствий его рассмотрения, т.к. в обвинительном заключении должны быть отражены обстоятельства уголовно наказуемого деяния, совершенные действия, а также и роль обвиняемого в преступлении. Из текста предъявленного обвинения не было очевидно, какие действия вменялись в вину ее подзащитному. Заслушав участников судебного разбирательства, суд пришел к выводу о необходимости возвращения уголовного

дела прокурору для устранения препятствий, и, возвращая дело, Новосибирский районный суд Новосибирской области указал, что объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 126 УК РФ, состоит из незаконного захвата (завладения), перемещения и удержания человека [7].

Иное толкование объективной стороны похищения человека дано в приговоре Верховного суда Республики Дагестан. Признавая виновным З.А. Алискантова в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 30, п. «а» ч. 3 ст. 126, п.п. «а», «б» ч. 3 ст. 163, ч. 3 ст. 222 УК РФ, суд указал: «По смыслу закона под похищением человека следует понимать противоправные умышленные действия, сопряженные с тайным или открытым завладением (захватом) живого человека, перемещением с места его постоянного или временного пребывания с последующим удержанием против его воли в другом месте» [8]. В данном случае судебный орган дает толкование объективной стороне похищения человека признаками захвата, перемещения и удержания, но, уточняя при этом, что удержание осуществляется в другом месте.

Еще один пример, демонстрирующий наличие в судебной практике разного понимания признаков объективной стороны похищения человека, представлен в определении судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда. М., Б. и К. совершили вымогательство с применением насилия и, поскольку они совершили насильственный захват и удержание потерпевшего, преследовали две цели, а именно: похищение последнего и принуждение его к передаче денежных средств от продажи квартиры [9]. В данном случае к признакам объективной стороны похищения че-

ловека отнесены захват и удержание потерпевшего.

24.12.2019 г. было принято постановление № 58 «О судебной практике по делам о похищении человека, незаконном лишении свободы и торговле людьми», в котором в целях обеспечения единообразного применения судами законодательства об уголовной ответственности за похищение человека, незаконное лишение свободы и торговлю людьми Пленум Верховного Суда РФ дал судам разъяснения. В данном постановлении, в частности, нашли свое отражение признаки объективной стороны похищения человека и момент окончания данного преступления.

В п. 2 данного постановления указано, что по смыслу уголовного закона под похищением человека следует понимать его незаконные захват, перемещение и последующее удержание в целях совершения другого преступления либо по иным мотивам, которые для квалификации содеянного значения не имеют. Захват, перемещение и удержание человека могут быть совершены с применением угроз, насилия, с использованием беспомощного состояния потерпевшего. Похищение человека может быть совершено также и путем обмана потерпевшего или злоупотребления доверием в целях его перемещения и последующих захвата и удержания [10]. Как видно, Пленум Верховного Суда РФ в объективную сторону похищения человека включает три противоправных действия: захват потерпевшего, его перемещение и последующее удержание похищенной жертвы. При этом удержание выделено не в качестве цели преступления, а как обязательный признак объективной стороны похищения человека. В данном же пункте постановления Пленума Верховного Суда РФ разъяснено, что преступление,





предусмотренное ст. 126 УК РФ, считается оконченным с момента захвата потерпевшего и начала его перемещения.

На первый взгляд имеет место противоречие между разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ о признаках объективной стороны похищения человека и моментом окончания данного преступления. Признаками объективной стороны похищения являются захват, перемещение и удержание потерпевшего, при этом преступление окончено не с момента удержания, а с момента начала перемещения потерпевшего. Нужно иметь в виду то, что состав похищения человека является формальным, и при этом данное преступление следует относить к категории длящихся, т.к. удержание – это состояние опасности, которое возникло и длится, и после совершения похищения потерпевший продолжает находиться под угрозой совершения в отношении него других преступлений (убийства, причинения вреда здоровью, изнасилования, насильственных действий сексуального характера и т.д.).

Здесь также следует обратить внимание на то, что захват, перемещение и удержание потерпевшего не всегда реализуются виновным как самостоятельно совершаемые действия. Например, обман потерпевшего в момент перемещения в место, в котором запланировано его удержание, одновременно является и тайным захватом. Другая возможная ситуация похищения человека – из корыстных или иных побуждений потерпевшего приглашают в какое-либо место с целью

удержания. Здесь захват и перемещение как признаки объективной стороны явно не выражены, т.к. потерпевший под воздействием обмана самостоятельно прибывает в место удержания. Еще один вариант совершения похищения человека – потерпевшего захватили, перевозят на длительное расстояние. В данном случае перемещение следует признавать одновременно и удержанием.

В качестве выводов следует указать: 1) в теории уголовного права нет однозначного понимания признаков похищения человека, что объясняется отсутствием описательной диспозиции в уголовном законе, и при толковании диспозиции, изложенной в ч. 1 ст. 126 УК РФ, предложены различные варианты; 2) разъяснения и рекомендации, изложенные в постановлении от 24.12.2019, несомненно, будут способствовать формированию единообразного понимания признаков объективной стороны в практике применения ст. 126 УК РФ; 3) последующее удержание как обязательный признак объективной стороны похищения человека не всегда предполагает нахождение потерпевшего в другом месте, а возможно по типу перемещение-удержание потерпевшего.

1. Наумов А.В. Российское уголовное право: курс лекций: в 3 томах. Т. 2: Особенная часть (главы I-X). – Москва: Волтерс Клувер, 2011. – 552 с.

2. Авдеева Е.В. Уголовно-правовая охрана свободы личности в Российской Федерации. – Иркутск: Изд-во БГУ, 2015. – 166 с.

3. Бауськов Д.В. Уголовно-правовая и криминологическая характери-

стика насильственного похищения человека: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2003. – 27 с.

4. Парфиненко И.П. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика похищения человека: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Иркутск, 2007. – 23 с.

5. Воронин В.Н. Уголовная ответственность за похищение человека // Вестник Омской юридической академии. – 2017. – Том 14. – № 3. – С. 68-72.

6. Приговор Центрального районного суда г. Барнаула Алтайского края от 23.11.2017 № 1-428/2017 [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/XgQY02PPsu5r/> (дата обращения: 14.02.2020).

7. Постановление Новосибирского районного суда Новосибирской области от 17.02.2017 № 1-31/2013 [Электронный ресурс]. – URL: <http://sudpraktika.ru/precedent/544524.html> (дата обращения: 14.02.2020).

8. Приговор Верховного Суда Республики Дагестан от 20.04.2018 № 2-15/2018 [Электронный ресурс]. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/CP97RPzeUsZw/> (дата обращения: 14.02.2020).

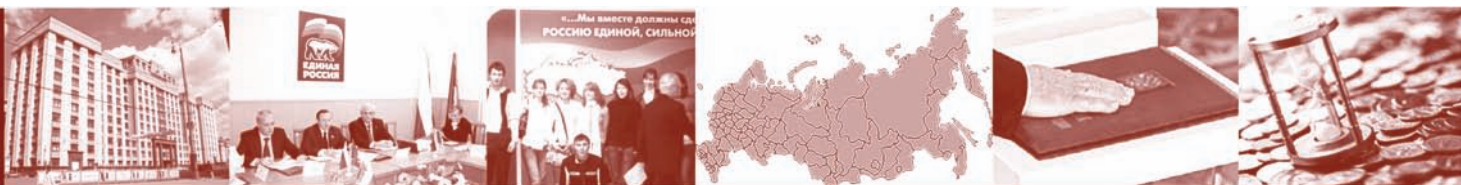
9. Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 19.12.2017 № 51-АП/17-16 [Электронный ресурс]. – URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatcionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-19122017-n-51-aru17-16/> (дата обращения: 14.02.2020).

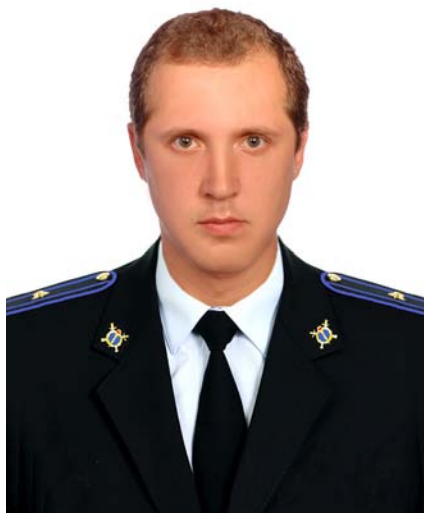
10. О судебной практике по делам о похищении человека, незаконном лишении свободы и торговле людьми: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2019 № 58 // Российская газета. – 2019. – 31 декабря. – № 296.

Lolla Vladimirovna Tsoi, Senior Lecturer of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the consideration of the signs of the objective side of kidnapping. In the article, the author examined different points of view in the doctrine of criminal law on the signs of the objective side of kidnapping, as well as the established judicial practice on this issue.

Keywords: kidnapping, signs of an objective side, practice of applying the criminal law.





УДК 343.9

Надежда Валерьевна Шкурихина, доцент кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», кандидат юридических наук (Барнаул, Россия)

Леонид Васильевич Аборнев, старший следователь отдела по расследованию преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков СУ УМВД России по г. Барнаулу (Барнаул, Россия)

В статье автором предлагается собственное виденье проблем в области практического осуществления предварительного расследования по делам в сфере незаконного оборота наркотических средств. Обосновывается позиция о необходимости точечного реформирования законодательства, а также развития иных сфер деятельности государственных органов для эффективного противодействия наркотизации населения Российской Федерации. Выделяются и рассматриваются точки зрения иных исследователей по данному вопросу в целях всестороннего изучения обозначенной темы.

Ключевые слова: эффективность, предварительное расследование, следственные действия, незаконный оборот наркотиков, экспертиза, криминалистическая методика.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

INCREASING THE EFFICIENCY OF THE PRELIMINARY INVESTIGATION OF CRIMINAL CASES IN THE FIELD OF ILLICIT TRAFFICKING OF DRUGS

Увеличение числа лиц, потребляющих наркотические средства и страдающих наркоманией, представляет существенную угрозу для дальнейшего развития любого из государств, что приводит к необходимости проведения жестких и решительных мер, направленных на противодействие данному явлению. В то же время усиление уголовной ответственности за совершение преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств не является панацеей, поскольку в статистическом выражении в нашем государстве отмечается ежегодный рост числа зарегистрированных преступлений данной катего-

рии [1, с. 71]. Возможность существенного обогащения мотивирует лиц совершать данные преступления. Государству недостаточно проводить лишь карательную и репрессивную политику в данном направлении.

Переходя к рассмотрению сущности проблем, возникающих при производстве расследования преступлений данной категории, необходимо отметить, что сама их специфика определяется в большой степени предметом преступного посягательства, которым выступают наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги. Сложность данного предмета заклю-

чается не только в том, что производителями наркотических средств постоянно изменяются химические формулы его состава, чтобы выйти из поля действия законодательства, регулирующего перечень запрещенных в гражданском обороте веществ, но еще и усиливающимися требованиями органов прокуратуры, в соответствии с которыми обязательным в ходе производства предварительного расследования являются назначение и производство судебных экспертиз, направленных на выяснение тождества сбытого наркотического средства и оставшегося у лица, ранее





осуществившего данный сбыт [2, с. 246].

На основании вышесказанного полагаем, что перед назначением химической судебной экспертизы, которая будет являться обязательной вследствие необходимости установления предмета преступного посягательства для квалификации совершенного деяния, необходимо получить у подозреваемого в совершении данного преступления лица образцы для сравнительного исследования, которые в дальнейшем нужно будет передать в экспертное учреждение при назначении комплексной судебной экспертизы для определения факта оставления лицом следов на упаковке наркотического средства. Кроме того, в случае, если в заключении химической экспертизы не будет установлено, что представленное на исследование вещество является наркотическим средством, то требуется назначить химио-фармакологическую экспертизу [3, с. 216].

В определенных случаях не представляется возможным эксперту установить точную массу наркотического средства, в частности, если наркотическим средством пропитан какой-либо носитель, к примеру, бумага. В данном случае эксперт, проводивший экспертизу, укажет в заключении только массу носителя и вид наркотического средства, которое содержится на данном объекте, что будет недостаточно для квалификации совершенного виновным лицом деяния.

Помимо указанных проблем, которые могут возникнуть в процессе расследования уголовных дел данной категории, необходимо особое внимание уделить негативным последствиям, которые могут возникнуть на первоначальной стадии расследования. Одной из таковых выступает некомпетентность участников следственно-оперативной группы, которыми производится осмотр места

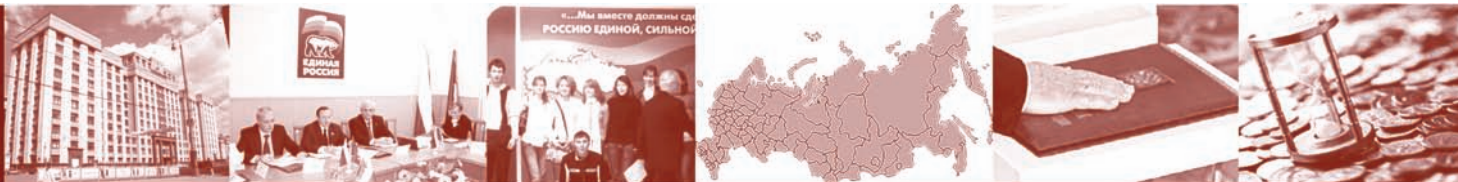
происшествия или обыск на предмет нахождения наркотических средств и иных предметов, используемых для их потребления или изготовления. Некомпетентность проявляется в негерметичном упаковывании наркотических средств, результатом чего становится утеря части наркотиков, а в худшем из возможных вариантов – даже невозможность дать положительное заключение экспертом. Сказанное также относится к случаям обнаружения технических средств, в которых содержится информация, непосредственно имеющая отношение для расследования уголовного дела, при этом в ряде случаев лица, участвующие в следственном действии, допускали утерю или уничтожение виновными лицами данных средств, либо их блокирование, что приводило к невозможности в дальнейшем получения информации. Учитывая, что назначение и производство судебной компьютерно-технической экспертизы выделяется как одно из обязательных следственных действий на первоначальном этапе расследования, полагаем, что указанная проблема представляет серьезную угрозу для дальнейшего объективного процесса сбора доказательств [4, с. 121].

Переходя к рассмотрению проблем, возникающих при производстве иных следственных действий, а именно допросу подозреваемых или обвиняемых по уголовным делам данной категории, отметим, что зачастую следователем (дознавателем) неверно избирается тактический арсенал средств и приемов, необходимый для получения полной, объективной и всесторонней информации. К примеру, допрашиваемому лицу сразу предъявляются имеющиеся в распоряжении органа, производящего расследование, доказательства его причастности. К таковым могут относиться различные справки по результатам производства оперативно-розыскных мероприятий,

видеозаписи, аудио-файлы. Данный прием, без заранее продуманного хода дальнейших вопросов и порядка предъявления доказательств, позволяет виновному лицу выдвинуть версию, исключаящую его виновность в совершении инкриминируемого деяния. Например, лицо, сформировавшее тайник с наркотическим средством в виде «закладки», после своего задержания и демонстрации ему видеозаписи, где оно наклоняется к данному тайнику, поясняет, что оно не сбывало наркотическое средство, а приобрело его для собственного потребления и приехало забрать.

В этой связи особо требуется уделить внимание необходимости выявления и изъятия записей, производимых видеокамерами уличного наблюдения, в которых могли быть отражены действия, совершаемые лицами, подозреваемыми или обвиняемыми в совершении преступлений данной категории. На таких видеозаписях также может быть отражена информация о личности преступника, маршруте его следования. В случае отрицания виновным лицом отождествления себя с личностью, запечатленной на данных файлах, целесообразным видится назначение и производство фототехнической и портретной судебных экспертиз, которые могут быть в дальнейшем использованы при доказывании по уголовному делу и установлении роли соучастников преступления.

Кроме того, присоединение Российской Федерации к процессу глобализации привело к распространению на территории нашего государства всемирной сети Интернет, что исключает возможность контроля за обменом информацией, делает в некоторых случаях невозможным установление личности или местонахождения фигурантов, совершающих незаконные сбыты наркотических средств. Интернет используется как потребителями для нахождения



информации о «магазинах», в которых можно купить желаемый наркотик нужного вида и массы, так и изготовителями наркотического средства, поскольку содержит в себе четкие инструкции и советы по процессу получения наркотиков, списку требуемых материалов и веществ, схем для оборудования лабораторий и прочему. Денежные средства, поступающие в распоряжение преступных групп, незаконно сбывающих наркотические средства, поступают либо посредством системы электронных платежей, либо в «криптовалюте» на счета виртуальных «кошельков» [5, с. 47]. Помимо этого некоторыми авторами указывается, что сбыт наркотических средств без визуального контакта продавца и покупателя в настоящее время происходит не только путем формирования тайников с «закладками», но и путем пересылки наркотических средств в почтовых отправлениях, заказы на которые оформляются также в сети Интернет [6, с. 89].

В завершение укажем также на то, что совершение незаконных сбытов наркотических средств в сети Интернет «бесконтактным» способом исключает не только непосредственный контакт между сбытчиком наркотического средства и покупателем, но и между иными участниками организованных групп, преступных сообществ (преступных организаций), что усложняет процесс установления всех соучастников и привлечения их к уголовной ответственности [7, с. 124].

Перечень обозначенных в тексте настоящей работы проблем, безусловно, не является исчерпывающим, что оставляет определенное жизненное пространство для идей и исканий иных исследователей. В то же время ряд из них требует принципиальных решений, посредством которых возможен коренной перелом в противодействии наркотизации населения нашего государства. Так, в качестве предложений организационного характера видится целесообразным проведение мер, направленных на повышение квалификации и профессионального уровня сотрудников правоохранительных органов. Данному процессу может поспособствовать издание единых, систематизированных методик и пособий, позволяющих разработать алгоритм действий для лиц, производящих предварительное расследование на территории всей Российской Федерации. Кроме того, требуется государственное регулирование в сфере использования на территории Российской Федерации иностранного программного обеспечения для технических средств связи и мобильных приложений для различных технических устройств, позволяющих обмениваться текстовыми сообщениями и медиафайлами в различных форматах.

1. Кондратьева В.В. Проблемы организации расследования преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2016. – № 5. – С. 70-80.

2. Серова Е.Б., Душкин С.В. Организация прокурорского надзора за законностью производства дознания и предварительного следствия по уголовным делам о незаконном обороте наркотиков // Вестник КГУ. – 2016. – № 2. – С. 245-249.

3. Шебакин А.В. К вопросу о назначении химико-фармакологической экспертизы при расследовании незаконного сбыта наркотических средств, совершенного с использованием сети Интернет // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Ч. 70 / ред.: С.А. Елисеев, Л.М. Прокументов, В.А. Уткин и др. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2016. – С. 216-217.

4. Шебакин А.В., Польшерт А.В. Первоначальный и последующий этапы расследования незаконного сбыта наркотических средств, совершенного посредством телекоммуникационных сетей // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. – 2017. – № 24. – С. 119-125.

5. Соболев А.В. Проблемы расследования преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков через сеть Интернет // Вестник КРУ МВД России. – 2018. – № 4. – С. 46-49.

6. Афзалетдинова Г.Х. К вопросу об особенностях проведения обыска и направления вещественных доказательств на экспертное исследование по делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, совершенных с использованием сети Интернет // Академическая мысль. – 2019. – № 3. – С. 87-91.

7. Удовиченко В.С., Зникин В.К. Способ совершения преступления как тактико-образующий элемент ситуации допроса подозреваемого и обвиняемого при незаконном сбыте наркотических средств // Известия АлтГУ. – 2013. – № 2. – С. 123-127.

Nadezhda Valerievna Shkurikhina, Associate Professor of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Juridical Sciences (Barnaul, Russia)

Leonid Vasilyevich Abornev, Senior Investigator of the Department for Investigating Crimes in the Illicit Trafficking of Drugs of the Main Directorate of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Barnaul (Barnaul, Russia)

In this article, the author proposes his own vision of problems in the field of the practical implementation of a preliminary investigation into cases in the field of drug trafficking. The author substantiates the position on the need for a targeted reform of the legislation, as well as the development of other areas of activity of state bodies, as a necessary condition for effective counteraction to drug addiction in the Russian Federation. The points of view of other researchers on this issue are identified and considered in order to comprehensively study the topic.

Keywords: efficiency, preliminary investigation, investigative actions, illicit drug trafficking, expert examination, forensic technique.





УДК 343.721

Оксана Николаевна Шتاب, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат педагогических наук, доцент

Юлия Владимировна Ильина, секретарь судебного заседания Октябрьского районного суда г. Новосибирска (Новосибирск, Россия)

В статье анализируется состав мошенничества, сопряженный с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности. Рассматривается развитие норм о мошенничестве, сопряженном с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, ее диспозиция и сфера применения. Особое внимание уделяется выявлению законодательных упущений в правовом регулировании преступления, предусмотренного ч. 5-7 ст. 159 УК РФ, и разработке предложений, направленных на их устранение.

Ключевые слова: мошенничество, предпринимательская деятельность, состав преступления, ответственность, субъект.

МОШЕННИЧЕСТВО, СОПРЯЖЕННОЕ С ПРЕДНАМЕРЕННЫМ НЕИСПОЛНЕНИЕМ ДОГОВОРНЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

FRAUD INVOLVING DELIBERATE NON-PERFORMANCE OF CONTRACTUAL OBLIGATIONS IN THE FIELD OF BUSINESS

Мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, регламентируется ч. 5-7 ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) [2]. Известно, что данные пункты стали аналогом ст. 159.4 УК РФ, которая ранее предусматривала уголовную ответственность за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности и утратила силу с принятием Федерального закона от 03.07.2016 № 325-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее – ФЗ № 325-ФЗ) [1]. Полагаем, что указанные изменения были приняты во исполнение предписаний, содержащихся в Постановлении Конституционного Суда РФ от 11.12.2014 № 32-П «По делу о про-

верке конституционности положений статьи 159.4 Уголовного кодекса РФ...» [8].

Действие ч. 5-7 ст. 159 УК РФ распространяется на случаи, когда имеет место неисполнение условий договора в сфере предпринимательской деятельности. Отсюда следует, что в качестве сторон договорных обязательств в данном случае будут выступать коммерческие организации или индивидуальные предприниматели. Как справедливо отмечается в Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 03.02.2000 № Ф04/314-13/А03-2000, правоспособность индивидуального предпринимателя приравнена к правоспособности коммерческих организаций [10]. Так, согласно ч. 5 ст. 159 УК РФ уголовно наказуемым деянием является мошенничество, которое сопряжено с умышленным неисполнением договорных обязательств,

непосредственно связанных с осуществлением сторонами предпринимательской деятельности, если данное деяние повлекло причинение значительного ущерба. Стоит отметить, что под значительным ущербом в данном случае понимают ущерб в сумме не менее десяти тысяч рублей.

Части 6-7 ст. 159 УК РФ целесообразно рассматривать в данном аспекте через призму квалифицированного и особо квалифицированного состава данного деяния, так как в данных пунктах речь идет о крупном и особо крупном размере ущерба. Как отмечается в примечании к ст. 159 УК РФ, крупным размером будет являться ущерб в сумме не менее трех миллионов рублей, а особо крупным – ущерб в сумме не менее двенадцати миллионов рублей.

Представляется, что преступления, которые предусмотрены ч. 5-7



ст. 159 УК РФ, стоит разграничивать с иными составами преступлений, например, с обычным мошенничеством (ч. 1 ст. 159 УК РФ), а также отличать преступление и допустимый предпринимательский риск. В этих целях стоит проанализировать признаки рассматриваемого преступления, которые во многом совпадают с признаками основного состава мошенничества. Отметим, что при установлении признаков преступления, предусмотренного ч. 5-7 ст. 159 УК РФ, целесообразно учитывать положения, которые содержатся в Постановлении Пленума ВС РФ от 30.11.2017 № 48 [4] и Постановлении Пленума ВС РФ от 15.11.2016 № 48 [5]. Обобщив существующие положения относительно признаков анализируемого преступления, можно констатировать, что в качестве характерной особенности объективной стороны рассматриваемого преступления является тот факт, что оно совершается исключительно в сфере предпринимательской деятельности. Более того, рассматриваемое преступление имеет дополнительный объект в виде установленного порядка осуществления предпринимательской деятельности на территории Российской Федерации, так как именно на фоне осуществления деятельности подобного рода причиняется вред указанным общественным отношениям. В связи с этим действия лица нельзя квалифицировать как мошенничество в сфере предпринимательской деятельности в случае, если лицо было зарегистрировано в качестве предпринимателя формально и фактически данную деятельность не осуществляло. Одновременно это не исключает возможности привлечения данного лица к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 159 УК РФ.

Классическим примером мошенничества в сфере предпринимательской деятельности является апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2018 по делу № 33-50759/2018 [9]. Так, истец заявил иски о возмещении ущерба, причиненного пре-

ступлением. В обоснование исковых требований истец указал, что ответчик осужден приговором суда за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, а совершение данного преступления породило для истца материальный ущерб. В результате рассмотрения материалов дела судебная коллегия ВС РФ установила, что ответчик, получив денежные средства для исполнения договорных обязательств, осуществил их хищение, не намереваясь исполнить договорные обязательства в полном объеме. Тем самым истцу был причинен ущерб в особо крупном размере, который до сих пор ему не возмещен. В связи с этим требования истца были удовлетворены в полном объеме.

Одновременно с этим в практической деятельности нередко возникают различные трудности в квалификации данного деяния, во многом обусловленные несовершенством законодательной конструкции данного состава преступления, а также определенными упущениями и неточностями. Например, в результате анализа диспозиции ч. 5 ст. 159 УК РФ можно выявить, что законодатель связывает мошенничество в сфере предпринимательской деятельности исключительно с договорными обязательствами, хотя на практике обязательства могут возникать не только из договора, но и из иных оснований. Так, в соответствии с нормами гражданского законодательства в качестве основания возникновения обязательств может выступать административный акт. Отсюда следует, что редакция ч. 5 ст. 159 УК РФ нуждается в изменениях, так как наиболее целесообразно определить мошенничество в сфере предпринимательской деятельности как мошенничество, которое связано с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, которые из данной деятельности вытекают.

Такой признак объективной стороны анализируемого преступления, как сфера предпринимательской деятельности можно расценивать как обстановку совершения преступления,

что относится к факультативным признакам объективной стороны. Однако в уголовном и уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует законодательная дефиниция понятия «сфера предпринимательской деятельности», что, как отмечается в научной литературе, может существенно затруднять квалификацию действий лица [6, с. 148]. Согласиться с данной точкой зрения нельзя, так как этот момент рассматривался в Постановлении Пленума ВС РФ от 15.11.2016 № 48. Так, Верховный Суд РФ указал, что в целях разрешения вопроса о предпринимательском характере деятельности стоит руководствоваться определением данной деятельности, которое содержится в гражданском законодательстве. Полагаем, что в таком случае вполне допустимо и целесообразно системное толкование уголовно-правовых и гражданско-правовых норм Верховным Судом РФ, так как это позволило сформировать ориентиры для решения вопроса о том, относится ли деятельность лица к сфере предпринимательства. Можно констатировать, что к сфере предпринимательской деятельности стоит относить определенную область экономической активности, которая находится в соответствии с основными признаками предпринимательской деятельности. В частности, это самостоятельный характер такой деятельности, рискованность, направленность на систематическое получение прибыли, а также организованная в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Одновременно с этим такой признак предпринимательской деятельности, как рискованность, существенно затрудняет отграничение данного преступления от нормального хозяйственного риска. Так, в связи с тем, что предпринимательская деятельность осуществляется на свой риск, договорные обязательства могут быть не исполнены по ряду объективных причин. В связи с этим при рассмотрении данных категорий дел судам стоит учитывать все обстоятельства дела, а также тщательно анализировать причины того, почему





не было исполнено то или иное обязательство. Так, на практике не исключены ситуации, когда вина в совершении деяния подобного рода должна лечь не на добросовестного предпринимателя, а на его контрагентов.

Представляется, что в отношении субъектов предпринимательской деятельности действует презумпция добросовестности, однако в результате анализа уголовно-правовых норм можно заключить, что сегодня в полном объеме данная презумпция не реализуется. Такая тенденция оценивается как весьма негативная, ибо порождает широкий спектр возможностей для необоснованного привлечения субъектов предпринимательской деятельности к уголовной ответственности, равно как и риски неверной квалификации деяний, которые были ими совершены.

Кроме того, из анализа нормы, которая содержится в ч. 5 ст. 159 УК РФ, следует, что в качестве субъектов данного преступления могут выступать коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, что представляется не совсем объективным. Так, за рамками правового поля остались лица, которые осуществляют предпринимательскую деятельность, но не зарегистрированы в установленном порядке в качестве предпринимателей. Например, это члены органов некоммерческих организаций, осуществляющие в установленных пределах деятельность, приносящую доход, что указано в ч. 4 ст. 50 Гражданского кодекса РФ [3]. Как следствие, объективной необходимостью является расширительное толкование субъектов данного преступления, что минимизирует неурегулированные действующим законодательством моменты.

Определенные сложности в квалификации мошенничества, предусмотренного ч. 5-7 ст. 159 УК РФ, возникают в случаях, когда одной стороной является субъект предпринимательской деятельности, а второй стороной правоотношений – физическое лицо или иной субъект, который данной деятельностью не занимается. В юридической литературе превалирует точка зрения, в соответствии с которой состав данного преступления охвачен исключительно субъектами предпринимательской деятельности, однако данная позиция представляется нам весьма спорной [7, с. 296]. Как следствие, субъекту может быть инкриминировано деяние, предусмотренное ч. 5-7 ст. 159 УК РФ, даже в случаях, когда в правоотношениях участвует физическое лицо, например, являющееся потребителем услуг или покупателем товаров. Таким образом, состав мошенничества, указанный в ч. 5-7 ст. 159 УК РФ, до сих пор является одним из наиболее спорных составов преступлений, требующим дальнейшего совершенствования.

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 325-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 27 (часть II). – Ст. 4258.

2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 16.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

4. О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 48 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2018. – № 2.

5. О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15.11.2016 № 48 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 1.

6. Боровков А.А. Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности (чч. 5-7 ст. 159 УК РФ): проблемы уголовно-правовой регламентации и квалификации: дис. ... канд. юрид. наук. – Новосибирск, 2018. – 240 с.

7. Якимова Е.М. Концепция свободы предпринимательской деятельности через призму уголовно-правовой характеристики мошенничества // Всероссийский криминологический журнал. – 2019. – № 2. – С. 291-299.

8. По делу о проверке конституционности положений статьи 159.4 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.2014 № 32-П // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 52 (часть I). – Ст. 7784.

9. Апелляционное определение Московского городского суда от 20.11.2018 № 33-50759/2018 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SO&CN&n=1148741#03983053592710497> (дата обращения: 18.02.2020).

10. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 03.02.2000 № Ф04/314-13/А03-2000 [Электронный ресурс]. – URL: <https://base.garant.ru/18780475/> (дата обращения: 18.02.2020).

Oksana Nikolaevna Shtab, Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor

Julia Vladimirovna Ilina, secretary of the court session of the Oktyabrsky District Court of Novosibirsk (Novosibirsk, Russia)

The article analyzes fraud associated with deliberate non-fulfillment of contractual obligations in the sphere of business activity. The article considers the development of regulations on fraud involving deliberate non-fulfillment of contractual obligations in the sphere of business activity, its disposition and the scope of application. Special attention is paid to identifying legislative omissions in the legal regulation of the crime under parts 5-7 of article 159 of the Criminal Code of the Russian Federation and developing proposals aimed at eliminating them.

Keywords: fraud, business activity, crime, responsibility, subject.





УДК 343.346.2

Оксана Николаевна Шتاب, заведующий кафедрой уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат педагогических наук, доцент

Татьяна Евгеньевна Кравчук, ведущий специалист отдела планирования и контроля организационно-контрольного комитета администрации г. Барнаула (Барнаул, Россия)

В статье анализируются становление и развитие уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств в советский и современный периоды России. Изучено и указано, какие именно нормы устанавливали уголовную ответственность за данное преступление. Проведено сравнительно-правовое исследование данных норм. Проанализированы изменения, вносимые в диспозицию статьи 264 Уголовного кодекса Российской Федерации, указано, когда и какие именно были внесены изменения, обосновывая необходимость внесения данных изменений в статью.

Ключевые слова: нарушение правил дорожного движения, уголовная ответственность, дорожно-транспортные происшествия.

СТАНОВЛЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ, УСТАНОВЛИВАЮЩИХ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВИЛ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ И ЭКСПЛУАТАЦИИ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ, ПО УГОЛОВНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

FORMATION OF CRIMINAL LAW NORMS ESTABLISHING LIABILITY FOR VIOLATION OF TRAFFIC RULES AND OPERATION OF VEHICLES UNDER THE CRIMINAL LEGISLATION OF THE USSR AND THE RUSSIAN FEDERATION

Согласно официальным статистическим данным Всемирной организации здравоохранения ежегодно от дорожно-транспортных происшествий погибает около 1,35 миллиона человек. От 20 до 50 миллионов человек получают серьёзные травмы, многие из которых приводят к инвалидности [12].

Согласно официальным статистическим данным Госавтоинспекции за 2015 г. количество дорожно-транспортных происшествий, совершенных на территории Российской Федерации, составило 184 000, количество погибших – 23 114, количество раненых – 231 197. В 2016 г. количество ДТП составило 173 694 (-5,6%), количество

погибших – 20 308 (-12,1%), количество раненых – 221 140 (-4,3%). В 2017 г. количество ДТП составило 169 434 (-2,5%), количество погибших – 19 088 (-6,0%), количество раненых – 215 374 (-2,6%). В 2018 г. количество ДТП составило 169 099 (-0,8%), количество погибших – 18 214 (-4,6%), количество раненых – 214 853 (-0,2%) [13].

Согласно официальным статистическим данным Госавтоинспекции за 2015 г. количество дорожно-транспортных происшествий, совершенных на территории Алтайского края, составило 3 493 (-13,4%), количество погибших – 313 (-10,1%), количество раненых – 4 449 (-12,3%). В 2016 г. ко-

личество ДТП составило 3 206 (-8,2%), количество погибших – 257 (-17,8%), количество раненых – 406 (-8,7%). В 2017 г. количество ДТП составило 3 107 (-3,8%), количество погибших – 297 (+15,5%), количество раненых – 3 949 (-2,7%). В 2018 г. количество ДТП составило 2 901 (-6,6%), количество погибших – 237 (-20,2%), количество раненых – 37 169 (-5,9%) [13].

Безусловно, на состояние аварийности оказывают влияние многие факторы, но в большинстве случаев ДТП с летальным исходом совершаются по вине участников дорожного движения, а именно водителей транспортных средств. Низкий уровень правосознания,





граничащий с правовым нигилизмом, у большинства водителей выражается в несоблюдении, а нередко, и в намеренном, грубом нарушении правил дорожного движения.

В связи с чем установление и реализация ответственности, в том числе и уголовной, являются одним из самых действенных рычагов воздействия на противоправное поведение в области дорожного движения.

На сегодняшний день законодательством Российской Федерации установлена административная и уголовная ответственность за нарушение законодательства РФ о безопасности дорожного движения.

На основании ст. 264 УК РФ уголовная ответственность наступает для лица, виновного в дорожно-транспортном происшествии, если в результате ДТП одному или двум и более потерпевшим причинен тяжкий вред здоровью, либо наступила его (их) смерть, а также если деяние совершено лицом, находящимся в состоянии алкогольного опьянения, или сопряжено с оставлением места его совершения [1].

Нельзя не отметить, что уголовно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за преступления, совершаемые в области дорожного движения, развивались симметрично уровню и состоянию безопасности дорожного движения в нашей стране.

В связи с вышеизложенным необходимо проанализировать процесс становления и развития рассматриваемых уголовно-правовых норм в советский и современный периоды России.

Криминализация деяний не является произвольным процессом. Из всей массы поступков, совершаемых человеком, законодатель призван выделить те, которые являются наиболее опасными для общества и государства в определенном периоде исторического развития. Поэтому если обратиться к первому Уголовному кодексу РСФСР 1922 г. и Уголовному кодексу РСФСР 1926 г., то стоит отметить, что среди уголовно-правовых норм отсутствуют нормы, устанавливающие ответственность за рассматриваемое преступление. Это, прежде всего, обусловлено низким уровнем автомобилизации, существовавшим в указанный период времени.

В 1960 г. в связи с введением нового Уголовного кодекса, необходимость которого была вызвана масштабными обновлениями в жизни общества того

периода в целом и законодательства в частности, появились и уголовно-правовые нормы, устанавливающие ответственность за преступления в области дорожного движения.

Первоначальная редакция УК РСФСР 1960 г. включала 3 статьи, направленные на охрану безопасности дорожного движения.

Проанализировав составы преступлений, закрепленные в статьях 211-212 УК РСФСР, следует отметить, что в основу разграничения положен такой признак состава, как субъект преступления – работник или не работник автотранспорта [9]. Однако нельзя оставить без внимания и различие в признаках объективной стороны: в случае причинения имущественного ущерба работником автотранспорта уголовная ответственность наступала, а в случае совершения данного преступления лицом, не являющимся работником автотранспорта, – нет. На наш взгляд, законодатель, закрепляя признак специального субъекта, хотел показать, что работник автотранспорта – это лицо, профессионально выполняющее водительские функции, следовательно, в случае совершения преступления, должно нести повышенную ответственность.

Анализируя диспозицию ст. 213 УК РСФСР, нельзя не отметить, что был указан только один признак объективной стороны преступления – деяние, выраженное в форме действия, или бездействия, выраженное в нарушении правил на транспорте.

В 1985 г. были внесены изменения в УК РСФСР, согласно которым ст. 211 УК РСФСР объединила ранее существовавшие составы [10]. Рассматриваемая статья предусматривала три самостоятельных состава преступления. Критерием разграничения являлась степень общественной опасности.

Так, преступления против безопасности дорожного движения квалифицировались по первому составу в случае, если в результате ДТП потерпевшему причинялось менее тяжкое или легкое телесное повреждение, либо причинялся существенный материальный ущерб.

При квалификации по второму составу преступления учитывалось наличие общественно-опасных последствий в виде смерти потерпевшего или причинения ему тяжкого телесного повреждения.

Преступление квалифицировалось по третьему составу, если в результате

ДТП наступали общественно-опасные последствия в виде гибели нескольких лиц. Данный состав аналогичен ч. 5 ст. 264 УК РФ, различие заключается в формулировке: «гибель нескольких лиц» вместо «смерть двух или более лиц».

Наконец, стоит отметить, впервые законодатель закрепил такой квалифицирующий признак, как состояние опьянения. Данный признак был закреплен в ст. 211.1 УК РСФСР. Однако отсутствовала какая-либо конкретизация состояния опьянения. Данная статья закрепляла два состава. Статья 211.1 УК РСФСР устанавливала ответственность за управление транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, совершенное повторно в течение года, или ранее судимым за данное преступление.

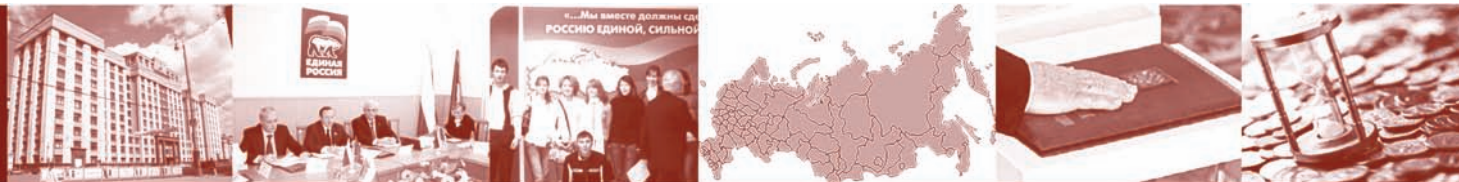
Следующие значительные изменения были внесены в 1992 г. Необходимо отметить, что законодатель исключил из первого состава преступления, закрепленного ст. 211 УК РСФСР, общественно-опасные последствия в виде причинения легкого телесного повреждения потерпевшему, причинения материального ущерба. Также утратила силу ст. 211.1 УК РСФСР, квалифицирующий признак – состояние опьянения был исключен [11].

Возвращаясь к современному Уголовному кодексу, изучив статьи советского законодательства, рассмотрев так называемый прообраз ст. 264 УК РФ, проанализируем внесенные изменения в ст. 264 УК РФ.

Первоначальная редакция современного Уголовного кодекса установила ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств в ст. 264 УК РФ.

Данная статья включала 3 состава. Преступление квалифицировалось по первому составу в случае, если в результате ДТП потерпевшему причинялся тяжкий или средней тяжести вред здоровью. При квалификации по второму составу преступления учитывалось наличие общественно-опасных последствий в виде смерти потерпевшего. Преступление квалифицировалось по третьему составу, если в результате ДТП наступала смерть двух и более лиц.

С момента введения в действие нового Уголовного кодекса 1996 г. в диспозицию ст. 264 УК РФ было внесено 4 изменения. Рассмотрим их подробнее.



Первое изменение было внесено в 1998 г., был исключен такой признак объективной стороны преступления, как причинение крупного ущерба [2]. На наш взгляд, данное изменение было обусловлено, во-первых, несоизмеренностью причинения материального вреда в результате дорожно-транспортного происшествия последствиям судимости в рамках ответственности за данный состав, во-вторых, материальный вред, причиненный преступлением, предусмотренным ст. 264 УК РФ, мог быть возмещен потерпевшему в порядке гражданского судопроизводства.

Второе изменение было внесено в 2003 г., был исключен такой признак объективной стороны преступления, как причинение средней тяжести вреда здоровью человека [3]. Ответственность за причинение средней тяжести вреда здоровью человека в результате ДТП получила закрепление в административном законодательстве.

Третье изменение было внесено в 2009 г., были введены три состава, закрепляющих такой квалифицирующий признак, как состояние опьянения [4]. Необходимость данного изменения обусловлена ростом количества ДТП, совершенных водителями, находящимися в нетрезвом состоянии.

Четвертое изменение было внесено в 2019 г., в качестве самостоятельного квалифицирующего признака законодателем был выделен признак «оставление места совершения преступления» [5]. Данный признак был введен в ч. 2, 4 и 6 ст. 264 УК РФ. Рассматриваемое изменение обусловлено, прежде всего, принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.04.2018 № 17-П, в котором было указано, что п. 2 примечаний к ст. 264 УК РФ не соответствует Конституции, так как лицо, управляющее транспортным средством, в том числе в состоянии опьянения, виновное в совершении ДТП, повлекшего по неосторожности

предусмотренные ст. 264 УК РФ тяжкие последствия, и скрывшееся с места дорожно-транспортного происшествия, находится в преимущественном положении по сравнению с лицами, управлявшими транспортными средствами и оставшимися на месте дорожно-транспортного происшествия, в отношении которых факт употребления вызывающих алкогольное опьянение веществ надлежащим образом установлен либо которые не выполнили законного требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения [6]. В связи с этим сокрытие с места преступления могло повлиять на квалификацию преступления на менее тяжкое, чем было совершено.

Таким образом, можно сделать вывод, что уголовно-правовая норма, устанавливающая ответственность за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, не является статичной, законодатель изменяет ее с учетом всех изменений, происходящих в общественной жизни, и динамики преступности в области безопасности дорожного движения.

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

2. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.06.1998 № 92-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 26. – Ст. 3012.

3. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4848.

4. О внесении изменения в статью 264 Уголовного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 13.02.2009 № 20-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 7. – Ст. 788.

5. О внесении изменений в статьи 264 и 264.1 Уголовного кодекса Рос-

сийской Федерации: Федеральный закон от 23.04.2019 № 65-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2019. – № 17. – Ст. 2028.

6. По делу о проверке конституционности пункта 2 примечаний к статье 264 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Ивановского областного суда: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2018 № 17-П // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 19. – Ст. 2812.

7. Ревенко М.С. История развития Российского уголовного законодательства об ответственности за нарушение правил дорожного движения // Наука. Общество. Государство. – 2019. – № 2 (26). – С. 54-60.

8. Рублев А.Г. Становление уголовной ответственности за автотранспортные преступления в советском законодательстве // Вестник уральского юридического института МВД России. – 2015. – № 4. – С. 45-51.

9. Об утверждении Уголовного кодекса РСФСР: Закон РСФСР от 27.10.1960 // Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40. – Ст. 591.

10. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР: Указ Президиума ВС РСФСР от 01.10.1985 № 1524-XI // Ведомости ВС РСФСР. – 1985. – № 40. – Ст. 1398.

11. О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: Закон РФ от 24.12.1992 № 4217-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 3. – Ст. 97.

12. Дорожно-транспортные травмы // Всемирная организация здравоохранения [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.who.int/ru/news-room/factsheets/detail/road-traffic-injuries> (дата обращения: 15.01.2020).

13. Статистика ДТП. Госавтоинспекция МВД России // Департамент ОБДД МВД России [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gibdd.ru/section/stat/> (дата обращения: 15.01.2020).

Oksana Nikolaevna Shtab, Head of the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor

Tatyana Evgenievna Kravchuk, Leading Specialist of the Planning and Control Department of Organizational and Control Committee of Administration of Barnaul (Barnaul, Russia)

The article analyzes the process of formation and development of criminal law norms establishing liability for violation of traffic rules and operation of vehicles in the Soviet and modern periods of Russia. It was studied and indicated which norms exactly criminalized this offence. A comparative legal study of these standards was conducted. The changes introduced into the disposition of Article 264 of the Criminal Code of the Russian Federation were analyzed, when and what changes were made, justifying the need to make these changes to the article under study.

Keywords: violation of traffic rules, criminal liability, traffic accidents.





УДК 631.1.016

Сергей Петрович Воробьев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

В работе дана оценка изменения размеров производства сельскохозяйственных предприятий Алтайского края, уровня дифференциации их доходов. При исследовании построены кривые Лоренца и определены коэффициенты Джини по доходам предприятий за период 2006-2018 годов. Выявлены тенденции усиления дифференциации сельскохозяйственных организаций по величине доходов. В заключении определено, что статистический анализ необходимо осуществлять с учетом производственных типов предприятий.

Ключевые слова: концентрация, дифференциация доходов, кривая Лоренца, индекс Джини, сельское хозяйство, Алтайский край.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ И КОНЦЕНТРАЦИЯ ДОХОДОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ РЕГИОНА

DIFFERENTIATION AND CONCENTRATION OF INCOME OF AGRICULTURAL ORGANIZATIONS IN THE REGION

В 2016 г. в России была проведена Всероссийская сельскохозяйственная перепись, осуществляемая в соответствии с рекомендациями ФАО, но с учетом российских особенностей. Данная перепись выявила тенденции укрупнения сельскохозяйственных предприятий по основным показателям размеров производства – по общей площади и по поголовью сельскохозяйственных животных (КРС, свиньи) и птицы (в расчет были приняты предприятия, имеющие тот или иной ресурс (земля, поголовье животных или птицы)). При этом в сельскохозяйственных организациях существенно снизилась занятость (на 47,0%), что, по свидетельству Петрикова А.В., является фактором роста нагрузки на работников сельскохозяйственного производства и увеличения производительности их труда [1]. В Алтайском крае в сельском хозяйстве наблюдались аналогичные процессы: снижение количества занятых в среднем на одну организацию сопровождались концентрацией поголовья скота и птицы в специализированных предприятиях: поголовье КРС в животноводческих организациях

в среднем на одно предприятие увеличилось на 19,8%, свиней – в 5,9 раза.

Изменение удельного поголовья сельскохозяйственных животных и птицы, посевов в регионе в межпереписной период 2006-2016 гг. сопровождалось увеличением и стоимостных показателей размеров производства – средние доходы сельскохозяйственных организаций в номинальном исчислении увеличились в 3,3 раза (с учетом инфляции – всего в 1,4 раза). Проведенные нами исследования свидетельствуют, что основным фактором роста доходов стало изменение цен и структуры продаж продукции.

Однако оценка размеров производства по усредненным данным не отражает реального положения дел, поскольку в последние годы усиливается дифференциация сельскохозяйственных предприятий региона как по доходам, так и по другим показателям – землепользованию, получаемым бюджетным средствам и т.д.

Для оценки внутриотраслевой дифференциации предприятий Алтайского края нами предлагается использование кривой Лоренца, коэффициента Джини и индекса Херфиндаля-Хиршмана

после соответствующей их адаптации (традиционно данные статистические приемы применяются для оценки степени дифференциации доходов населения (кривая Лоренца, коэффициент Джини), степени конкуренции на рынке (индекс Херфиндаля-Хиршмана)).

Кривые Лоренца использованы для оценки распределения сельскохозяйственных предприятий с разным уровнем доходов и отклонений от равномерного распределения. По оси абсцисс кумулятивно показана (в процентах) доля предприятий в генеральной совокупности, предварительно ранжированных по возрастанию доходов (вся совокупность разбиты на 10 децильных групп); по оси ординат – кумулятивная доля доходов предприятий (в процентах) от общей их величины. Биссектриса, пересекающая плоскость осей абсцисс и ординат, выходящая под углом 45° из нулевой точки, показывает абсолютное равенство распределения. Оттягивающаяся тети́ва – показатель неравенства [2], чем она ближе к оси абсцисс, тем выше внутриотраслевая дифференциация доходности предприятий.



Коэффициент Джини G в статистических исследованиях классически определяется двумя способами:

1. Геометрический – как отношение площади фигуры, образуемой кривой Лоренца и линией равномерного распределения, к площади треугольника ниже линии равномерного распределения:1)

$$K_G = \frac{S_{общ} - S_{кл}}{S_{общ}}, \quad (1)$$

где $S_{общ}$ – площадь под биссектрисой (общая площадь), которая принимается за единицу измерения; $S_{кл}$ – площадь под кривой Лоренца.

Площади фигур $S_{общ}$ и $S_{кл}$ определялись по формулам:

$$S_{общ} = \int_0^1 x dx = \frac{x^2}{2} = 0,5; \quad (2)$$

$$S_{кл} = \int_0^1 F(x) dx, \quad (3)$$

где x – доля от общей совокупности доходов;

$F(x)$ – функция (кривая) Лоренца неравномерности распределения доходов сельскохозяйственных предприятий региона.

2. Аналитический (является следствием геометрического способа):

$$K_G = \frac{\int_0^1 x dx - \int_0^1 F(x) dx}{\int_0^1 x dx} = 1 - \frac{\int_0^1 F(x) dx}{\int_0^1 x dx} =$$

$$= 1 - \frac{\int_0^1 F(x) dx}{0,5} = 1 - 2 \int_0^1 F(x) dx =$$

$$= 1 - 2 \sum_{i=1}^n x_i \cdot cum(y_i) + \sum_{i=1}^n x_i \cdot y_i, \quad (4)$$

где x_i – удельный вес сельскохозяйственных предприятий, принадлежащих к i -той группе в общем количестве организаций;

y_i – удельный вес доходов, сосредоточенных в i -той группе сельскохозяйственных предприятий;

n – число групп сельскохозяйственных предприятий;

$cum(y_i)$ – кумулятивная доля дохода i -той группы сельскохозяйственных предприятий.

Приведенные расчеты свидетельствуют об усилении концентрации доходов в крупных и средних сельскохозяйственных предприятиях Алтайского края. Об этом наглядно свидетельствуют кривые Лоренца по распределению выручки, коэффициенты концентрации и дифференциации (табл. 1, рис. 1), а также увеличение индекса Херфиндаля-Хиршмана.

Функции кривых Лоренца в различные годы имели вид:

– 2006 г.: $y = 0,0394 \cdot x^4 - 0,7547 \cdot x^3 + 5,5225 \cdot x^2 - 13,801 \cdot x + 9,8232$;

– 2016 г.: $y = 0,0736 \cdot x^4 - 1,4085 \cdot x^3 + 9,3525 \cdot x^2 - 22,978 \cdot x + 16,3640$;

– 2017 г.: $y = 0,0582 \cdot x^4 - 1,0773 \cdot x^3 + 7,0887 \cdot x^2 - 17,225 \cdot x + 12,167$;

– 2018 г.: $y = 0,0748 \cdot x^4 - 1,4464 \cdot x^3 + 9,7105 \cdot x^2 - 24,098 \cdot x + 17,280$.

Таблица 1

Кумулятивное децильное распределение доходов сельскохозяйственных предприятий Алтайского края

Количество хозяйств в группе, %	2006 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
10	0,3	0,1	0,2	0,1
20	1,5	0,6	0,6	0,6
30	4,0	1,5	1,6	1,5
40	7,8	2,9	3,3	3,0
50	13,3	5,1	6,0	5,5
60	20,5	8,6	10,2	9,3
70	29,7	14,5	17,0	15,5
80	42,0	24,7	28,6	25,2
90	60,0	42,6	49,2	42,1
100	100,0	100,0	100,0	100,0
Коэффициент концентрации (Джини)	0,542	0,699	0,667	0,695
Коэффициент дифференциации	116,5	397,9	328,7	436,8



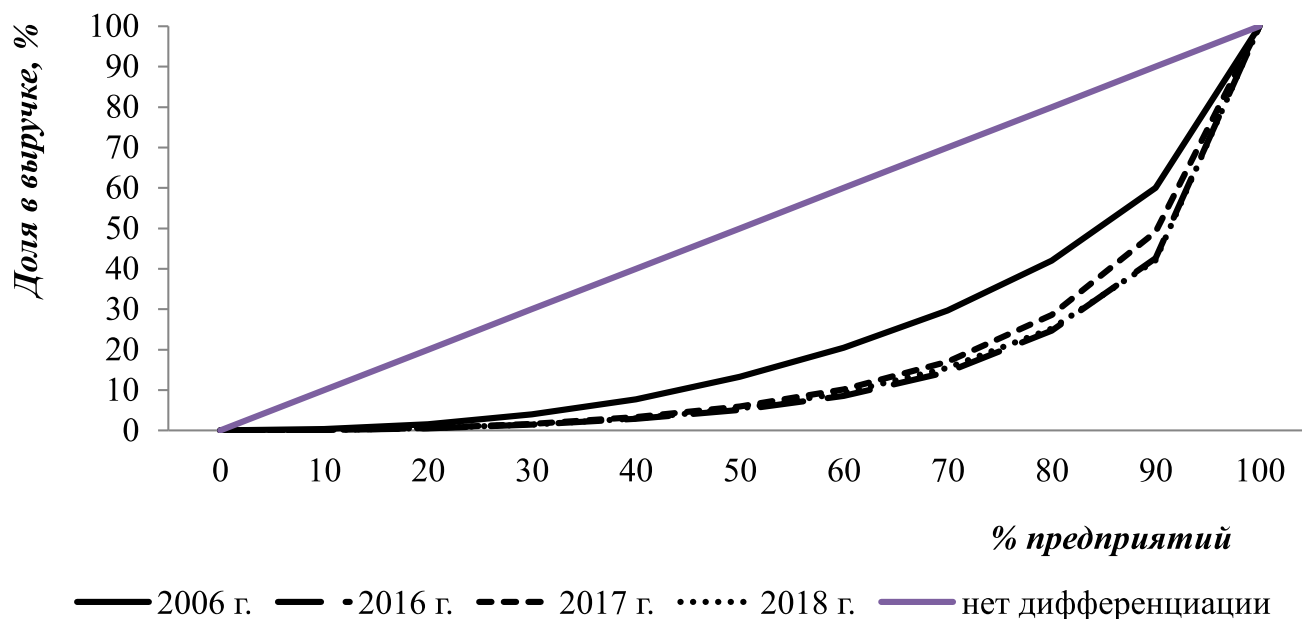


Рис. 1. Кривые Лоренца сельскохозяйственных предприятий Алтайского края по распределению выручки

Коэффициент концентрации (Джини) доходов в 2006 г. был равен 0,542, а в 2016-2018 гг. увеличился до 0,667-0,699. Коэффициент дифференциации (отношение выручки последней 10%-ной группы предприятий к первой 10%-ной группе) в 2006 г. составлял 116,5, а в 2016-2018 гг. – 328,7-436,8. Согласно исследованиям В.Я. Узуна и Н.И. Шагайды аналогичные тенденции наблюдались и в целом по России [3]: в 2008 г. коэффициент концентрации составлял 0,670, а коэффициент дифференциации доходов – 600,6.

Выравнивание экономических условий по уровню доходов сельскохозяйственных предприятий в условиях Алтайского края нереально, да и нецелесообразно. С одной стороны, аграрная экономика функционирует в условиях практически совершенной конкуренции,

открытости (тем самым предопределены диспропорциональность в доступе и объемах используемых ресурсов), что может в дальнейшем привести к ее существенной деградации. С другой стороны, при наличии внутренних/внешних факторов адаптации к существующим условиям диспропорциональностью может послужить основой развития системы. В любом случае использование статистических приемов позволяет оценить только дифференциацию сельскохозяйственных предприятий по уровню доходов, но не имеющийся потенциал оптимизации их доходности, поскольку для оценки резервов повышения выручки необходимо сопоставление предприятий внутри производственных типов с учетом их размещения по природно-экономическим зонам региона.

1. Петриков А.В. Итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года как информационная база для совершенствования аграрной политики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 12. – С. 2-7.

2. Камалян А.К., Слепокуров А.В. Оценка уровня дифференциации налогового бремени между субъектами Российской Федерации // Финансы и кредит. – 2010. – № 9. – С. 10-14.

3. Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 352 с.

Sergei Petrovich Vorobyov, 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, Associate Professor

This work estimates the change of the size of production of the agricultural enterprises of Altai Krai and the level of differentiation of their income. In the course of the research, Lorenz curves are constructed and Gini coefficients on incomes of the enterprises during 2006-2016 are specified. Tendencies of strengthening of differentiation of the agricultural organizations on the income size are revealed. In the conclusion it is specified that the statistical analysis is necessary to perform taking into account production types of the enterprises.

Keywords: concentration, differentiation of incomes, the Lorenz curve, Gini coefficient, agriculture, Altai Krai.





УДК 336.713

Виктория Владимировна Воробьева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Евгения Руслановна Якутина, студент 4 курса направления подготовки «Экономика» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В работе охарактеризована экономическая сущность АО «Россельхозбанк»; определены ключевые экономические показатели банковского бизнеса, рейтинг кредитоспособности, структура высоколиквидных активов, структура текущих обязательств и структура активов.

Ключевые слова: АО «Россельхозбанк», банк, актив, пассив, кредитоспособность, платежеспособность.

ОЦЕНКА ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ АО «РОССЕЛЬХОЗБАНК»

ASSESSMENT OF THE FINANCIAL CONDITION OF THE RUSSIAN AGRICULTURAL BANK

Акционерное общество «Российский сельскохозяйственный банк» (далее – АО «Россельхозбанк», банк) было создано в 2000 г. и является не только одним из основных банков России, который занимается предоставлением кредитных ресурсов для различных категорий сельскохозяйственных товаропроизводителей, но и активным участником практически всех программ кредитования физических и юридических лиц вне АПК (в структуре пассивов бухгалтерского баланса банка преобладают средства клиентов). Основные направления деятельности – обслуживание и кредитование корпоративных клиентов, привлечение средств населения при развитии депозитной политики.

Банк был создан в целях содействия развитию национальной кредитно-финансовой системы агро-

промышленного сектора и сельских территорий России. Учредителем выступило агентство реструктуризации кредитных организаций. С июля 2001 г. Федеральный фонд имущества, в настоящее время именуется Федеральным агентством по управлению государственным имуществом, обладает 100%-ным пакетом акций Банка.

На протяжении всего периода существования АО «Россельхозбанк» является основой кредитно-финансовой системы обслуживания сельскохозяйственных товаропроизводителей и их партнеров в системе агропромышленного комплекса: доля Банка в 2017-2018 гг. в краткосрочном кредитовании АПК достигает 72,3% (удельный вес ПАО «Сбербанк» – 14,8%), средства для проведения сезонных полевых работ – 72,0-85,4% (удельный вес ПАО

«Сбербанк» – 14,6-28,0%), долгосрочном инвестиционном кредитовании – 31,2-31,5% (удельный вес ПАО «Сбербанк» – 35,1-35,3%).

При оценке структуры бухгалтерского баланса АО «Россельхозбанк» было выявлено, что в структуре активов большую часть составляют чистая ссудная задолженность (78,86% – в 2016 г.; 68,39% – в 2019 г.), чистые вложения в ценные бумаги и другие финансовые активы, имеющие в наличии для продажи (8,92% – в 2016 г.; 14,07% – в 2019 г.), и денежные средства (1,55% – в 2016 г.; 4,43% – в 2019 г.). Снижение чистой ссудной задолженности обусловлено снижением количества выданных кредитов. Большую долю в пассиве бухгалтерского баланса АО «Россельхозбанк» в 2016-2019 гг. стабильно занимали средства корпоративных клиентов





(62,01-64,73%), вклады физических лиц и индивидуальных предпринимателей (17,95-25,99%), а также привлеченные средства, полученные при выпуске долговых обязательств (6,46-8,47%). Высокий процент доли средств корпоративных клиентов, не являющихся кредитны-

ми организациями, обозначает, что увеличена доля участия государства в управлении банка. Основную часть источников собственных средств составляют средства акционеров. Можно предположить, что основными участниками являются те же государственные организации, которые

принимают решение в управлении коммерческой организацией.

АО «Россельхозбанк» осуществляет свою деятельность, как на мировом, так и на федеральном, региональном и местном рынках банковских услуг.

Таблица 1

Ключевые финансовые показатели банка нарастающим итогом с начала каждого года 2016 – 9 мес. 2019 гг.

Показатели	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г. (январь - сентябрь)
Нераспределенная прибыль за период, отнесенная к средней валюте баланса, %	0,03	0,10	0,08	0,41
Финансовый леверидж, %	10,90	10,70	10,50	18,80
Достаточность капитала, %	9,20	9,40	9,50	5,30
Чистая процентная маржа, %	2,86	2,64	2,73	2,10
Доходность активов, %	10,63	9,33	8,40	7,56
Стоимость пассивов, %	8,41	6,99	6,08	6,48
Валюта баланса, тыс. руб.	2660395	2980915	3155550	3050124
Чистый процентный доход, тыс. руб.	71149	70198	76209	46164
Чистый комиссионный доход, тыс. руб.	15286	20464	21842	15333

На основании таблицы 1 можно проследить динамику финансовых результатов АО «Россельхозбанк». Так, в период 2016-2019 гг. наблюдается снижение финансовых показателей, что свидетельствует о снижении прибыли банка, в дальнейшем

уменьшение доли на рынке финансовых услуг. На текущий момент АО «Россельхозбанк» занимает 6е место в рейтинге банков России по основному финансово-экономическому показателю деятельности. Прогноз основных рейтинговых агентств

(Moody, Fitch, АКРА) для банка стабильный, платежеспособность – высокая для национального уровня, приемлемая – в краткосрочном периоде, высокая – на международном уровне и в долгосрочном периоде.

Таблица 2

Рейтинг кредитоспособности банка АО «Россельхозбанк» от аккредитованных рейтинговых агентств по состоянию на 2019 г.

Критерий	Агентства		
	Moody	Fitch	АКРА
Долгосрочный международный	Ba1 (самый высокий рейтинг в спекулятивной категории)	BВВ (хорошая кредитоспособность)	
Краткосрочный		F3 (приемлемый уровень краткосрочной кредитоспособности)	
Национальный			АА (высокий уровень кредитоспособности)
Прогноз	Стабильный	Стабильный	Стабильный

*Источник: Официальный сайт АО «Россельхозбанк» [1, 2, 3].



В таблице 2 аккумулированы исследования рассматриваемого банка трех международных рейтинговых агентств. В соответствии с данными рейтингового агентства «Moody's Investors Service» установлено, что долгосрочный рейтинг депозитов в национальной валюте повышен до «Ba1», прогноз изменен с позитивного на стабильный; долгосрочный рейтинг старших долговых обязательств в иностранной и национальной валюте повышен с «Ba2» до «Ba1», прогноз изменен с позитивного на стабильный. 20 ноября 2019 г. рейтинговое агентство

«Fitch» подтвердило долгосрочные рейтинги дефолта эмитента АО «Россельхозбанк» в национальной и иностранной валютах на уровне «BBB-» – стабильный. Также рейтинговое агентство «АКРА» на основании собственных исследований подтвердило стабильный уровень кредитоспособности банка.

Отообразим ликвидность коммерческого банка. Под ликвидными активами банка понимаются активы (средства), которые можно трансформировать в денежные средства для возврата вкладов клиентам банка.

На основании таблицы ликвид-

ных активов можно свидетельствовать о том, что незначительно увеличились суммы корсчетов НОСТРО в банках (чистых) (с 0,69% в 2018 г. по 0,91% в 2019 г.). Основательное увеличение наблюдается в высоколиквидных ценных бумагах с 201 804 634 тыс. руб. по 222 196 551 тыс. руб., в средствах на счетах в Центральном Банке (с 13,33% в 2018 г. по 21,13% в 2019 г. – и в средствах в кассе (22,5% в 2018 г. по 18,05% в 2019 г.). Отметим, что сократились межбанковские кредиты, размещенные на срок до 30 дней, до 32 285 245 тыс. руб.

Таблица 3

Структура высоколиквидных активов АО «Россельхозбанк» 2018-2019 гг. на начало года, тыс. руб.

Показатель	2018 г.		2019 г.	
	Всего	% к итогу	Всего	% к итогу
Средства в кассе	134231	22,50	79546	18,02
Средства на счетах в Банке России	79530	13,33	93256	21,13
Высоколиквидные ценные бумаги РФ	201805	33,83	222197	50,34
Высоколиквидные ценные бумаги банков и государств	15389	2,58	11867	2,69
Высоколиквидные активы с учетом дисконтов и корректировок	596574	100,00	441398	100,00

Таблица 4

Структура текущих обязательств АО «Россельхозбанк» на начало года, %

Показатель	2018 г.		2019 г.	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
Вклады физических лиц со сроком свыше года	729034	33,11	911711	43,82
Депозиты и прочие средства юридических лиц (сроком до 1 года)	1151923	52,31	882337	42,41
Ожидаемый отток денежных средств	617850	28,06	504093	24,23
В т.ч. текущие средства юридических лиц (без ИП)	300482	13,65	271349	13,04
Остальные вклады физических лиц (в т.ч. ИП) (сроком до 1 года)	222702	10,11	201138	9,67
Обязательства по уплате процентов, просрочка, кредиторская и прочая задолженность	33878	1,54	42329	2,03
Собственные ценные бумаги	10629	0,48	18766	0,9
Межбанковские кредиты, полученные на срок до 30 дней	13227	0,6	18340	0,88
Корсчета ЛОРО банков	40625	1,84	6024	0,29
Текущие обязательства	2202018	100,00	2080646	100,00





В течение анализируемого периода 2018-2019 гг. в структуре обязательств произошли следующие изменения: с 33,11% до 43,82%, т.е. значительно увеличился удельный вес вкладов физических лиц сроком свыше 1 года; увеличилась и доля меж-

банковских кредитов, которые были получены на срок до 30 дней, собственных ценных бумаг при значительном снижении доли денежных средств юридических лиц, привлеченных сроком до 1 года, – до 42,4%, при этом ожидаемый отток денежных средств

уменьшился за 2018-2019 гг. в связи с тем, что наблюдается снижение показателей текущих обязательств, можно говорить о том, что запаса прочности будет недостаточно для покрытия убытков в случае снижения потока потенциальных клиентов.



Рис. 1. Структура активов АО «Россельхозбанк» на 01.01.2019 г., %

Активы на 1 января 2019 г. характеризуются следующим соотношением: 14% – чистые вложения в ценные бумаги и другие финансовые активы, имеющиеся в наличии для продажи и 68% – чистая ссудная задолженность. Активы организации за весь период увеличились на 842520,3 тыс. руб. (на 33,05%).

Таким образом, можно говорить о том, что текущее состояние АО «Россельхозбанк» стабильное с положительной динамикой, о чем свидетельствуют показатели кредитоспособности и ликвидности. Финансовые показатели незначительно колебались в период с 2016 г. по 2019 г., но в целом характеристики коммерческой организации не изменились. Несмотря на то, что банк специализируется на кредитовании

агропромышленного комплекса России, располагает второй по величине сетью филиалов с относительно стабильным потоком клиентов [4]. В связи с тем, что АО «Россельхозбанк» в рейтинге коммерческих банков, составленном экспертами «Банки.ру», занимает бую строчку, стоит обратить внимание на увеличение доли на рынке финансовых услуг. Такую долю возможно расширить через увеличение потока клиентов, в том числе при развитии зарплатных проектов банка.

1. Официальный сайт АО «Россельхозбанк» // Рейтинги, присвоенные Fitch [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rshb.ru/about/fitch-ratings/>.

2. Официальный сайт АО «Россельхозбанк» // Рейтинги, присвоенные Moody's [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rshb.ru/about/moody-ratings/>.

3. Официальный сайт АО «Россельхозбанк» // Рейтинги, присвоенные АКРА [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rshb.ru/about/akra-ratings/>.

4. Максимачев А.Ю., Таненкова А.В. Система кредитования сельхозпредприятий ПАО «Россельхозбанк» // Ученые записки Алтайского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации: сборник статей / под ред. И.А. Панарина. – Барнаул: АЗБУКА, 2016. – С. 213-217.

Viktoriya Vladimirovna Vorobyova, 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, Associate Professor

Eugenyia Ruslanivna Yakutina, 4-year student of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The paper describes the economic nature of JSC Russian Agricultural Bank, determines key economic indicators of the banking business, credit rating, structure of highly liquid assets, structure of current liabilities and structure of assets.

Keywords: JSC "Russian Agricultural Bank", bank, asset, liability, creditworthiness, solvency.





УДК 338.431.003.13

Сергей Петрович Воробьев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Илья Валерьевич Куваев, магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Сегодня поддержка сельского хозяйства является одним из важнейших обязательств государства перед обществом, так как сельское хозяйство обеспечивает страну необходимыми продуктами питания, обеспечивает рабочие места в сельской местности. Зарубежный опыт развитых стран свидетельствует о важности государственной поддержки сельхозпроизводителей, без которых отрасль обречена на деградацию, а без сильной промышленности стране придется зависеть от внешних поставок продовольствия, что не способствует укреплению независимости России как развитой страны. В статье мы рассмотрим механизмы и инструменты, которые используются для поддержки сельского хозяйства в Алтайском крае.

Ключевые слова: государственная поддержка, субсидии, зарубежный опыт, агробизнес, экология.

СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ СУБСИДИРОВАНИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ

CURRENT MODEL OF SUBSIDING AGRICULTURE IN ALTAI KRAI

Не является большим секретом, что на территории Алтайского края государственными органами особое внимание уделяется развитию агропромышленного комплекса. После развала Советского Союза и произошёл разрыв прежних всяческих экономических связей, налаженных между предприятиями в период индустриализации. Началась смена парадигмы экономики, от плановой к рыночной. Не все отечественные сельхозтоваропроизводители смогли адаптироваться к изменившимся условиям. Это явление стало значительным тормозом развития нашей экономики и способствует деградации сельских территорий. Из-за отсутствия работодателей граждане мигрируют в более крупные городские центры, где более высокие перспективы для карьеры граждан. Малые населённые пункты

становятся депрессивными территориями с преимущественно престарелым и экономически неактивным населением, слабой инфраструктурой.

В современной российской экономической и политической действительности ситуация с агросектором обстоит довольно остро на всероссийском уровне, хотя и предпринимаются определенные попытки импортозамещения западных товаров, которые стали дефицитны после введения западных «санкций». Есть небольшой подъём собственного производства, но уже существует определённое понимание. Прежние усилия по поддержке сельского хозяйства не являются достаточными в полной мере и не могут обеспечить поступательного развития отрасли, что не обеспечивает её конкурентоспособность и инновационность.

Поддержку сельхозтоваропроизводителей должна была обеспечить современная и эффективная схема субсидирования сельского хозяйства в Российской Федерации, которая предусматривает:

- компенсацию затрат на приобретение сельхозинвентаря для предприятий;
- закупку племенного и высокопродуктивного поголовья;
- сельскохозяйственные и агроландшафтные работы;
- прочее [4].

Несвязанные выплаты позволяют сельхозтоваропроизводителям выходить в прибыль от своей предпринимательской деятельности, обеспечить возможность получения высоких доходов, которые они могли бы вложить в развитие своего дела. Применяет-





Рис. 1. Применяемые в европейских странах формы прямой и косвенной государственной финансовой поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей

ся во многих развитых экономиках мира, в том числе в Европе, Северной Америке и Австралии. Помимо этого там используются и иные инструменты поддержки, внедряемые для регулирования рынка сбыта сельскохозяйственной продукции. Самым эффективным и часто используемым инструментом считается компенсация издержек при инновационном ведении хозяйства, внедрении современных технологий, закупки эффективного оборудования, высокопродуктивных сортов сельскохозяйственных культур, племенных животных, качественных кормов и наём высококлассных специалистов.

Смягчить последствия этого перехода к высокотехнологичному производству и подтолкнуть к развитию отрасль может продуманная государственная политика, в том числе вследствие

обдуманной финансовой мотивации производителей. В сельском хозяйстве особенно большие издержки производства, связанные с климатическими условиями, спецификой производства, сезонностью работ. Но также это важнейшая отрасль, которая обеспечивает не только рост экономики региона, но и снабжение населения продуктами питания, продовольственную безопасность.

Приоритетом государственной политики в области поддержки сельского хозяйства должно стать стимулирование инновационного и научно-технического прогресса в отрасли инструментами госрегулирования и финансовой мотивацией, так как из специфики ведения хозяйства и технологических цепочек новые технологии в сельхозпроизводстве внедряются гораздо медленнее и малоэффективно. Без поддержки и фи-

нансирования извне такими акторами, как государство и частные инвесторы перестройка агросектора невозможна. Большие ограничения накладываются на сельхозтоваропроизводителей физические возможности земли (плодородие, пригодность к обработкам и другое).

Нам как стране-экспортеру продуктов питания, в частности зерновых, очень важно перенимать лучшие достижения и приёмы поддержки и мотивации предпринимателей аграрного сектора. У России есть все возможности занять достойные позиции в мировой экономике как одного из крупнейшего производителя продуктов питания, но необходимы кардинальные перемены в области инноваций и инвестиций в секторе сельхозпроизводства как со стороны государства, так и со стороны частного бизнеса.



Таблица 1

Различия регионов в методиках распределения, предоставляемых из регионального бюджета на оказание несвязанной поддержки

Субъект РФ	Региональная специфика распределения субсидий на оказание несвязанной поддержки
Алтайский край	<p>Размер субсидии, предоставляемой получателям субсидии на возмещение части затрат на племенное маточное поголовье сельскохозяйственных животных, определяется по формуле:</p> $C_{3,1} = \text{SUM} (K_{\text{yti}} \times C_{\text{ти}}) \times K,$ <p>где $C_{3,1}$ – сумма начисленной субсидии на возмещение части затрат на племенное маточное поголовье сельскохозяйственных животных, руб.;</p> <p>K_{yti} – племенное маточное поголовье i-го вида сельскохозяйственных животных, в том числе оленей, маралов и мясных табунных лошадей, на начало текущего года, усл. гол.;</p> <p>$C_{\text{ти}}$ – ставка субсидии на 1 усл. гол. племенного маточного поголовья i-го вида сельскохозяйственных животных, руб.;</p> <p>K – соответствующий направлению коэффициент корректировки.</p>
Краснодарский край	<p>Минимальная ставка субсидии на 1 га посевной площади, занятой зерновыми, зернобобовыми и кормовыми сельскохозяйственными культурами, определяется по формуле:</p> $\text{Ставка}_{\text{мин}} = \frac{\text{ФБ} + \text{КБ}}{S_{\text{общ.}} - (S1 + S2 + S3) + (S \times K1 + S2 \times K2 + S3 \times K3)}, \text{ где}$ <p>Ставка_{мин} – минимальная ставка субсидии на 1 га посевной площади сельскохозяйственных культур; ФБ – средства федерального бюджета;</p> <p>КБ – средства краевого бюджета; $S_{\text{общ.}}$ – вся посевная площадь, подлежащая субсидированию, га; S1 – посевная площадь без учета поголовья сельскохозяйственных животных, засеянная рисом, га; S2 – посевная площадь заявителей с поголовьем сельскохозяйственных животных до 20 условных голов на 100 га; S3 – посевная площадь заявителей с учетом поголовья сельскохозяйственных животных 20 условных голов и более на 100 га; K1 (коэффициент 1) – разница между затратами на 1 га при производстве риса и затратами при производстве на 1 га других сельскохозяйственных культур, %; K2 (коэффициент 2) – разница между затратами на содержание 1 условной головы сельскохозяйственных животных и затратами на 1 га при производстве сельскохозяйственных культур, %; K3 (коэффициент 3) – разница между затратами на содержание 2 условных голов сельскохозяйственных животных и затратами на 1 га при производстве сельскохозяйственных культур, %.</p>
Волгоградская область	<p>Если сельскохозяйственным товаропроизводителем не выполнены установленные целевые индикаторы эффективности предоставления субсидий, часть субсидий, подлежащая выплате в очередном финансовом году, подлежит уменьшению из расчета один процент субсидии за один процент невыполнения целевых индикаторов. Процент невыполнения определяется по формуле:</p> $Pi = (ВЦИ1 + ВЦИ2) - 100,$ <p>где ВЦИ1 – показатель выполнения объема производства продукции растениеводства в зерновых единицах; ВЦИ2 – показатель выполнения размера начисленной средней ежемесячной заработной платы</p>

Опыт развитых стран с сильным сельским хозяйством говорит о том, что приёмы государственной поддержки предпринимателей, занятых в сельском хозяйстве, во многом схож с отечественными принципами стимулирования развития сельского хозяйства. Но имеются

существенные различия. Так, на западе политика развития сельскохозяйственного предпринимательства базируется на следующих принципах:

– инновации в сельском и лесном хозяйстве, за счёт этого повышение конкурентности отрасли;

– формирование более эффективных инструментов поддержки и стимулирования развития агропромышленного комплекса со стороны государства;

– экологическая политика по сохранению окружающей среды и минимизации





ции использования невозобновляемых ресурсов;

– развитие аграрных технологий, закупка нового оборудования, технологии точного земледелия и животноводства, лизинг и прочее;

– развитие инфраструктуры на селе, привлечение специалистов для работы в сельском хозяйстве, обеспечение им достойных условий работы и жизни в сельских агломерациях.

В России также стараются следовать похожим принципам. Действуют государственные программы, такие как «Комплексное развитие сельских территорий» и «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия». По сельскому хозяйству действует с 2013 по 2020 гг. Они предлагают развивать инфраструктуру села как опору сельского хозяйства. Действуют программы привлечения специалистов, такие как «Земский доктор и учитель», предлагающие финансовую поддержку людям, решившим связать свою жизнь с селом, для молодых специалистов сельского хозяйства, таких как агрономы, механизаторы, зоотехники и другие.

Следует отметить, что эффективная государственная поддержка возможна только в тех случаях, когда она базируется на научной основе с привлечением квалифицированных специалистов, разбирающихся в вопросе и способных дать полезные рекомендации в решение данных проблем.

Таким образом, накопленный в стране и зарубежных странах опыт свидетельствует о необходимости поиска

новых вариантов поддержки и стимулирования сельхозтоваропроизводителей. При этом необходимо придерживаться многих принципов предоставления бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям, к основным среди которых многие ученые относят доступность государственной поддержки [5, 6] и ограничение степени концентрации и размеров бюджетных средств, получаемых отдельными предприятиями [7, 8]. Так, результаты исследований Н.И. Шагайды свидетельствуют о нарушении данных принципов: в 2016 г. на сто наиболее крупных сельскохозяйственных организаций России приходилось более 58,0% субсидий, при этом их доля в выручке не превышала 27,0%, а в активах – не более 29,0% [9]. Подобное неравномерное распределение средств государственной поддержки сельского хозяйства наблюдается во многих регионах страны, в том числе в Алтайском крае [10].

1. Бугай Ю.А., Кранц Ю., Сергеев О.Ю. Зарубежный опыт государственного регулирования аграрного сектора // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2016. – № 12. – С. 174-180.

2. Непочатенко Е.А., Прокопчук Е.Т., Гузар Б.С. Европейский и украинский опыт финансовой поддержки фермерской деятельности за счет налоговых инструментов // Финансы и кредит. – 2017. – № 18. – С. 1072-1092.

3. Донченко А.С., Першукевич П.М. Основные направления инновационного развития сельского хозяйства Сибири // Достижения науки и техники АПК. – 2016. – № 2. – С. 5-10.

4. Об утверждении порядков предоставления из краевого бюджета субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства по отдельным подотраслям растениеводства и животноводства, а также сельскохозяйственного страхования: Постановление Правительства Алтайского края от 31.12.2019 № 555 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Тихонова А.В. Об основополагающих принципах государственной поддержки сельского хозяйства // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2016. – № 6. – С. 111-121.

6. Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2015. – 352 с.

7. Узун В.Я. Ограничение размера субсидий одному сельхозпроизводителю: необходимость, механизмы, последствия // АПК: экономика, управление. – 2017. – № 11. – С. 12-31.

8. Пушкин В.В. Основные направления государственной поддержки сельского товаропроизводителя // Политический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2004. – № 4. – С. 44-52.

9. Шагайда Н.И. Институциональная перестройка сельского хозяйства произошла: куда двигаться дальше? // Крестьяноведение. – 2019. – Т. 4., № 1. – С. 173-178.

10. Воробьев С.П., Гриценко Г.М., Воробьева В.В., Валецкая Т.И. Финансовое состояние сельскохозяйственных организаций при различном сочетании отраслей // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 12. – С. 36-39.

Sergei Petrovich Vorobyov, 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, Associate Professor

Ilya Valerevich Kuvaev, Master's Degree student in the direction of "State and municipal management" of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

Today, support for agriculture is one of the most important obligations of the state to society, as agriculture provides the country with necessary food and creates jobs in rural areas. The foreign experience of developed countries indicates the importance of state support for agricultural producers, without which the industry is doomed to degradation. And without a strong industry, the country will have to depend on external food supplies, which does not contribute to strengthening the independence of Russia as a developed country. In this article, we will consider the mechanisms and tools that are used to support agriculture in Altai Krai, in particular the developing industry - beef cattle breeding.

Keywords: state support, subsidies, foreign experience, agrobusiness, ecology.





УДК 339.5

Ирина Евгеньевна Кувалаки, доцент кафедры судебной, административной и прокурорской деятельности Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В статье автор проводит анализ развития института уполномоченного экономического оператора в сфере таможенного дела, выделяет положительные тенденции изменения действующего таможенного законодательства, раскрывает международные стандарты статуса данного участника внешнеэкономической деятельности.

Ключевые слова: участник внешнеэкономической деятельности, уполномоченный экономический оператор.

ПРАВОВОЙ СТАТУС УПОЛНОМОЧЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОПЕРАТОРА LEGAL STATUS OF AN AUTHORIZED ECONOMIC OPERATOR

Основными задачами таможенных органов в пределах своей компетенции являются защита национальной безопасности государств-членов Евразийского экономического союза; создание условий для ускорения и упрощения перемещения товаров через таможенную границу Союза. В целях ускорения товарооборота в мировой торговле, обеспечения безопасности международных поставок появился такой участник внешнеэкономической деятельности как уполномоченный экономический оператор (далее – УЭО). По сути, это привилегированный субъект таможенных правоотношений. В чем же привилегии? Об уполномоченных лицах, пользующихся специальными упрощениями (льготами), упоминалось еще в Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур (заключена в Киото 18.05.1973, Киотская конвенция), к которой Российская Федерация присоединилась в 2010 г. Именно в Киотской конвенции в качестве обязательных стандартов предусматривалось наличие в национальном законодательстве положений об упрощенных процедурах, призванных ускорить движение товаров через границу, вызвать заинтересованность лиц в соблюдении таможенных правил, существенно сократить издержки, связанные с проведением операций по таможенному оформлению. Ранее действующий Таможенный кодекс Российской Федерации (утвержден в 1993 г.) само понятие уполномоченных лиц не содержал, но специальные упрощения предусматривал, например, подачу периодической таможенной декларации, проведение таможенного оформления на объектах таких лиц, хранение товаров на своих складах и дру-

гие. Их предоставление носило заявительный характер и лишь при наличии положительного решения таможни. К лицу, претендующему на применение специальных упрощенных процедур, предъявлялись определенные требования: отсутствие вступивших в силу и неисполненных постановлений по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела; ведение системы учета коммерческой документации способом, позволяющим таможенным органам сопоставлять сведения, содержащиеся в ней, и представленные при производстве таможенного оформления товаров; осуществление внешнеэкономической деятельности не менее трех лет (ст. 68 Таможенного кодекса Российской Федерации). Однако широкого применения институт «уполномоченных лиц» не нашел, поскольку фактически упрощения мало чем отличались от обычных процедур таможенного оформления. С принятием в 2010 г. Таможенного кодекса Таможенного союза регулирование предоставления специальных льгот уполномоченным лицам перешло на наднациональный уровень, то есть право Союза (Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан). Как отмечают практики, именно с этого момента новые «российские» таможенные правила приблизились к международным стандартам, которые характеризуют институт УЭО как инструмент внедрения современной концепции партнерства между таможенными службами, участниками внешней торговли и третьими лицами. В частности, в статье 38 Кодекса было закреплено понятие уполномоченного экономического оператора, которым являлось юридическое

лицо, отвечающее условиям, указанным в статье 39 Таможенного кодекса Таможенного союза. По мнению В.Ю. Вобликова [8], такая формулировка УЭО имела существенные недостатки, так как перечисление предоставляемых законодательством возможностей по реализации специальных упрощений посредством отсылочных норм, а не перечисление существенных признаков этого субъекта правоотношений вряд ли способствовало уяснению его правового статуса. Перечень специальных упрощений был значительно расширен, появился статус УЭО, который присваивался с момента выдачи свидетельства о включении в специальный реестр УЭО. Вместе с тем условия получения статуса УЭО усложнились. Помимо ранее предусматриваемых в российском законодательстве на юридическое лицо возлагались обязанности: предоставить обеспечение уплаты таможенных пошлин и налогов на сумму 1 000 000 евро; погасить имеющуюся задолженность по уплате таможенных платежей и недоимки по налогам в соответствии с законодательством государства-члена о налогах и сборах и другие. Таким образом, торговой организации приходилось прилагать немалые усилия, чтобы получить статус УЭО, а затем постоянно поддерживать его. Со вступлением в силу в 2018 г. Таможенного кодекса Евразийского экономического союза (далее – ТК ЕАЭС) в развитии института УЭО наметилась тенденция активного применения систем управления рисками (категорирования участников внешнеэкономической деятельности), перспективных таможенных технологий и партнерских взаимоотношений с бизнесом, что является важным до-





стижением ТК ЕАЭС. По словам начальника отдела анализа рисков и постконтроля Департамента таможенного законодательства и правоприменительной практики ЕЭК В.Р. Козаева [9], изменение таможенного законодательства дало новые возможности для уполномоченных экономических операторов, сформировало совершенно новые взгляды на систему таможенного администрирования, уводя от тотального контроля участников внешней торговли со стороны таможенных органов. Теперь уполномоченный экономический оператор – это наиболее оптимальная модель сотрудничества таможни и бизнеса, позволяющая обоим участникам получить свои преимущества. Если сравнить положения законодательства, то в ТК ЕАЭС институту УЭО посвящена целая глава 61; закреплено понятие «специальных упрощений» (п. 1 ст. 437 – это особенности совершения отдельных таможенных операций и проведения таможенного контроля, применяемые в зависимости от типа свидетельства уполномоченного экономического оператора), что немало важно для осмысления статуса оператора в целом. Условия получения статуса расширили возможности пользования специальными упрощениями другими участниками таможенных правоотношений (перевозчиками, экспедиторами, таможенными представителями, владельцами складов временного хранения и т.д.). С изменениями законодательства статус УЭО стал соответствовать определению УЭО, приведенному в Рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации [2] (приложение I, далее – ВТамО), согласно которому УЭО – это сторона, задействованная в международном перемещении товаров, выступающая в любой из функций, которая была одобрена национальной таможенной администрацией или от ее имени, как функция, соответствующая стандартам безопасности цепи поставок товаров ВТамО или эквивалентным стандартам (производители, импортеры, перевозчики и др. Такой подход позволил значительно расширить перечень торговых организаций со статусом УЭО. Расширение круга пользователей специальными упрощениями – не единственное нововведение законодателя, существенно увеличилось и количество упрощений, введена многоуровневая система получения статуса УЭО. ТК ЕАЭС предусматривает 3 типа

свидетельства, в зависимости от типа которого лицо получает упрощения. К примеру, свидетельства первого и второго типа дают право участнику на проведение таможенного контроля в форме осмотра или досмотра в первоочередном порядке или на выпуск товаров до подачи декларации на товары. Для третьего типа свидетельства предусмотрено 17 упрощений. Примечательно то, что для более эффективного взаимодействия государства в лице таможенных органов и бизнес-сообщества перечень специальных упрощений является открытым. Внедрению программ УЭО в союзном масштабе способствует и применение современных информационных технологий. Так, реестр УЭО с актуальной информацией о приостановлении свидетельства, исключении юридического лица из реестра, размещен на официальном сайте вышестоящих таможенных служб Союза в сети «Интернет», что обеспечивает взаимное признание операторов на всей таможенной территории. Если статус УЭО получен в Российской Федерации, то этот статус будет признаваться другими государствами-членами Союза. Кроме того, о категорировании юридического лица, то есть его отнесении к участникам внешнеторговой деятельности с высоким, средним или низким уровнями рисков оператор также может узнать в сети «Интернет» в личном кабинете, что способствует ускорению выпуска товаров. Ведь основная выгода экономического оператора заключается в том, чтобы как можно быстрее получить в свое распоряжение товары и реализовать их, избегая лишних затрат. Следует отметить, что в соответствии с ч. 9 ст. 383 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» юридическим лицам, которым статус УЭО присвоен в соответствии с ТК ЕАЭС, необходимо будет заключить соглашение о взаимодействии с таможенным органом, в котором планируется применение специальных упрощений. Типовая форма такого соглашения утверждается Минфином России. В целом в развитии статуса УЭО законодателем проделано немало работы, изучена и в чем-то взята за основу международная практика других стран. Однако по-прежнему статус УЭО остается недоступным для среднего и малого бизнеса, поскольку фи-

нансовая устойчивость юридического лица – основная составляющая его статуса, а закрепленные положения закона отдают приоритет безопасности, а не упрощенности выпуска товаров, что создает определенную дилемму в реализации задач таможенных органов.

1. Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 18.05.1973 (в ред. Протокола от 26.06.1999) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 32. – Ст. 4810.
2. О рамочных стандартах безопасности и облегчения мировой торговли Всемирной таможенной организации [Электронный ресурс]. – URL: http://vch.ru/ramochnye_standarty_bezопасnosti_i_oblegcheniya_mirovoi_torgovli.html (дата обращения: 15.02.2020).
3. Таможенный кодекс Российской Федерации от 18.06.1993 № 5221-1, (ред. от 26.06.2008) // Российская газета. – 1993. – № 138.
4. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17), (ред. от 08.05.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 50. – Ст. 6615.
5. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11.04.2017) // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
6. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 32 (часть I). – Ст. 5082.
7. Агамагомедова С.А. Оптимизация и систематизация административных процедур в Таможенном кодексе Евразийского экономического союза // Административное и муниципальное право. – 2018. – № 1.
8. Вобликов В.Ю. Правовой статус уполномоченных экономических операторов: проблемы формирования правового статуса // Публично-правовые исследования (электронный журнал). – 2011. – № 1-2. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Доклад начальника отдела анализа рисков и постконтроля департамента таможенного законодательства и правоприменительной практики ЕЭК В.Р. Козаева на конференции «Таможня 2017: актуальные вопросы ВЭД», организованной газетой «Коммерсантъ» [Электронный ресурс]. – URL: <http://logistika-konsultant.ru/novosti/> (дата обращения: 15.02.2020).

Irina Yevgenyevna Kuvlak, Assistant Professor of the Department of Judicial, Administrative and Prosecutorial Activities of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article analyzes the development of the institution of an authorized economic operator in the field of customs, identifies positive trends in the current customs legislation, and discloses international standards for the status of this participant in foreign economic activity.

Keywords: participant in foreign economic activity, authorized economic operator.





УДК 336.1

Ирина Владимировна Куликова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Кристина Алексеевна Дедова, магистрант направления подготовки «Финансы и кредит» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Статья посвящена системе обязательного медицинского страхования (ОМС) как одного из наиболее важных элементов системы социальной защиты населения в части охраны здоровья и получения необходимой медицинской помощи в случае заболевания.

Ключевые слова: фонд, бюджет, здравоохранение, медицинское страхование.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

ORGANIZATION AND FINANCING OF THE REGIONAL SYSTEM OF COMPULSORY MEDICAL INSURANCE (ON THE EXAMPLE OF ALTAI REGION)

В настоящее время система обязательного медицинского страхования функционирует для того, чтобы обеспечить гражданам реализацию их прав на получение бесплатной медицинской помощи согласно ст. 41 Конституции РФ. Деятельность участников в сфере обязательного медицинского страхования регламентирует Федеральный закон от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ». Необходимо отметить, что каждый субъект Российской Федерации получает специфическое финансирование, что связано с определенными особенностями: уровень экономического

и социального развития региона, численность населения, площадь территории и прочее. В процессе рассмотрения финансирования отдельно взятых регионов нельзя определить общую тенденцию эффективности использования средств, которые были получены ими ранее. В связи с этим возникает необходимость выявить связь между основными показателями эффективности здравоохранения и размером его непосредственного финансирования. Со временем механизм финансирования здравоохранения претерпел значительные изменения [1].

На сегодняшний день в Российской Федерации наблюдается полисубъективная система финансирования здравоохранения, то есть в качестве главного источника финансирования выступают средства обязательного медицинского страхования. Страховщиком в системе ОМС выступает Федеральный фонд, который является государственным учреждением, предоставляющим российским гражданам услуги в области ОМС (ФФОМС).

ФФОМС непосредственно предоставляет субвенции бюджетам фондов территориального характера с целью финансирования





расходных обязательств субъектов Российской Федерации. В рамках данного фонда непосредственно формируется нормированный страховой запас. В настоящее время существует множество некоммерческих организаций, выполняющих полномочия страховщика, при этом данные субъекты хозяйствования должны обязательно соблюдать требования действующей программы ОМС и ни в коем случае не противоречить ей. Указанные субъекты сокращённо называются ТФОМС (территориальные фонды обязательного медицинского страхования).

В соответствии с этим ТФОМС предоставляет необходимые средства при наступлении страховых случаев. Для получения целевых средств от ТФОМС страховые организации должны составить соответствующую заявку с указанием числа застрахованных лиц.

Нормированный страховой запас ТФОМС используется при дефиците средств, связанном с повышением уровня заболеваемости. Предоставление бесплатной медицинской помощи всем гражданам

в рамках своей программы гарантирует ОМС [2].

Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Алтайского края (ТФОМС) сформирован решением Алтайского краевого Совета народных депутатов от 23.07.1992.

Вышеуказанный орган функционирует на основе Положения о Территориальном фонде ОМС Алтайского края, утвержденного постановлением Администрации Алтайского края от 04.02.2011 № 48 «Об утверждении Положения о Территориальном фонде обязательного медицинского страхования Алтайского края». Штатная численность ТФОМС Алтайского края – 249 чел., площадь субъекта – 167 996 км², численность застрахованных лиц – 2 409 194 чел., количество МО – 184, количество СМО – 3. В целях информирования граждан о своих страховых организациях правительство Алтайского края осуществляет активную работу по поляризации рассмотренной ранее службы.

Следует отметить, что в целях реализации защиты прав застрахо-

ванных лиц при оказании бесплатных медицинских услуг в рамках системы ОМС активно функционирует и совершенствуется новое направление – служба страховых представителей. Данная служба сформирована из работников страховых медицинских организаций, осуществляющих свою деятельность в области ОМС на территории Алтайского края, основной функцией которых является сопровождение застрахованных граждан на всех этапах оказания медицинской помощи.

В 2018 г. на финансирование территориальной программы ОМС из бюджета ТФОМС Алтайского края было направлено 29,6 млрд руб. Реализованы в полном объеме все обязательства по финансовому обеспечению медицинской помощи, оказываемой медицинскими учреждениями. Кроме того, за 2018 г. в ТФОМС Алтайского края и его представительства в городах и районах края, а также в страховые медицинские организации было направлено 262 511 обращений застрахованных лиц.

Таблица 1

Прогнозные значения бюджета ТФОМС Алтайского края на 2019-2021 гг. [3]

Показатели	2019 г.	2020 г.	2021 г.
Объем доходов бюджета Фонда, тыс. руб.	32531701,6	35000197,0	37297464,1
в т.ч. за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из бюджета ФФОМС, тыс. руб.	32484375,6	34952871,0	37250138,1
из краевого бюджета	47326,0	47326,0	47326,0
объем расходов бюджета Фонда, тыс. руб.	32531701,6	35000197,0	37297464,1

В статье 1 бюджета ТФОМС Алтайского края на 2019 г., а также на плановый период 2020-2021 гг. необходимо, прежде всего, утвердить главные характеристики

бюджета Территориального фонда ОМС Алтайского края (далее – Фонд) на 2019 г.:

– прогнозируемый общий объем доходов бюджета Фонда в раз-

мере 32531701,6 тыс. руб., а также за счет трансфертов межбюджетного характера. Данные трансферты выплачиваются из бюджета Федерального фонда ОМС в раз-



мере 32484375,6 тыс. руб. и из краевого бюджета в размере 47326,0 тыс. руб.;

– бюджет фонда должен иметь следующий объем расходов: 32531701,6 тыс. руб.

Рассмотрим главные характеристики бюджета Фонда на 2020 г. и 2021 г. Общий объем доходов бюджета Фонда:

– на 2020 г. доход составил 35000197,0 тыс. руб., бюджет также формируется за счет так называемых трансфертов межбюджетного характера. Данные трансферты выделяются из бюджета Федерального фонда ОМС, сумма которого составила 34952871,0 тыс. руб., и из краевого бюджета в сумме 47326,0 тыс. руб.;

– на 2021 г. доход составил 37297464,1 тыс. руб., бюджет также формируется за счет трансфертов межбюджетного характера. Данные трансферты выделяются из бюджета Федерального фонда ОМС, сумма которого составила 37250138,1 тыс. руб., и из краевого бюджета в сумме 47326,0 тыс. руб.;

– общий объем расходов бюджета Фонда на 2020 г. составил 35000197,0 тыс. руб. и на 2021 г. – 37297464,1 тыс. руб.

В современных условиях особую актуальность приобретает внедрение системы распределения финансовых рисков между ТФОМС и страховщиками, которая ориентирована на мотивацию последних к эффективному управлению расходованием средств на оказание медицинской помощи гражданам.

Процесс совершенствования финансирования медицинского страхования заключается в усилении не только роли государственного финансирования, но и в привлечении частных источников при одновременном повышении качества оказания медицинских услуг.

Меры, предполагающие снижение субсидирования объемов неэффективных расходов и ресурсов:

– автоматизация учета использования расходных материалов и лекарственных средств;

– совершенствование системы добровольного медицинского страхования (ДМС), как дополнения к ОМС;

– усиление контрольных мероприятий за функционированием системы платных медицинских услуг;

– изменение механизма исчисления и взимания страховых взносов с учетом размера доходов для отдельных застрахованных лиц;

– сокращение расходов медицинских организаций, которые непосредственно не связаны с оказанием медицинских услуг (например, коммунальные услуги);

– определение зависимости финансирования государственных медицинских учреждений от количества услуг, оказанных населению, а не от численности людей, зарегистрированных на участке поликлиники;

– создание личных счетов граждан, аккумулирующих средства, полученные через ОМС в целях

снижения количества посредников и коррупции.

Исходя из вышеизложенного, можно резюмировать, что здравоохранение на сегодняшний день является приоритетным направлением социально-экономического развития Российской Федерации. В числе основных задач, требующих решения в сфере здравоохранения, следует выделить: предоставление своевременной и качественной медицинской помощи, повышение уровня здоровья населения, предупреждение заболеваний, обеспечение граждан необходимыми медикаментами и прочее. Для достижения поставленных задач необходимо обеспечить системе здравоохранения соответствующий уровень финансирования.

1. Мерс А.О. Региональные аспекты финансирования здравоохранения // Молодой ученый. – 2018. – № 20. – С. 243-246.

2. Мищенко Ю.В. Направления совершенствования финансирования обязательного медицинского страхования // Вопросы и проблемы экономики и менеджмента в современном мире / Сборник научных трудов по итогам Международной научно-практической конференции. – Омск, 2014. – 207 с.

3. О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Постановление Алтайского краевого Законодательного Собрания от 30.11.2018. № 334 // Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.

Irina Vladimirovna Kulikova, 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

Kristina Alekseevna Dedova, Master's Degree program student in the direction of "Finance and Credit" of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The article is devoted to the system of compulsory medical insurance (CMS) as one of the most important elements of the system of social protection of the population in terms of health protection and obtaining the necessary medical care in case of disease.

Keywords: fund, budget, health care, health insurance.





УДК 332.025

Дарья Викторовна Рожкова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

Иван Витальевич Нифонтов, магистрант направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Эффективная инвестиционная политика является залогом успешного экономического развития как регионов, так и государства в целом. В условиях обострения существующих проблем в отечественной экономике улучшение инвестиционного климата является одним из наиболее эффективных и приоритетных механизмов поддержания экономического роста. Вследствие чего проблема инвестиционного развития регионов является актуальной. Перед региональными органами власти и предпринимателями остро стоит вопрос модернизации и перевооружения существующего оборудования для повышения конкурентоспособности местных производителей. Решить данные вопросы возможно за счет реализации региональных инвестиционных стратегий, о чем и пойдет речь в данной статье. Автором уточнены определения понятий «инвестиционный климат» и «региональная инвестиционная стратегия», проанализирована роль инвестиционной стратегии в развитии инвестиционного климата региона на материалах Алтайского края. Выявлено, что за период 2017-2018 гг. в Алтайском крае произошел приток инвестиций в основной капитал, что обусловлено созданием территорий опережающего социально-экономического развития. В анализируемом регионе созданы благоприятные условия для минимизации инвестиционных рисков на уровне субъекта во многом за счет разработки региональной инвестиционной стратегии.

Ключевые слова: Алтайский край, инвестиции, инвестиционная стратегия региона, инвестиционный климат, инвестиционный риск, регион.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СТРАТЕГИЙ В РАЗВИТИИ ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА РЕГИОНА (НА МАТЕРИАЛАХ АЛТАЙСКОГО КРАЯ)

THE ROLE OF STATE INVESTMENT STRATEGIES IN THE DEVELOPMENT OF THE INVESTMENT CLIMATE OF THE REGION (ON THE MATERIALS OF ALTAI KRAI)

Инвестиционный климат региона является одним из первостепенных показателей, определяющих уровень социально-экономического развития субъекта. Вопросами оценки инвестиционного климата на сегодняшний день заняты как теоретики экономической мысли, так и практики на местах – представители органов исполнительной власти.

Вместе с тем, несмотря на широкое тиражирование понятия инвестиционного климата, его суть трактуется учеными по-разному. Так, В.В. Литвинова под инвестиционным климатом понимает «интегральную характеристику среды инвестирования, формирующуюся на основании оценки инвестиционной привлекательности региона в течение длительного промежутка времени (бо-

лее пяти лет) и влияющую на желание потенциального инвестора осуществить вложения» [1]. В свою очередь А.Р. Бакиджанов определяет инвестиционный климат как «совокупность политических и экономических условий, которые формируются в стране для вложений временно свободных денежных средств в целях получения дохода в будущем» [2]. И.В. Корсакова, Н.П. Иванов,



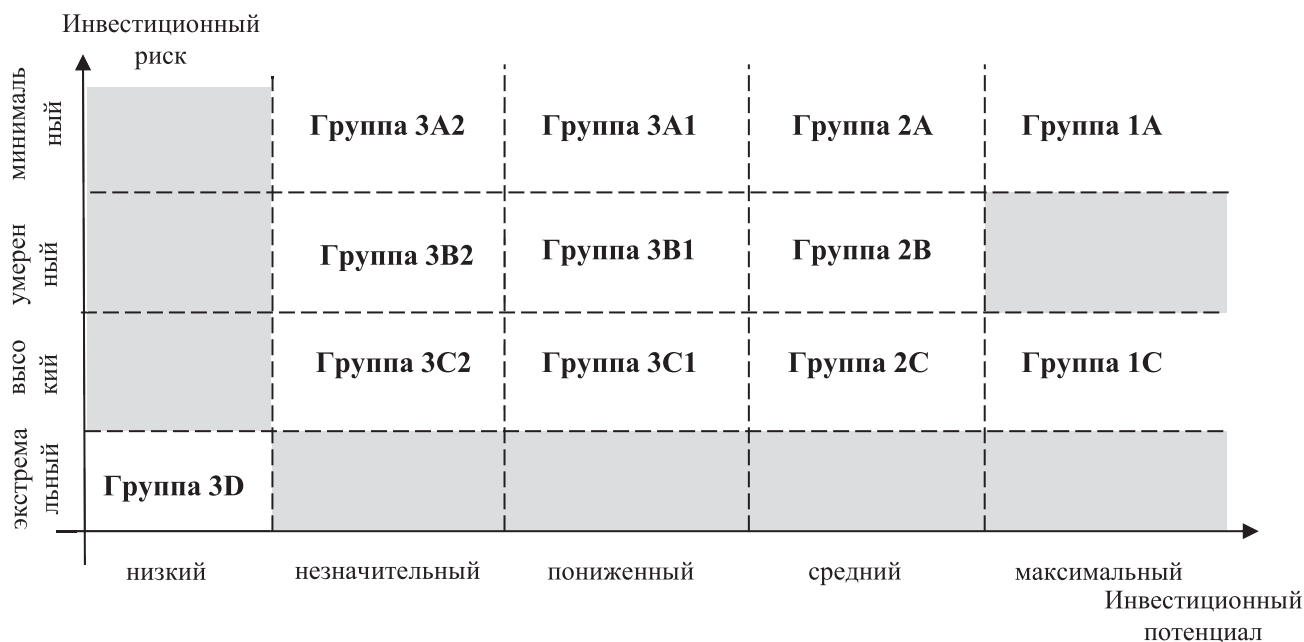
И.А. Митрофанова трактуют инвестиционный климат как обобщенную характеристику совокупности социальных, экономических, организационных, правовых, политических, социокультурных предпосылок, предопределяющих процесс инвестирования в региональную хозяйственную систему. Он включает объективные возможности страны или региона (инвестиционный потенциал) и условия деятельности инвестора (ин-

вестиционный риск)» [3]. Объединив теоретические подходы, можем сказать, что инвестиционный климат представляет собой синтез двух объективных составляющих инвестиционной деятельности: возможностей (потенциала) и ограничений (риска).

Традиционно политические и экономические факторы оказывают максимальное влияние на формирование инвестиционного климата региона, что

обусловлено большой ролью государства в содействии благоприятного влияния данных факторов. Одним из действенных методов воздействия на инвестиционный климат региона является определение целей стратегического развития общества и экономики и их выражение в региональной инвестиционной стратегии.

Инвестиционная стратегия региона – это совокупность целей, задач, при-



Пояснение к рисунку:

1А	Московская область, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Краснодарский край
2А	Белгородская область, Республика Татарстан, Нижегородская область, Самарская область
3А1	Воронежская область, Курская область, Липецкая область, Рязанская область, Тамбовская область, Тульская область, Ленинградская область, Тюменская область
2В	Ростовская область, Республика Башкортостан, Пермский край, Ханты-Мансийский АО – Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ, Челябинская область, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область
3В1	Владимирская область, Калужская область, Брянская область, Ивановская область, Смоленская область, Тверская область, Ярославская область, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Мурманская область, Астраханская область, Волгоградская область, Ставропольский край, Удмуртская Республика, Чувашская Республика,

	Оренбургская область, Пензенская область
3В1	Саратовская область, Ульяновская область, Алтайский край, Омская область, Томская область, Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Сахалинская область, Республика Крым
3В2	Костромская область, Орловская область, Ненецкий АО, Новгородская область, Псковская область, Республика Адыгея, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Кировская область, Республика Хакасия, Камчатский край, Амурская область, Магаданская область, г. Севастополь
3С1	Забайкальский край, Республика Бурятия
3С2	Республика Карелия, Республика Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия – Алания, Курганская область, Республика Алтай, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ
3D	Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Чеченская Республика, Республика Тыва

Рис. 1. Распределение российских регионов по рейтингу инвестиционного климата, 2019 г. [5]





оритетов развития инвестиционной деятельности, а также организационно-административных и финансово-экономических мер по формированию благоприятного инвестиционного климата, определяемых принятой программой регионального развития с учетом общегосударственной инвестиционной политики. То есть инвестиционная стратегия является планом или программой вложения финансовых ресурсов в территорию и хозяйствующие субъекты, функционирующие в ее пределах. Стратегия предопределяет развитие благоприятного инвестиционного климата региона за счет максимального использования инвестиционного потенциала, оптимального распределения инвестиционных ресурсов, вовлечения заинтересованных лиц, в том числе государственных структур, коммерческих банков, финансовых организаций, страховых, инвестиционных, венчурных фондов, промышленных предприятий и предпринимателей [4].

В Российской Федерации инвестиционные стратегии принимаются чаще

всего в рамках стратегий социально-экономического развития субъекта.

По результатам 2019 г. субъекты Российской Федерации имеют разную оценку инвестиционного климата. Так, в распределении российских регионов по рейтингу инвестиционного климата лидирующие позиции (имеют максимальный потенциал и минимальный риск (1А)) заняли Московская область, города Москва и Санкт-Петербург и Краснодарский край, позиции аутсайдеров (имеют низкий потенциал и экстремальный риск (3D)) заняли Республики Дагестан, Ингушетия, Чечня и Тыва. Субъекты Сибирского Федерального округа разместились в категориях среднего и пониженного потенциала. Алтайский край вошел в группу регионов с пониженным потенциалом, но умеренным риском (3В1) (рис. 1).

Алтайский край, являясь регионом агроориентированным, имеющим высокий инвестиционный потенциал как в обрабатывающей промышленности, так и в туристско-рекреационной деятельности, требует особого внимания

в области разработки инвестиционной стратегии развития региона. Так, в 2018 г. край имел 29-й ранг инвестиционного риска, а в 2019 г. – 38-й ранг. Вместе с тем инвестиционный потенциал стабилен и находится на 25-м месте из 85 субъектов [5]. Таким образом, можно утверждать, что требуется не просто разработка инвестиционной стратегии, формирующей благоприятный инвестиционный климат, а стратегии, позволяющей минимизировать инвестиционные риски в регионе.

Анализируя объем инвестиции в основной капитал в Алтайском крае, видим, что в период с 2013 по 2016 гг. произошло сокращение объема инвестиций на 21%, в то же время с 2017 г. наблюдаем положительную динамику [6]. За период с 2016 по 2108 гг. прирост инвестиций в абсолютном выражении составил 34 640,4 млн руб. (табл. 2), что связано во многом с созданием территорий опережающего социально-экономического экономического развития в городах Заринск, Бийск и Новоалтайск.

Таблица 1

Объем инвестиций в основной капитал Алтайского края, 2013-2018 гг.

Год	Инвестиции в основной капитал, млн рублей	В процентах к предыдущему году	Инвестиции в основной капитал на душу населения, рублей
2013	94 586,20	105,2%	39 498
2014	99 680,50	105,4%	41 747
2015	78 538,10	78,8%	32 988
2016	75 284,80	95,9%	31 749
2017	84 212,50	111,9%	35 115
2018	109 925,20	130,5%	47 441

Свыше 72% объема инвестиций в основной капитал направлено в приоритетные для региона виды деятельности: обрабатывающие производства – 22,9%, транспортировка и хранение – 19,4%, деятельность по операциям с недвижимым имуществом – 11,8%, сельское хозяйство – 9,4%, обеспечение электрической энергией, газом и паром, кондиционирование воздуха – 8,7%. Положительная динамика инвестиций в 2018 г. по отношению к 2017 г. отмечена в следующих секторах экономики: транспортировка и хранение (прирост составил 70%), обрабатывающие производства (прирост – 60%), добыча полезных ископаемых (прирост – 30%) [6] (рис. 2).

Таким образом, можно сделать вывод, что в Алтайском крае возможно сформировать благоприятные условия для развития инвестиционного климата. На сегодняшний день в регионе принята стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2035 г., в рамках которой разработана региональная инвестиционная стратегия, базирующаяся на формировании единой имиджевой политики Алтайского края, развитии механизмов обеспечения инвестиционных проектов необходимыми для реализации ресурсами, применении инструментов государственно-частного партнерства для развития региональной инфраструктуры [7]. Реализация данной

стратегии позволит минимизировать влияние следующих факторов, формирующих высокий уровень инвестиционного риска Алтайского края:

- высокий уровень затрат на развитие сопутствующих объектов инфраструктуры;
- сложность реализации инвестиционных проектов за счет наличия административных барьеров;
- недостаточный уровень коммуникации между властью и бизнесом;
- недостаточный уровень компетенций лиц, занимающихся вопросами инвестиционного развития края на муниципальном уровне;



преимущественная роль внутренних инвестиций над внешними.

В целом реализация инвестиционной стратегии позволит сформировать

не только благоприятный инвестиционный климат Алтайского края, но и положительный образ региона, что подтверждается успешным опытом реализации

региональных инвестиционных стратегий в Республиках Башкортостан, Татарстан, Нижегородской, Самарской, Челябинской областях и Краснодарском крае.

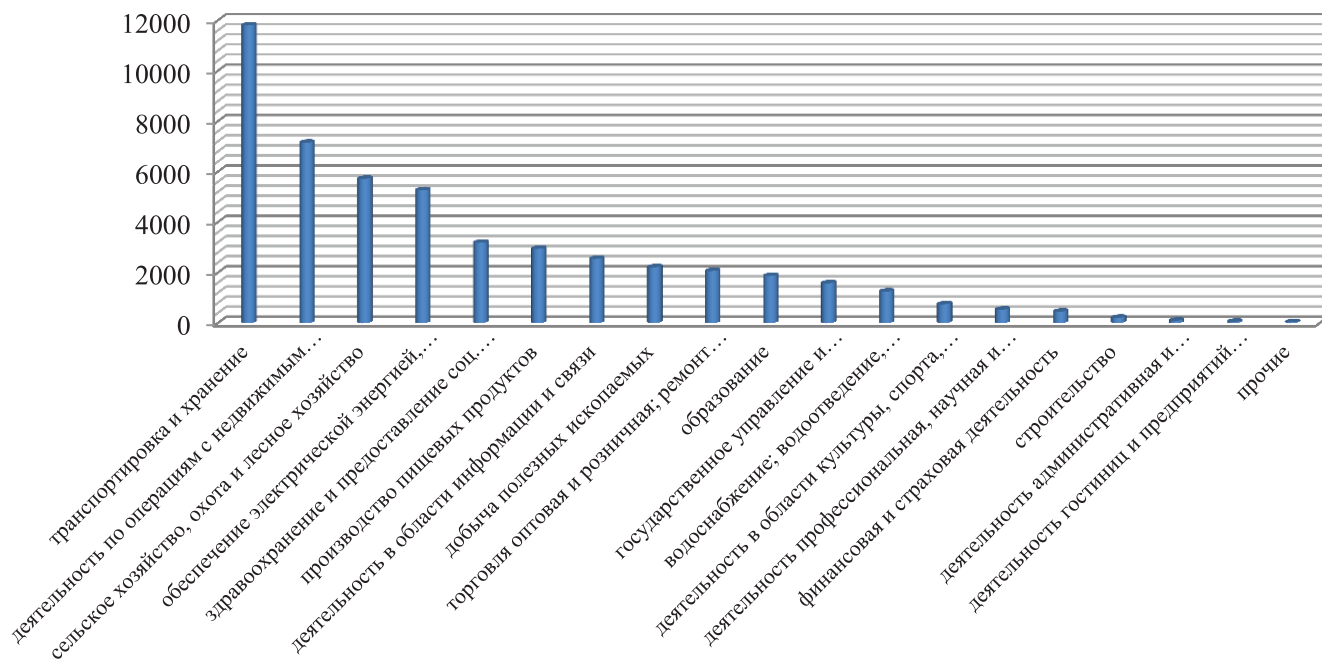


Рис. 2. Объемы инвестиций в основной капитал в Алтайском крае по отраслям, 2018 г., млн руб.

1. Литвинова В.В. Инвестиционная привлекательность и инвестиционный климат региона. – М.: Финансовый университет, 2013. – 116 с.

2. Бакитжанов А.Р., Филин С.У. Инвестиционная привлекательность региона: методические подходы и оценка // Инвестиции в России. – 2017. – № 5. – С. 11-12.

3. Корсакова И.В., Иванов Н.П., Митрофанова И.А. Инвестиционный климат как фактор конкурентоспособности регионального хозяйственного комплекса // Часопис економічних реформ. – 2017. – № 1 (25). – С. 78-84.

4. Крупина Н.Н. Инвестиционная стратегия региона: учеб. пособие [Электронный ресурс]. – Москва: ИНФРА-М, 2017. – 179 с. – URL: <https://znanium.com/catalog/product/652944> (дата обращения: 15.02.2020).

5. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов России – 2019: результаты и основные выводы: аналитические материалы [Электронный ресурс] / Аналитика: рейтинговое агентство. – URL: https://raex-a.ru/files/REG_2019

6. Управление Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай [Электронный ресурс]. – URL: <https://akstat.gks.ru/> (дата обращения: 15.02.2020).

7. Проект стратегии социально-экономического развития Алтайского края до 2035 года [Электронный ресурс]. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ff2df63883cef734f344126c2294c79e/ak_2019.pdf (дата обращения: 15.02.2020).

8. Аналитика: рейтинговое агентство. – URL: https://raex-a.ru/files/REG_2019

9. Управление Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю и Республике Алтай [Электронный ресурс]. – URL: <https://akstat.gks.ru/> (дата обращения: 15.02.2020).

Daria Viktorovna Rozhkova, 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

Ivan Vitalievich Nifontov, Master's Degree program student in the direction of «State and Municipal Management» of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

An effective investment policy is the key to successful economic development of the region and the state as a whole. In conditions of aggravation of existing problems in the national economy, improving the investment climate is one of the most effective and priority mechanisms for economic growth. As a result, the problem of investment development of regions is relevant. Regional authorities and entrepreneurs are faced with the urgent issue of upgrading and re-equipping the existing machinery to increase the competitiveness of local manufacturers. It is possible to solve these issues by implementing regional investment strategies, which are discussed in this article. The author clarified the definitions of the concepts «investment climate» and «regional investment strategy», and analyzed the role of investment strategy in the development of the investment climate of the region on the materials of Altai Krai. It was revealed that for the period 2017-2018, in Altai Krai there was an influx of investment into fixed capital, which was due to the creation of territories of advanced socio-economic development. In the analyzed region, favorable conditions have been created for minimizing investment risks at the level of the subject, largely due to the development of a regional investment strategy.

Keywords: Altai Krai, investment, investment strategy of the region, investment climate, investment risk, region.





УДК 303.724.32.039.3

Александра Сергеевна Савченко, аспирант направления подготовки «Экономика» Сибирского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В современных условиях становится актуальным вопрос оценки платежеспособности и кредитоспособности организации. Современные методики анализа финансового состояния организации не всегда учитывают специфику отрасли или региональные особенности. Моделирование оценки финансового состояния сельскохозяйственных организаций с использованием корреляционно-регрессионного анализа позволило установить уравнение для определения кредитоспособности организации, а также границы классов кредитоспособности.

Ключевые слова: диагностика, финансовое состояние, кредитоспособность, корреляция, регрессия.

МОДЕЛИРОВАНИЕ ОЦЕНКИ ФИНАНСОВОГО СОСТОЯНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

MODELING THE ASSESSMENT OF THE FINANCIAL CONDITION OF AGRICULTURAL ORGANIZATIONS OF ALTAI KRAI

Одной из важных проблем большей части бизнес-сообщества в условиях ограниченности финансовых ресурсов является недостаточная платежеспособность хозяйствующих субъектов, что нарушает интересы работников, инвесторов, поставщиков, финансовых организаций и налоговых органов. В этих условиях анализ платеже- и кредитоспособности организации дает комплексную оценку их финансового состояния.

Для получения кредита в банке предприятиям необходимо подтвердить свою кредитоспособность, для чего производятся расчеты, анализируется состояние организации. В результате произведенных расчетов банк принимает решение – целесообразно выдавать кредит данной организации или нет. Современная методика оценки кредитоспособности заемщика представляет из себя сложившийся механизм оценки различных показателей финансового состояния субъекта хозяйствования, однако такая система не всегда способна точно определить финансовую состоятельность организации, а также учитывает не все специфические факторы, характерные для отрасли сельского хозяйства.

Моделирование оценки финансового состояния сельскохозяйственных организаций было проведено путем построения многофакторной регрессии и определения классов финансового состояния организации, что позволит более точно определить класс кредитоспособности заемщика.

Для построения многофакторной регрессии были использованы открытые данные финансовой отчетности 100 сельскохозяйственных предприятий за 2017 г. В ходе исследования результативным показателем, отражающим финансовое состояние организации, был выбран коэффициент финансовой независимости (автономии).

Были выбраны следующие факторные показатели:

1. K_1 – доля краткосрочных обязательств в структуре активов;
2. K_2 – коэффициент соотношения собственного и заемного капитала;
3. K_3 – коэффициент покрытия заемного капитала;
4. K_4 – коэффициент критической оценки (быстрой ликвидности);
5. K_5 – коэффициент обеспеченности собственными средствами (доля собст-

венных оборотных средств в оборотных активах);

6. K_6 – оборачиваемость оборотных активов;

7. K_7 – задолженность по EBITDA;

8. K_8 – коэффициент финансовой независимости в отношении формирования запасов и затрат.

Для проверки вывода о наличии корреляционной связи между переменными была проведена оценка их значимости с учетом t-критерия Стьюдента, в ходе использования пакета анализа Microsoft Excel «Корреляция» (табл. 1). Полученное значение сравнивалось с табличным критическим значением. Поскольку t – наблюдаемое во всех случаях выше t – табличного (1,9845), кроме коэффициента при K_6 , то связь между результативным и факторными показателями ($K_1, K_2, K_3, K_4, K_5, K_7, K_8$) является надежной.

Метод пошаговой регрессии был использован для расчета уравнения оценки уровня финансовой независимости организации. На каждом шаге анализировали полученные уравнения регрессии, с учетом множественного коэффициента корреляции (R) и детерминации (D), а также стандартной ошибки (e). Вели-



чина каждого из трех перечисленных показателей на каждом шаге сравнивалась с предыдущим.

Увеличение величин коэффициентов корреляции и детерминации, а также уменьшение стандартной ошибки свидетельствовало о более точном урав-

нении регрессии. Результаты расчета уравнения регрессии представлены в таблице 2 [1].

Таблица 1

Матрица коэффициентов корреляции показателей финансового состояния сельскохозяйственных организаций Алтайского края

	Y	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8
Y	1,0000								
K1	-0,6890	1,0000							
K2	0,4428	-0,3823	1,0000						
K3	0,4200	-0,3551	0,9851	1,0000					
K4	0,2488	-0,3143	0,4708	0,4647	1,0000				
K5	0,9168	-0,5103	0,4028	0,3945	0,2439	1,0000			
K6	-0,0798	0,1361	-0,1177	-0,1853	-0,1689	-0,2849	1,0000		
K7	-0,5002	-0,0081	-0,0942	-0,0913	-0,0318	-0,4947	-0,0365	1,0000	
K8	0,6027	-0,4801	0,2815	0,2071	0,3605	0,4004	0,3079	-0,2605	1,0000

Таблица 2

Результаты расчета уравнения регрессии

№ п/п	Уравнение связи	R	D(R ²)	e	Примечание
Этап 1 – введен K5		0,9168	0,8406	0,0874	Включить
Этап 2 – введен K1		0,9522	0,9067	0,0672	Включить
Этап 3 – введен K8		0,9688	0,9385	0,0548	Включить
Этап 4 – введен K7		0,9756	0,9518	0,0488	Включить
Этап 5 – введен K2		0,9758	0,9522	0,0489	Не включать
Этап 6 – введен K3		0,9759	0,9523	0,0488	Включить
Этап 7 – введен K4		0,9795	0,9594	0,0452	Включить

По завершению пошагового расчета уравнения регрессии нами была выявлена полная взаимосвязь показателей при шестифакторной модели, полученной на последнем шаге. В ходе исследования было получено следующее уравнение, позволяющее проводить оценку кредитоспособности потенциальных заемщиков:

где Y – коэффициент финансовой независимости (автономии);

X₁ – коэффициент обеспеченности собственными средствами (доля собственных оборотных средств в оборотных активах);

X₂ – доля краткосрочных обязательств в структуре активов;

X₃ – коэффициент финансовой независимости в отношении формирования запасов и затрат;

X₄ – задолженность по ЕБИТДА;

X₅ – коэффициент покрытия заемного капитала;

X₆ – коэффициент критической оценки (быстрой ликвидности) [2].

Коэффициенты представленного уравнения регрессии показали количественное воздействие каждого фактора на результирующий показатель при неизменности других:

1. Наблюдается прямая зависимость между коэффициентом автономии и коэффициентом обеспеченности собственными средствами, финансовой независимости в отношении формирования запасов и затрат, покрытия заемного капитала, увеличение которых приводит к росту коэффициента финансовой независимости на 0,2848%, 0,0502%, 0,0010% соответственно.

2. Наблюдается обратная зависимость между коэффициентом автономии и долей краткосрочных обязательств в структуре активов, задолженностью

по ЕБИТДА, коэффициентом критической оценки, увеличение которых приводит к снижению коэффициента финансовой независимости на 0,4223%, 0,0049%, 0,0036% соответственно.

Кроме того, нами была дана оценка значимости уравнения регрессии по адекватности и точности. Множественный R равен 0,9795, что свидетельствует о сильной связи между результирующим и факторным показателями. R-квадрат составляет 0,9594 и показывает, что изменение коэффициента финансовой независимости на 95,9% зависит от изменения факторных признаков. Все это означает значимость полученного уравнения регрессии.

Для определения критериев при кредитовании сельскохозяйственных организаций и разработки рекомендаций для АО «Россельхозбанк» нами был произведен расчет результирующего признака Y.





На основании методики анализа и оценки финансового состояния заемщиков АО «Россельхозбанк» (в ред. от 09.02.2016) оптимальным значением коэффициента финансовой независимости у сельскохозяйственных организаций является 0,4. Для определения второй границы интервала было рассчитано среднее значение показателя Y , которое составило 0,761. На основании проведенных исследований можно выделить

три класса финансовой устойчивости заемщиков:

1. К первому классу относятся организации с высокими финансовыми показателями, которым соответствует устойчивое финансовое положение: $Y \geq 0,761$.
2. Для второго класса характерно среднее финансовое состояние: $0,4 \leq Y < 0,761$.
3. Третий класс финансовой устойчивости характеризуется неудовлетво-

рительным финансовым состоянием организации: $Y < 0,4$ [3].

Проведем оценку разработанной модели, сравним результаты расчета полученного показателя оценки кредитоспособности сельскохозяйственных организаций и группой финансовой устойчивости, полученной по методике, изложенной в постановлении Правительства РФ от 30.01.2003 № 52 (табл. 3) [4].

Таблица 3

Определение классов финансовой устойчивости по авторской методике и в соответствии с методикой, представленной в постановлении Правительства РФ от 30.01.2003 № 52

Классы финансовой устойчивости	Уравнение регрессии					
	3-й класс ($Y < 0,4$)		2-й класс ($0,4 \leq Y < 0,761$)		1-й класс ($Y \geq 0,761$)	
	абс.	%	абс.	%	абс.	%
1	-	-	1	3,57	28	45,16
2	-	-	14	50,00	34	54,84
3	2	20,00	10	35,72	-	-
4	7	70,00	3	10,71	-	-
5	1	10,00	-	-	-	-
Всего	10	100,00	28	100,00	62	100,00

Проведенный анализ позволяет говорить нам о соответствии результатов расчета результативного показателя, полученного из регрессионного уравнения, и результатов распределения организаций по классам финансовой устойчивости.

К первому классу платежеспособности в соответствии с авторской методикой были отнесены 62 организации, 34 из которых имели 2-й класс финансовой устойчивости согласно утвержденной методике, а 28 организаций соответствовали 1-му классу.

Если согласно авторской методике 10 организаций из 100 относились к 3-му классу кредитоспособности, то и согласно методике Правительства РФ 70% организаций (из рассмотренных 10) относились к 4-му классу финансовой устойчивости, 10% – к 5-му классу, 20% – к 3-му классу.

2-й класс кредитоспособности, согласно авторской методике, сформировали организации, которые принадлежат 2-му классу (50%), а также 3-му (36%), 4-му (11%) и 1-му (3%) классам [5].

Таким образом, полученное в ходе многофакторной регрессии уравнение позволяет осуществлять экспресс-анализ финансового состояния сельскохозяйственной организации, а также своевременно провести диагностику финансового состояния организации и принять решение об уровне кредитоспособности.

1. Швецов Ю.Г., Сабельфельд Т.В. Применение регрессионной модели для диагностики финансовой несостоятельности предприятий // Сибирская финансовая школа. – 2010. – № 2 (79). – С. 77-80.
2. Савченко А.С., Рожкова Д.В. Особенности моделирования коммерческими банками условий кредитования сельскохозяйст-

венных предприятий региона // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2019. – № 17. – С. 95-97.

3. Федотова М.А. Построение модели оценки потенциальной кредитоспособности сельскохозяйственных организаций // Финансы и кредит. – 2011. – № 40 (472). – С. 67-72.

4. О реализации Федерального закона «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей»: Постановление Правительства РФ от 30.01.2003 № 52, (в ред. от 29.08.2003) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 6. – Ст. 523.

5. Воробьев С.П. Оценка финансового состояния сельскохозяйственных организаций Алтайского края // Развитие инновационной деятельности в АПК региона: материалы Международной научно-практической конференции / под ред. А.М. Зубахина. – Барнаул: АЗБУКА, 2012. – С. 70-74.

Aleksandra Sergeevna Savchenko, postgraduate student of the direction of "Economics" of the Siberian Institute of Management – A Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In modern conditions, the issue of assessing the solvency and creditworthiness of the organization becomes relevant. Modern methods of analysis of the financial condition of the organization do not always take into account the specifics of the industry or regional characteristics. Modeling the assessment of the financial condition of agricultural organizations using correlation and regression analysis allowed us to find the equation for determining the creditworthiness of the organization, as well as the boundaries of the creditworthiness classes.

Keywords: diagnostics, financial condition, creditworthiness, correlation, regression.





УДК 631.1.016

Ангелина Алексеевна Сорокина, преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Устойчивое развитие предприятий представляет собой комплексное понятие, зависящее от большого количества экономических, социальных и экологических факторов. В условиях экономического кризиса, который характеризуется снижением экономического роста, падением деловой активности актуальной проблемой является сохранение и оценка устойчивого развития предприятий, а также правильный выбор стратегии устойчивого развития.

Ключевые слова: предпринимательские структуры, экономический кризис, обеспечение устойчивости, стратегия устойчивого развития.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

PROBLEMS AND PROSPECTS OF ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF BUSINESS STRUCTURES IN THE CONTEXT OF THE ECONOMIC CRISIS

По причине глобального финансового кризиса во всем мире произошел спад экономического роста. Снижение спроса на товары и услуги – это основная причина. Внешняя среда в условиях экономического кризиса оказывает сильное давление на предприятия, которым, в свою очередь, необходимо адаптироваться к этим изменениям. Сокращение расходов, пересмотр стратегий развития – это те меры, которые приходится предпринимать в условиях кризиса для того, чтобы сохранить свою устойчивость.

Далее представим непосредственно схему сущности устойчивости предпринимательских структур (рис. 1).

Также параметры устойчивости предпринимательских структур характеризуются наличием взаимосвязи между тремя составляющими (рис. 2).

Экономические, социальные и экологические – это три вида принципов, на которых должно строиться управление предприятиями в долгосрочной перспективе. Максимизация прибыли при введении ограничений, и одновременно минимизация негативного воздействия на окружающую

среду – это залог устойчивости на уровне предприятия. Внедрение инноваций, развитие человеческих ресурсов, повышение производительности – все это меры, которые может использовать предприятие.

Рассматривая проблемы и перспективы обеспечения устойчиво-



Рис. 1. Схема понятия и сущности устойчивости предпринимательских структур





сти предпринимательских структур в условиях кризиса, обязательно необходимо обратить внимание на разработку стратегий устойчивого развития.

Для этого предприятиям необходимо соблюдать определенные условия. Главное из них – это комплексность, которая позволит обеспечить согласованность стратегии на разных уровнях.

Модель разработки стратегии должна учитывать также тот факт, что каждое предприятие имеет свой тип и размер. Все это и определяет актуальность задачи по разработке эффективной стратегии устойчивого развития. Особое внимание необходимо в данном случае уделять международным рекомендациям для открытой отчетности по устойчивому развитию, то есть использовать их критерии и подходы.

М.В. Глазова обращает внимание на принципы, рекомендованные Европейским советом по менторству и коучингу, которые будут способствовать достижению устойчивости предпринимательских структур [1, с. 130].

В период экономического кризиса достаточно непростой задачей является ответственное ведение бизнеса. Причина этого в том, что существует необходимость оставаться конкурентоспособным, а также имеет место стремление к получению прибыли посредством сокращения расходов и реструктуризации бизнеса, особенно остро вступает в противоречие с идеей минимизации негативных социальных и экологических последствий.

Таким образом, несмотря на повышенную сложность ответственного

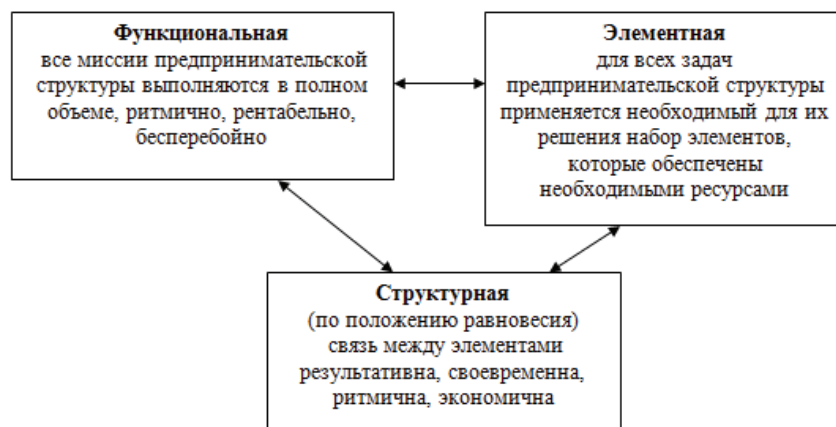


Рис. 2. Взаимосвязь составляющих параметров устойчивости предпринимательских структур [3, с. 89]

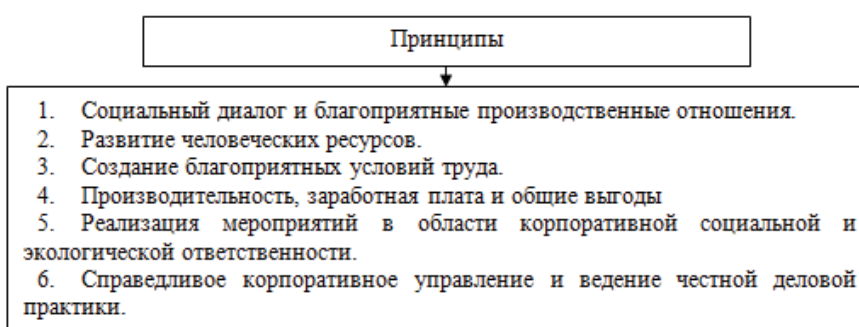


Рис. 3. Принципы по достижению устойчивости

ведения бизнеса в условиях кризиса, в этот период оно является особенно необходимым, так как выгодно отличается ответственные предпринимательские структуры от конкурентов, заботящихся только о собственных интересах, и обеспечивает им высокую лояльность сотрудников, контрагентов и потребителей.

1. Глазова М.В. Проблемы и перспективы обеспечения устойчивости развития предпринимательских структур в условиях кризиса // Региональная экономика: теория и практика. – 2016. – № 9 (432). – С. 129-137.

2. Дадэрко Д.А. Обеспечение устойчивого развития предпринимательских структур в условиях экономического кризиса // Научно-аналитический

сборник по материалам конференции. – 2016. – С. 63-69.

3. Закроева-Фаринская Ю.Г. Методологические аспекты устойчивого развития и устойчивости предпринимательских структур в условиях нестабильной среды // Экономическая среда. – 2017. – № 3 (21). – С. 89-95.

4. Саубанов А.Г. Формирование стратегии устойчивого развития предприятия в условиях кризиса // Вестник Науки и Творчества. – 2017. – № 1 (13). – С. 123-130.

5. Семенова А.Д., Курочкина А.А. Стратегические направления устойчивого развития предприятий в условиях экономического кризиса // Сборник научных статей 7-й Международной научно-практической конференции. В 3-х томах / Ответственный редактор А.А. Горохов. – 2017. – С. 136-140.

Angelina Alekseevna Sorokina, Lecturer of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

Sustainable enterprise development is a complex concept that depends on a large number of economic, social and environmental factors. In conditions of economic crisis, which is characterized by lower growth, falling business activity, the actual problem is the maintenance and evaluation of sustainable development of enterprises, and sustainable development strategies.

Keywords: business structures, economic crisis, sustainability, sustainable development strategy.





УДК 336.025

Ольга Васильевна Чубур, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук, доцент

Елена Евгеньевна Каримова, магистрант направления подготовки «Финансы и кредит» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

Рассмотрены вопросы формирования налоговых доходов бюджета Алтайского края. Проанализировано влияние современной налоговой политики на доходы регионального бюджета.

Ключевые слова: налоговые доходы, межбюджетные отношения, региональные бюджеты.

НАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ БЮДЖЕТА АЛТАЙСКОГО КРАЯ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

TAX REVENUES OF THE BUDGET OF ALTAI KRAI: CURRENT STATE AND PROSPECTS

Одним из важных приоритетов экономической политики государства на ближайшую перспективу является создание эффективной налоговой системы, обеспечивающей функционирование бюджетов различных уровней бюджетной системы РФ и позволяющей реализовывать полномочия органов власти на всех уровнях управления.

Региональная и муниципальная власть, управляя подведомственной ей территорией в условиях ограниченных финансовых ресурсов, должна практически обеспечивать минимально необходимый уровень социальных потребностей.

Формирование налоговых доходов бюджетов разных уровней является очень сложным механизмом. Федеральные и региональные власти имеют различные цели ввиду различных закрепленных за ними предметов ведения. Обеспечение темпов эконо-

мического развития государства в целом может не отвечать интересам регионов и идти вразрез с решением их проблем. Обеспечение региональных бюджетов собственными источниками налоговых доходов должно поддерживать финансовую самостоятельность регионов и муниципальных образований. Различный уровень развития экономики в субъектах федерации, различная структура ВРП, различная налогооблагаемая база усложняют процессы установления нормативов отчислений в региональные и местные бюджеты и формирования межбюджетных трансфертов между бюджетами разных уровней.

Отсутствие возможности эффективного перераспределения налоговых доходов, как известно, требует высокой централизации доходов в федеральном бюджете и дальнейшего их перераспределения между регионами для обеспечения возможности осу-

ществления полномочий всех ветвей власти.

Одной из составляющей бюджетного устройства государства является система межбюджетных отношений, регулирующая не только разграничение расходных обязательств, распределение доходов между бюджетами разных уровней, но и вопросы формирования межбюджетных трансфертов. Перераспределение доходов бюджетной системы между территориями должно обеспечивать эффективную деятельность органов власти и местного самоуправления в направлении поддержания политической и социальной стабильности в настоящее время и на перспективу.

В настоящее время доля доходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в общей сумме доходов бюджетов бюджетной системы РФ около 35% (табл. 1).





Таблица 1

Основные параметры бюджетов бюджетной системы РФ в 2018-2021 гг., млрд руб. [1]

Показатель	2019	2020	2021	2022
Доходы, всего	39 082	40 434	42 536	44 887
%% ВВП	35,8	35,8	35,3	34,9
Федеральный бюджет	20 175	20 379	21 247	22 058
без учета межбюджетных трансфертов	20 127	20 359	21 241	22 058
Консолидированные бюджеты субъектов	13 376	14 122	14 836	15 616
без учета межбюджетных трансфертов	10 975	11 570	12 270	13 133
Государственные внебюджетные фонды	11 425	12 060	12 584	13 233
без учета межбюджетных трансфертов	7 981	8 505	9 025	9 696

Межбюджетные трансферты составляют менее 2% ВВП, что ниже среднемировых показателей (так, для развивающихся стран характерен показатель в 2,2%, для индустриальных – 2,8%).

Эффективность представления межбюджетных трансфертов опре-

деляется соблюдением баланса интересов всех уровней власти: верхний уровень управления заинтересован в качественном контроле использования межбюджетных трансфертов при управлении региональными и местными финансами, нижестоящий уровень

управления при этом должен сохранять финансовую самостоятельность.

В 2020 г. прогнозная доля межбюджетных трансфертов в структуре доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации составляет 18%.

Таблица 2

Основные параметры консолидированных бюджетов субъектов в 2018-2021 гг., млрд руб. [1]

Показатель	2019	2020	2021	2022
Доходы	13 376,0	14 122,1	14 836,3	15 616,3
%% ВВП	12,3	12,5	12,3	12,2
Собственные доходы	10 974,6	11 569,6	12 269,9	13 133,4
Межбюджетные трансферты	2 401,4	2 552,4	2 566,4	2 482,9

Наблюдается существенная дифференциация доли трансфертов по федеральным округам: от 11% в Центральном федеральном округе, до 64% в Северо-Кавказском федеральном округе.

Доля межбюджетных трансфертов в краевом бюджете Алтайского края составляет в 2020 г. около 48%, что значительно затрудняет эффективное осуществление возложенных на региональные и местные органы власти полномочий.

Величина и структура собственных доходов региональных бюджетов обусловлены структурой ВРП и величиной налогооблагаемой базы. В структуре валового регионального продукта Алтайского края существенно преобладают промышленность, сельское хозяйство, торговля. Данные виды деятельности формируют около 62% общего объема ВРП и 61,6% всех

налоговых отчислений в бюджетную систему региона.

Динамика поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет РФ и бюджет Алтайского края за период 2016-2018 гг. представлена в таблице 3. В 2018 г. около 72% налоговых доходов, собранных на территории Алтайского края, было направлено на формирование консолидированного бюджета региона.

Состав налоговых доходов, пополнявших федеральный и региональный бюджеты, свидетельствует о ведущей роли НДС, НДФЛ и налога на прибыль (табл. 4).

В 2019 г. были внесены множественные поправки в НК РФ. Основная часть изменений вступает в силу с 01.01.2020. Проанализируем возможные последствия основных из них. Около 20% налоговых доходов бюдже-

та Алтайского края приходится на торговлю. В секторе малого и среднего предпринимательства действует 79,2% от общего числа хозяйствующих субъектов региона. Доля налогов, поступивших от субъектов малого и среднего предпринимательства, в общем объеме налоговых поступлений в консолидированный бюджет края свыше 20%. Планируемое изменение налоговой политики относительно субъектов малого и среднего бизнеса существенно скажется на доходах регионального бюджета.

Большое количество новаций связано с грядущей отменой ЕНВД в 2021 г. В 2018 г. в местные бюджеты Алтайского края поступило этого налога 891 млн руб. Первое ограничение, вступающее в силу с 2020 г., – отмена ЕНВД для нерозничной торговли. В новой редакции п. 2.3 ст. 346.26 НК РФ теперь особо огово-



рен запрет для применяющих ЕНВД проводить любые торговые сделки, не относящиеся к категории «розница». С 01.01.2020 розничная продажа

товаров, подлежащих обязательной маркировке, не относится к розничной торговле. Это новшество в ст. 346.27

НК РФ введено законом «Об изменениях в НК РФ» № 325-ФЗ.

Таблица 3

Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет РФ и бюджет Алтайского края (2016-2018 гг.), млрд руб. [2]

Регион	Год	Доходы, администрируемые налоговыми органами			
		Всего	в федеральный бюджет	в консолидированный бюджет субъекта РФ	из него - в доходы местных бюджетов
Российская Федерация	2018	21 328	11 926	9 402	1 193
Алтайский край		83	22	61	14
Российская Федерация	2017	17 343	9 162	8 181	1 088
Алтайский край		79	23	56	13
Российская Федерация	2016	14 482	6 929	7 553	1 012
Алтайский край		73	20	53	12

Таблица 4

Структура поступлений основных администрируемых доходов по уровням бюджета РФ за январь-октябрь 2019 г., млн руб. [2]

Администрируемые доходы	Поступило в консолидированный бюджет РФ	в том числе:	
		в федеральный бюджет	в консолидированный бюджет субъекта РФ
Всего поступило доходов	74 335,0	23 012,3	51 322,6
Налог на прибыль	14 396,6	1 701,7	12 695,0
НДФЛ	21 288,0	X	21 288,0
НДС	18 187,7	18 187,7	X
Акцизы	4 138,6	143,0	3 995,6
Налог на имущество физических лиц	353,5	X	353,5
Налог на имущество организаций	4 317,5	X	4 317,5
Транспортный налог	1 201,8	X	1 201,8
Земельный налог	1 362,6	X	1 362,6
НДПИ	418,4	158,4	260,0
Остальные налоги и сборы	8 670,2	2 821,6	5 848,6

В целом режиму ЕНВД отдают предпочтение треть субъектов МСП. После отмены ЕНВД компаниям придется выбирать: переходить на общую систему налогообложения или пользоваться УСН. Индивидуальные предприниматели могут выбрать еще и патентную систему (ПСН). Общий режим для субъектов МСП невыгоден ни с точки зрения налогового

бремени, ни с точки зрения учетной нагрузки на бухгалтера. В этом случае организациям придется платить налог на прибыль, НДС и налог на имущество организаций, индивидуальным предпринимателям – НДФЛ и НДС. Патентная система налогообложения схожа с ЕНВД, она распространяется на оговоренные в законодательстве виды деятельности с определенными

ограничениями, в частности максимальный объем выручки 60 млн рублей в год и не более 15 человек штатных сотрудников. Но этим вариантом могут воспользоваться только ИП.

По нашему мнению, отмена ЕНВД крайне отрицательно отразится на собственных налоговых доходах региона. Часть малого бизнеса прекратит существование путем доброволь-





ного закрытия по причинам нецелесообразности или банкротства, часть компаний перейдет к применению схем агрессивной налоговой оптимизации, например, к методам искусственного «дробления бизнеса» с использованием номинальных структур и лиц, формального документооборота. Очевидно, некоторые уже устоявшиеся легальные предприятия будут вынуждены перейти в теневой сектор.

Часть налогоплательщиков с ЕНВД перейдут на упрощенную систему налогообложения. Поступления от бизнеса, находящегося на упрощенной системе налогообложения, зачисляются в основной массе в региональный бюджет, местным бюджетам от УСН определен норматив в размере 10% от суммы, собранной на территории. Таким образом, с отменой ЕНВД, безусловно, ожидается перераспределение доходов от специальных налоговых режимов между областным и местными бюджетами. Минфин России в настоящее время определяет механизмы компенсации выпадающих в связи с отменой ЕНВД доходов местных бюджетов, обсуждаются разные варианты. Наиболее вероятный вариант – муниципалитетам будет передан дополнительный норматив поступлений от предпринимателей, находящихся на УСН. И скорее всего норматив будет дифференцированным, ведь ситуация в регионах различается.

На наш взгляд, проблем можно избежать, изменив структуру межбюджетных отношений и усовершенствовав оставшиеся налоговые режимы для предпринимателей.

Во-первых, если видов деятельности, на которых возможен патент, меньше, чем по ЕНВД, может быть, нужно

расширить список работ, которым можно работать на патенте.

Во-вторых, можно поднять лимиты по выручке для работы на упрощенной системе налогообложения (УСН) с нынешних 150 млн руб. до 200 млн руб. в год, чтобы больше предприятий, использующих ЕНВД, могли перейти на УСН.

В-третьих, необходимо упростить фискальную отчетность для компаний на УСН – обязательное использование онлайн-касс для таких компаний уже сейчас позволяет это сделать. Если в УСН ФНС уже видит все кассы, то нет необходимости требовать такую отчетность в бумажном или электронном виде.

Второе существенное изменение налоговой политики, влияющее на формирование налоговых доходов региона, касается налога на имущество физических лиц. Налога на имущество физических лиц в 2018 г. было собрано в Алтайском крае 910 млн руб.

С 2020 г. по всем объектам, которые облагаются налогом на имущество физических лиц, нужно делать расчет налога на имущество по кадастровой стоимости. В НК РФ появилось условие, что налоговой базой по налогу на имущество в 2020 г. является кадастровая стоимость для жилых помещений, гаражей и машиномест, садовых домов, жилых и хозяйственных строений или сооружений, которые организация разместила на земельных участках, предназначенных для личного подсобного хозяйства, огородничеств, садоводств или индивидуального жилищного строительства, объектов незавершенного строительства (п. 70 ст. 2 Закона от 29.09.2019 № 325-ФЗ, п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 2 Закона от 28.11.2019

№ 379-ФЗ). Объем поступления от индивидуальных жилых домов при новой системе по оценке ФНС снизится в 3,3 раза, бюджет Алтайского края недополучит 113,9 млн руб. Алтайский край переходит на новую модель в числе последних регионов РФ. Причина сугубо прагматичная – нежелание региональных властей потерять в суммах собираемых налогов.

Формирование и распределение налоговых доходов между уровнями бюджетной системы направлено на обеспечение всех уровней власти необходимыми финансовыми ресурсами для осуществления своих полномочий. Изменение налогообложения физических и юридических лиц, осуществляемое в настоящее время, существенно влияет на уровень собственных доходов региональных и местных бюджетов. Различная степень экономического развития субъектов РФ усложняет процесс квотирования налоговых доходов. Любое изменение в системе налогообложения должно сопровождаться анализом влияния этих процессов на величину собственных доходов бюджетов, что позволит усилить самостоятельность субъектов Российской Федерации в их экономическом развитии.

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов (утв. Минфином России) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Официальный сайт Федеральной налоговой службы. Налоговый паспорт Алтайского края [Электронный ресурс]. – URL: <https://analytic.nalog.ru> (дата обращения: 10.02.2020).

Olga Vasilevna Chubur, Associate Professor of the Department of Economics and Finance of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor (Barnaul, Russia)

Elena Evgenievna Karimova, Master's Degree program student in the direction of «Finance and Credit» of the Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

The issues of forming tax revenues of the Altai Krai budget are considered. The influence of modern tax policy on regional budget revenues is analyzed.

Keywords: tax revenues, inter-budget relations, regional budgets.



УДК 35

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



В статье предлагаются рекомендации по разработке инструкции по делопроизводству для органов местного самоуправления с учетом современных нормативных требований. Основанием для составления рекомендаций послужил анализ индивидуальных инструкций по делопроизводству, действующих в местных администрациях Алтайского края.

Ключевые слова: управление документами, делопроизводство, документ, инструкция по делопроизводству, органы местного самоуправления, реквизиты.

ПОРЯДОК РАЗРАБОТКИ ИНСТРУКЦИИ ПО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВУ КАК ОСНОВНОГО ЛОКАЛЬНОГО НОРМАТИВНОГО АКТА, ОПРЕДЕЛЯЮЩЕГО СИСТЕМУ УПРАВЛЕНИЯ ДОКУМЕНТАМИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

PROCEDURE FOR THE DEVELOPMENT OF INSTRUCTIONS FOR RECORDS MANAGEMENT AS THE MAIN LOCAL REGULATORY ACT DEFINING DOCUMENT MANAGEMENT SYSTEM IN LOCAL AUTHORITIES

Предлагаемые вашему вниманию рекомендации являются продолжением материалов, опубликованных ранее в Алтайском вестнике государственной и муниципальной службы [1, 2]. Возвращение к вопросу о подготовке локальных нормативных актов, необходимых для формирования системы управления документами в органах местного самоуправления, вызвано тем, что решение этой задачи остается актуальным в большинстве местных администраций Алтайского края.

Документирование информации в государственных органах, органах местного самоуправления осуществляется в соответствии с правилами делопроизводства, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере архивного дела и делопроизводства. Эта норма установлена на основе изменений, внесенных в ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных

технологиях и защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ Федеральным законом от 18.06.2017 № 127-ФЗ (ред. от 28.12.2017). За выработку и реализацию государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере архивного дела и делопроизводства в Российской Федерации в соответствии с Положением о Росархиве, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293 «Вопросы Федерального архивного агентства», отвечает Федеральное архивное агентство. Указом Президента Российской Федерации от 18.12.2018 № 719 «О внесении изменений в Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293», установлено, что Росархив отвечает за разработку правил делопроизводства не только в государственных органах, но и в органах местного самоуправления [3].

Федеральное архивное агентство в процессе осуществления недавно расширенных полномочий по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере архивного дела и делопроизводства предлагает новые нормативные документы для применения органам государственной власти и местного самоуправления.

Специалисты Всероссийского научно-исследовательского института делопроизводства и архивного дела (ВНИИДАД), являющиеся разработчиками проектов нормативных и методических документов в соответствии с планами и заданиями Росархива, на научных конференциях делятся своими выводами об актуальной тематике для новых разработок. В частности, поднимается вопрос о необходимости создания государственной системы управления документами (е-ГСУД) с учетом расширяющихся масштабов применения электронных до-





кументов [4]. Данная система, по мнению ученых ВНИИДАД, может стать платформой для объединения всех существующих в настоящее время информационных ресурсов и систем, применяемых в государственном управлении: МЭДО, СМЭВ, ССТУ и др. Для эффективной работы в действующих системах необходимо решение вопросов унификации видов документов, оптимизации процессов документирования деятельности участников электронного взаимодействия, формирования системы управленческих документов, состоящей из нескольких подсистем, только одной из которых является система организационно-распорядительной документации. На первом этапе намечается продолжение работы по актуализации и согласованию между собой действующих документов. В этих условиях важно научиться пользоваться имеющимися нормативными и методическими документами и ориентироваться в развивающемся нормативном пространстве с целью формирования систем управления документами и разработки необходимых локальных нормативных актов в сфере делопроизводства на уровне современных требований.

На сайте Росархива 10.01.2020 г. были опубликованы Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления (далее – Правила делопроизводства 2019 г.), введенные в действие приказом Росархива от 22.05.2019 № 71 (государственная регистрация № 57023 от 27.12.2019). Документ вступает в силу после отмены действия соответствующим постановлением Правительства РФ Правил делопроизводства для федеральных органов власти, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 15.06.2009 № 477.

На основе Правил делопроизводства 2019 г. в соответствии с ч. 2 ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и защите информации» № 149-ФЗ (ред. от 28.12.2017) должна формироваться система управления документами в органах местного самоуправления. Обратим внимание на то, что требования Правил делопроизводства 2019 г. должны применяться не только к системе организационно-распорядительных документов, но также при работе с бухгалтерской, кадровой и другой специальной документацией в части общих принципов работы с документами, а также подготовки документов к передаче на архивное хранение [5].

Остановимся подробно на правилах подготовки проекта инструкции по делопроизводству в органах местного самоуправления как основного локального нормативного акта, регламентирующего порядок работы с документами. Подготовка проекта инструкции по делопроизводству начинается с определения ответственных должностных лиц за этот участок работы. Разработка локальных нормативных актов для регламентации делопроизводства должна быть включена в должностные обязанности начальника или работников структурного подразделения, на которое возложены функции управления документами в органе местного самоуправления. При отсутствии отдела эту работу выполняет должностное лицо, являющееся ответственным за ведение делопроизводства в соответствии с должностной инструкцией. Если в должностных инструкциях не упоминается обязанность разработки инструкции по делопроизводству, то данное поручение может быть документально оформлено с помощью издания распорядительного документа. На практике нередко встречается отсутствие должного контроля со стороны руководства за своевременностью исполнения специалистами обязанности по разработке инструкции по делопроизводству, установленной должностной инструкцией. В п. 1.8 Правил делопроизводства 2019 г. определено, что разработанная инструкция по делопроизводству, утверждается правовым актом органа местного самоуправления после согласования с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере архивного дела или государственным (муниципальным) архивом.

Подготовка проекта инструкции по делопроизводству должна начинаться с определения перечня нормативных документов, необходимых для выполнения этой работы. Назовем основные из них. Прежде всего, это Правила делопроизводства 2019 г. Но этот документ, следуя своему названию, содержит не все необходимые элементы инструкции по делопроизводству. В частности, в Правилах делопроизводства 2019 г. нет подробного изложения требований к оформлению реквизитов. После отмены в 2010 г. «библии» документоведов – Типовой инструкции по делопроизводству для Федеральных органов исполнительной власти на протяжении восьми лет в России не было надежной базовой основы для составления инструкций по делопро-

изводству. Только с августа 2018 г. роль основного шаблона для определения содержания и структуры текста инструкции по делопроизводству стала выполнять введенная в действие Примерная инструкция по делопроизводству для государственных организаций (далее Примерная инструкция), утвержденная приказом Росархива от 11.04.2018 № 44 [6]. При подготовке раздела о правилах документирования необходимо также воспользоваться ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», с Изменениями № 1 [7]. Все современные стандарты, в том числе ГОСТ Р 7.0.97-2016, носят рекомендательный характер. Обязательность положений ГОСТа придается законодательным, распорядительным или нормативным документом. Правила делопроизводства 2019 г. содержат статьи 2.6 и 2.7, которые делают положения ГОСТ Р 7.0.97-2016 обязательными для органов местного самоуправления в части оформления документов. По мере необходимости в контексте излагаемого материала нами будут упомянуты еще несколько важных для разработки инструкции по делопроизводству нормативных и методических документов.

Следующим этапом подготовки инструкции по делопроизводству является необходимость установить структуру документа. Эту задачу помогут решить Правила делопроизводства 2019 г., которые определяют общие принципы организации делопроизводства и управления документами, структуру инструкции по делопроизводству в органах местного самоуправления. Также в данном аспекте будет полезной Примерная инструкция, в которую включены все необходимые для инструкции по делопроизводству составные части. В индивидуальную инструкцию по делопроизводству требуется включать следующие разделы: общие положения, документирование управленческой деятельности; подготовка и оформление отдельных видов документов; организация документооборота; контроль исполнения документов; документальный фонд органа местного самоуправления; подготовка передачи документов на архивное хранение; изготовление, учет, использование и хранение печатей, штампов, бланков документов, носителей электронных подписей, приложения. Наименования разделов



могут редактироваться в зависимости от структурирования материала, размещенного в них. В зависимости от масштабов применения электронного документооборота разработчикам инструкции по делопроизводству необходимо определиться с тем, как будет регламентироваться порядок работы с электронными документами. Эти нормы и правила можно включить в состав каждого раздела или выделить в инструкции самостоятельный раздел по аналогии с Правилами делопроизводства 2019 г. На усмотрение организации передается право включения в инструкцию по делопроизводству терминологического раздела. Если вы не посчитаете необходимым размещать в инструкции соответствующий раздел, то следует в тексте документа сделать ссылку для пользователей вашей инструкции на ГОСТ Р 7.0.8-2013 Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения [8].

Раздел «Общие положения» определяет назначение нормативного документа, сферу его действия, порядок и особенности применения. В раздел «Общие положения» необходимо включить статью с перечнем нормативных документов, которые были использованы для разработки инструкции по делопроизводству для обозначения правового поля делопроизводительной деятельности организации. В качестве ориентира по содержанию и последовательности изложения материала в «Общих положениях» полезно воспользоваться текстом соответствующего раздела Примерной инструкции.

Следующим разделом инструкции по делопроизводству органа местного самоуправления является раздел «Документирование управленческой деятельности», который определяет порядок разработки бланков, правила оформления реквизитов и общие требования к оформлению текстов официальных документов. В соответствии с Правилами делопроизводства 2019 г. оформление документов в органах местного самоуправления осуществляется на основе ГОСТ Р 7.0.97-2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов», с Изменениями № 1. Из перечня реквизитов, приведенных в ГОСТ Р 7.0.97-2016, в инструкцию по делопроизводству органа местного самоуправления необходимо включить все реквизиты за исключением

реквизитов 02 «Эмблема организации» и 03 «Товарный знак». Важно отредактировать названия реквизитов исходя из потребностей оформления документов в органе местного самоуправления. Например, реквизит 01 следует назвать «Герб (геральдический знак) муниципального образования». Если муниципальное образование не имеет своей символики, то данный реквизит в инструкции по делопроизводству не упоминается. Необходимо также учесть, что органы местного самоуправления не имеют права использовать на своих бланках герб субъекта Российской Федерации. В настоящее время такая практика встречается в отдельных муниципальных образованиях Алтайского края. Требуют уточнения названия реквизитов 05, 06, 07, 08 по ГОСТ Р 7.0.97-2016. Логично назвать эти реквизиты следующим образом: 05 «Наименование органа местного самоуправления-автора документа», 06 «Наименование структурного подразделения органа местного самоуправления-автора документа», 07 «Наименование должности должностного лица органа местного самоуправления-автора документа», 08 «Справочные данные об органе местного самоуправления». Для конкретизации правил оформления каждого конкретного реквизита удобно пользоваться Методическими рекомендациями по применению ГОСТ Р 7.0.97-2016 [9]. Документ адресован напрямую органам местного самоуправления для организации единого порядка документирования и содержит детальные комментарии правил оформления реквизитов, бланков и текстов документов. При составлении рекомендаций об оформлении реквизитов необходимо помнить о необходимости соблюдения важнейшего принципа делопроизводства – унификации. В индивидуальных инструкциях по делопроизводству встречаются отклонения от единых правил оформления реквизитов, установленных соответствующим стандартом. Это могло быть следствием имеющихся расхождений в правилах оформления реквизитов, приведенных в различных нормативных и методических документах. Введение в действие ГОСТ Р 7.0.97-2016 ликвидировало эти противоречия. Примерная инструкция и Правила делопроизводства 2019 г. теперь содержат идентичные стандарту правила документирования. Недопустимо искажать установленные стандартом нормы, так как нарушение единых правил затрудняет идентифи-

кацию информации в организациях партнерах. Не стоит нарушать правила ГОСТ Р 7.0.97-2016 при оформлении реквизитов, расположенных на бланках, менять по собственному усмотрению состав информации в отметках о приложениях и об исполнителе в служебных письмах. Анализ инструкций по делопроизводству органов местного самоуправления дает нам основание рекомендовать авторам проектов индивидуальных инструкций по делопроизводству размещать в разных статьях правила оформления таких реквизитов, как 20 «Гриф согласования документа» и 21 «Виза». Это самостоятельные реквизиты, отражающие различные формы работы с документами. Во многих инструкциях эта разница не идентифицируется. Как правило, на практике очень небрежно соблюдаются правила оформления реквизита 26 «Отметка о заверении копии». Обращаем внимание специалистов на то, что при подготовке копии документов для предоставления в другую организацию необходимо в отметке о заверении копии указывать наименование организации, номер и дату дела, в котором хранится подлинник документа. Не следует забывать о новом реквизите 23 «Отметка об электронной подписи документа», введенном в применение ГОСТом Р 7.0.97-2016. Этот реквизит с 2016 г. широко используется в документах, поступающих в органы местного самоуправления, но в инструкциях по делопроизводству информация о нем отсутствует. В тексте инструкции будет правильным приводить примеры оформления реквизитов с указанием наименований должностей в соответствии со штатным расписанием органа местного самоуправления, а также инициалов и фамилий действующих руководителей.

В инструкции по делопроизводству необходимо определить видовой состав бланков документов. В органах местного самоуправления могут применяться следующие виды бланков: бланки писем Совета депутатов, Администрации, главы муниципального образования, структурных подразделений; бланки решений Совета депутатов, постановлений, распоряжений Администрации, постановлений, распоряжений главы муниципального образования, приказов руководителей структурных подразделений. Электронные шаблоны или образцы бланков приводятся в качестве приложений к инструкции по делопроизводству, размещаются в локальной сети органи-





зации для применения или приводятся в Альбоме форм документов.

Раздел «Организация документооборота» составляется на основе указанных нами нормативных документов с учетом имеющихся возможностей применения электронного документооборота, а также сложившихся или требующих уточнения правил работы с входящими, внутренними и исходящими документами. По мере необходимости определяются сроки выполнения различных делопроизводственных процедур. При составлении раздела «Контроль исполнения документов» также учитывается наличие или отсутствие в органе местного самоуправления возможности применения информационных технологий в работе с документами. Для составления этих разделов следует воспользоваться нормами, установленными Правилами делопроизводства 2019 г.

Для подготовки раздела «Документальный фонд органа местного самоуправления» рекомендуем обратить внимание на новые нормативные документы, опубликованные на сайте Росархива в феврале 2020 г. Прежде всего, это Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения, утвержденный приказом Росархива от 20.12.2019 № 236 (зарегистрирован Минюстом России 06.02.2020, регистрационный № 57449) [10], который должен использоваться вместо действующего ранее одноименного Перечня 2010 г. для определения сроков хранения документов при разработке номенклатуры дел. Документ значительно отличается от своего предшественника по структуре, видам перечисляемых направлений управленческой деятельности, количеству дел и уточненными сроками хранения. Обращаем внимание, что впервые Росархив предлагает для использования Инструкцию по применению Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе

деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения, утвержденную приказом Росархива от 20.12.2019 № 237 (зарегистрирована Минюстом России 13.02.2020, регистрационный № 57488) [11]. Документ будет, безусловно, полезным при установлении норм и правил по систематизации документального фонда органа местного самоуправления в инструкции по делопроизводству. В Правилах делопроизводства 2019 г. отмечается, что в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, использующих единую систему электронного документооборота, может применяться инструкция по делопроизводству, устанавливающая единый порядок делопроизводства в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и/или органах местного самоуправления. Уточним, что до формирования единой системы электронного документооборота в каждом органе местного самоуправления должна быть разработана и введена в действие индивидуальная инструкция по делопроизводству.

1. Самсонова Т.Н. К вопросу об организации документального фонда в условиях смешанного документооборота в органах государственной власти и местного самоуправления // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2018. – № 16. – С. 111-116.

2. Самсонова Т.Н. Формирование системы управления документами в исполнительно-распорядительном органе муниципального образования в аспекте современных нормативных требований // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2019. – № 17. – С. 104-109.

3. О внесении изменений в Положение о Федеральном архивном агентстве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22.06.2016 № 293; Указ Президента Российской Федерации от 18.12.2018 № 719 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 52. – Ст. 8239.

4. Варламова Л.Н. Государственная система управления документами: утопия или потребность времени? // Документация в информационном обществе: задачи архи-

воведения и документооборота в условиях цифровой экономики. Доклады и сообщения XXV Международной научно-практической конференции. – Москва, 2019. – 192 с.

5. Правила делопроизводства в государственных органах, органах местного самоуправления: Приказ Росархива от 22.05.2019 № 71 [Электронный ресурс]. – URL: <http://archives.ru/documents/rules/office-work-rules-gos.shtml> (дата обращения: 24.02.2020).

6. Примерная инструкция по делопроизводству в государственных организациях: Приказ Росархива от 11.04.2018 № 44. – Москва: Росархив. ВНИИДАД, 2018. – 98 с.

7. ГОСТ Р 7.0.97–2016 Национальный стандарт Российской Федерации. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов, с Изменениями № 1. – Введ. 2018-07-01. – Москва: Стандартинформ, 2018. – 27 с.

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. – Введ. 2014-03-01. – Москва: Стандартинформ, 2014. – 4 с.

9. Методические рекомендации по применению ГОСТ Р 7.0.97–2016 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Организационно-распорядительная документация. Требования к оформлению документов». – Москва: Росархив. ВНИИДАД, 2018. – 91 с.

10. Перечень типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения: Приказ Росархива от 20.12.2019 № 236 [Электронный ресурс]. – URL: <http://archives.ru/documents/2019-perechenytpdocs-organization.shtml> (дата обращения: 24.02.2020).

11. Инструкция по применению Перечня типовых управленческих архивных документов, образующихся в процессе деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и организаций с указанием сроков их хранения: Приказ Росархива от 20.12.2019 № 237 [Электронный ресурс]. – URL: <http://archives.ru/documents/2019-instrukciya-perechenytpdocs-organization.shtml> (дата обращения: 24.02.2020).

Tatyana Nikolaevna Samsonova, 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 article offers recommendations for the development of instructions for office management for local governments, taking into account modern regulatory requirements. The basis for drawing up recommendations was the analysis of individual instructions on record management, operating in local administrations of the Altai territory.

Keywords: document management, record management, document, instructions for record management, local authorities, document details.





УДК 81-26

Арте́м Алексе́евич Шмаков, доцент кафедры психологии и социологии управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат филологических наук

Анастасия Александровна Ермишина, студент 2 курса направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия)

В рамках данной статьи авторы рассматривают феномен «цифровой риторики»: определение понятия, особенности структуры и целей ее использования. В статье показана специфика данного понятия, обусловленная особенностями среды ее функционирования – интернет-коммуникации. Цифровая риторика видится авторам как инструмент гармонизации коммуникации «власть – население» в цифровой среде с учетом интересов обеих сторон, что в конечном итоге приведет к созданию позитивного речевого образа власти в социальных сетях.

Ключевые слова: цифровая риторика, языковая личность государственного служащего, речекоммуникативная компетенция государственного служащего, гармонизация коммуникации.

ЦИФРОВАЯ РИТОРИКА КАК ИНСТРУМЕНТ СОЗДАНИЯ ПОЗИТИВНОГО РЕЧЕВОГО ОБРАЗА ВЛАСТИ

DIGITAL RHETORIC AS A TOOL FOR CREATING A POSITIVE SPEECH IMAGE OF AUTHORITIES

В настоящее время дистанция между властью и населением в России существенно сократилась. Это стало возможным во многом благодаря таким трендами развития, как внедрение электронных сервисов, использование различных форм электронной коммуникации (например, многие управленцы высокого уровня ведут блоги, имеют страницы в «Инстаграме»), направленность на получение обратной связи от населения через работу с обращениями и проч. В таком контексте соблюдение норм и правил культуры речи и максимум коммуникации является необходимым условием для гармонизации общения между различными социальными группами и представителями власти с целью осуществления эффективных действий для достижения прагматических целей коммуникантов. Например, на коммен-

тарии, оставляемые пользователями к постам губернатора Алтайского края В. Томенко, дается ответ от представителей администрации, и проблемы, с которыми обращаются граждане, решаются в индивидуальном порядке.

В связи с этим автору статьи представляется актуальным рассмотрение возможностей использования риторических средств и приемов в новой, цифровой среде с точки зрения возможностей их применения представителями органов власти различных уровней.

С высокой долей вероятности можно утверждать, что экстралингвистическими предпосылками перехода к «цифровой» риторике являются широкое применение во всех сферах жизни общества электронных систем и роботов, переход к цифровой модели экономики, использование цифровых информаци-

онно-коммуникационных технологий, которые направлены на удовлетворение индивидуальных потребностей пользователя в условиях виртуально-реального мира.

Грань между реальной и виртуальной коммуникацией становится все менее заметной, поэтому в настоящее время происходит взаимовлияние и взаимообогащение реальной и виртуальной коммуникации, создается новый гибридный мир с синкретичными формами коммуникации. Так, смартфон хранит множество данных реального мира: контакты, пароли, фото и видео, другую информацию. Мы используем электронные устройства для записей, установки напоминаний о событиях, т.е. частично передаем смартфону некоторые функции нашей памяти, что ведет к тому, что без них мы оказываемся почти недееспособ-





ными. Становится все более очевидным тот факт, что новый мир требует новых коммуникаций и новых понятий, одним из которых является понятие «цифровая риторика».

Цифровая риторика в настоящее время определяется как развивающаяся форма коммуникации, созданная и распространяемая через медиатексты, как наука и искусство информирования, убеждения и побуждения к действию аудитории через цифровые каналы. Основой цифровой риторики являются положения классической риторики и неориторики. При этом категории и понятия античной риторики перестроились с позиции новых текстовых форм, таких как базы данных и гипертекст. Например, риторический канон, который включает в себя инвенцию (создание и формирование), композицию, элокуцию (украшение речи), меморию (запоминание) и акцию (воспроизведение), испытывает определенные трансформации, вызванные особенностями форматов электронной коммуникации: в сети осуществляется почти мгновенно, на любую аудиторию и на любые расстояния. Запоминание же используется в основном для удержания малых текстовых форм, ключевых слов и поисковых запросов. Нам больше не надо запоминать текст целиком, достаточно найти место его хранения в Сети.

Цифровая риторика объединяет такие жанры, как деловое (электронное) письмо, деловая беседа, и нацелена на то, чтобы представить информацию в наиболее интересном виде (более кратко, образами, наглядными символами, например, через инфографику и т. п.), а также специфические интернет-жанры: пост в блоге, социальной сети, сообщение на форуме и проч.

Рядовые пользователи Сети вступают в контакт с цифровой риторикой ежедневно, сами не отдавая себе отчет в этом. При этом цифровая риторика существенно недооценена представителями органов власти, хотя она позволяет упростить технологию управления электронными процессами, чтобы соответствовать уровню развития коммуникативной культуры в Интернете. Цифровая риторика может быть использована для построения более четких,

жестких риторических фраз, требующих конкретного ответа (запись к врачу, передача показаний приборов учета, размещение информации во всевозможных личных кабинетах, общение с голосовыми роботами).

Все это требует отработки конкретных и прямых формулировок, стандартизации фраз, поскольку какие-то дополнительные объяснения и эмоциональные приемы воздействия («пожалуйста», «очень прошу», «не понял, повторите») здесь не работают. При подготовке таких форм общения нужна тщательная их проработка с точки зрения языка, психологии и компьютерных технологий. Использование изобразительных образов (визуальная риторика) для передачи идеи может быть настолько абстрактно, что традиционное информирование через слово не будет достаточным: мультимедийный, креолизованный текст намного богаче традиционного, линейного. Изображения (мемы, смайлы, эмодзи и проч.) позволяют смешивать абстрактные и реальные мысли, подкреплять высказывание образом.

Цифровая риторика использует фактуру электронного текста, поскольку последний представляет собой сочетание письменного текста, изображения, аудио- или видео-, которое дает более конкретное и объемное представление, чем просто написанный текст. С помощью цифровых технологий и цифровой риторики возможен открытый доступ к информации через Интернет. Безграничный круг пользователей может изучать и использовать научные, художественные и другие публикации. Специалисты различных областей деятельности могут создавать и редактировать проекты одновременно, используя новые интерфейсы общения, что предоставляет им возможности более плодотворного сотрудничества.

Цифровая риторика помогает гармонизировать общение в Сети, преодолеть обозначившиеся негативные тенденции в коммуникативной сфере. Рассмотрим их подробнее.

В настоящее время в связи с цифровым развитием и использованием сетевых информационных технологий в обществе появляются следующие проблемы:

1. Снижается способность к критическому мышлению и анализу, поскольку у современных пользователей образуется устойчивое доверие поисковым машинам в Интернете.

2. Включается режим клипового мышления (создания образов посредством коротких сообщений и картинок) при многоканальном усвоении информации (одновременное прослушивание музыки, беседа с человеком, написание СМС и чтение новостной ленты), в итоге происходит поверхностное понимание, при этом не успевают сформироваться эмоции. В долгосрочной перспективе это может привести к деградации мыслительной деятельности.

3. Возникает проблема компенсации поверхностного восприятия информации через обучение проверки ее подлинности и релевантности, через накопление опыта культуры общения. Тогда реципиенты, обладающие клиповым мышлением, смогут воспринимать информацию значительно интенсивнее, более концентрированно. А значит, процесс управления ими будет более эффективен.

4. У многих представителей «цифрового» поколения наблюдается тенденция утери навыков социализации и живого общения.

5. Особую важность приобретают имидж и репутация. Они становятся уязвимыми и еще более ценными как никогда. В ситуации открытости и информационного развития становится практически невозможно сказать ложь или что-либо скрыть, поскольку любой факт легко верифицируется в условиях полной информационной прозрачности (данные Интернета, отзывы, мнения и т.д.). Таким образом, составляющие репутации: манера поведения, риторика, культура общения и деловые качества – становятся визитной карточкой субъекта, например, управленца, и одной из основ достижения его целей.

6. В связи с ускоряющимися (почти мгновенными) изменениями в технической, экономической и социальной сферах деятельности от людей все больше требуются адекватная реакция, эффективные конкретные решения и владение методами коммуникативного прогнозирования.

Одним из таких способов воздействия власти на общество является инфор-



мационный повод (от англ. Newsbreak – событие, служащее формированию и информационной поддержке сообщества, формирования иного взгляда, коррекции взгляда на предмет информационного повода [1]) в сфере деятельности государственных служащих.

Каждый негативный инфоповод имеет определенные особенности: свою смысловую окраску, формы, жанры и цели. Несмотря на большое количество инфоповодов, которые особенно распространены в Интернете, Марков А.А. классифицировал их на четыре вида [2]:

- критическая информация;
- искаженная информация;
- фальсифицированная информация;
- клеветническая информация.

Для исследования нами были взяты следующие пять негативных инфоповодов, относящихся к группе искаженной информации:

1. «Много шоколада не бывает» (Опенышева Светлана Владимировна – заместитель председателя Правительства Ульяновской области);

2. «Люди, вся эта бичевня, пришли – вы бы видели, как они одеты» (Алашкевич Ирина – начальник управления пресс-службы Губернатора Иркутской области);

3. «Государство не просило вас рожать» (Глацких Ольга Вячеславовна – директор департамента молодежной политики Свердловской области);

4. «В России нужно отменить государственные пенсию и бесплатную медицину» (Петровский Дмитрий – депутат Ярославской Городской Думы);

5. «Ты какая категория скотобаза из хрущевки?» (Удачина Гузель Любисовна – уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан).

Рассматривая данные высказывания со стороны «качеств хорошей речи», можно прийти к выводу, что каждый из представленных представителей органов власти нарушает критерий чистоты речи и её уместности. Здесь наблюдается использование жаргонизмов (*бичевня, скотобаза*), которые неприемлемы в речи чиновников, согласно разделу 3 Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Любой негативный инфоповод нуждается в определенном способе гашения в зависимости от реакции общественности. Наиболее оптимальным способом гашения инфоповода критической информации является надлежащее реагирование, которое состоит из двух частей:

- признание вины;
- публичные извинения.

Однако стоит заметить, что трое из анализируемых пяти представителей органов власти воздержались от каких-либо комментариев, а оставшиеся в своих официальных комментариях, наоборот, продолжали говорить о том, что их заявления являются серьезными.

Данный процесс негативно влияет на репутационную составляющую представителей власти, который в свою очередь приводит к формированию негативной обратной реакции со стороны общества порождает недоверие к власти и лишь повышает социальную напряженность. Со стороны представителей власти инструментом обратной связи являются способы гашения возникших негативных инфоповодов, породивших социальную напряженность. Однако не всегда у представителей власти получается эффективно погасить

«разгоревшийся» инфоповод, а кто-то и вовсе игнорирует использование данного инструмента.

Тем не менее необходимо понимать, что никакие цифровые технологии и автоматизация переработки и передачи информации с применением цифровой риторики не отменяют в обозримом будущем основных законов традиционной экономики, законов и правил классической риторики, культуры и психологии живого общения в реальном мире. Они только дополняют, усовершенствуют и модернизируют формы такого общения и поведения людей, приспособляя их к новому, гибриднему, цифровому миру.

Таким образом, цифровая риторика представляет собой науку о гармонизирующей коммуникации в условиях цифровой среды, позволяющей коммуникантам достигать поставленных перед ними целей с учетом интересов и потребностей реципиента. Недопущение негативных информационных поводов и сглаживание возникающих позволят создать позитивный образ власти различных уровней и развивать его в Интернете и социальных сетях, используя средства цифровой риторики.

1. Гринченков Д.В., Горбушин Д.А., Нгуен Ф.Х. Применение информационных технологий для оценки деятельности образовательной организации на основе мнения потребителей // Наука сегодня: опыт, традиции, инновации: материалы Международной научно-практической конференции, г. Вологда. 26 июля 2017 г. – Вологда, 2017. – С. 21-22.

2. Марков А.А. Связи с общественностью в защите имиджа от негативной информации СМИ в аспекте информационной безопасности личности и организации: монография [Электронный ресурс]. – Санкт-Петербург: Изд-во РГГМУ, 2009. – 136 с. – URL: <http://elitalitera.ru/markov-svyazi-s-obshchestvennostyu.html> (дата обращения: 02.02.2020).

Artem Alekseevich Shmakov, Associate Professor of the Department of Psychology and Sociology of Administration of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia), Candidate of Philological Sciences
Anastasia Aleksandrovna Ermishina, 2-year student of the direction of «State and municipal administration» of The Altai Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Barnaul, Russia)

In this article the authors consider the phenomenon of “digital rhetoric”: definition of the concept, features of the structure and purposes of its use. The article shows the specifics of this concept, due to the features of its functioning environment – Internet communication. Digital rhetoric is seen by the authors as a tool for harmonizing communication “authorities – population” in the digital environment, taking into account the interests of both parties, which ultimately will lead to the creation of a positive speech image of authorities in social networks.

Keywords: digital rhetoric, linguistic personality of a public servant, speech and communicative competence of a public servant, harmonization of communication.





Генералова С.В. Механизм государственного регулирования диверсификации производства аграрной продукции в контексте политики импортозамещения: монография. – Саратов: Вузовское образование, 2020. – 88 с.

В ходе аграрной реформы в агропромышленном комплексе России произошли значительные социально-экономические преобразования: ликвидирована государственная монополия на землю, сформировалась многоукладная экономика в условиях многообразия форм собственности, представленная сельскохозяйственными предприятиями различной организационно-правовой формы, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, хозяйствами населения. Развиваются оборот сельскохозяйственных угодий, процессы кооперации и интеграции в системе АПК, формируются рыночная инфраструктура, система управления агробизнесом. Вместе с тем результаты функционирования аграрной экономики неоднозначны и противоречивы, а происходящие в ней структурные изменения не всегда отвечают интересам участников производства, переработки и потребления продукции АПК.

Рецензируемые материалы подготовлены Светланой Владимировной Генераловой, доктором экономических наук, профессором кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Автором проведены исследования в области диверсификации производства аграрной продукции в условиях импортозамещения, означающей процесс разностороннего развития производственной деятельности в сельском хозяйстве страны в целях оптимального замещения импорта аграрной продукции и структурной перестройки экономики сельского хозяйства, преодоления монокультурной направленности аграрного производства и неравномерности развития различных отраслей сельского хозяйства, повышения эффективности использования природно-ресурсного, производственного, трудового, инновационного и экспортного потенциала.



В работе определены основные подходы исследования процессов диверсификации производства аграрной продукции в контексте политики импортозамещения, формирования механизма ее государственного регулирования, обоснована эффективность механизма государственного регулирования диверсификации производства аграрной продукции. Как отмечает автор, «... основной результат диверсификации производства аграрной продукции в условиях реализации политики импортозамещения как следствие реализации структурных элементов государственного регулирования соотношения отраслей сельскохозяйственного производства – структурная перестройка экономики сельского хозяйства, направленная на качественные изменения межотраслевых пропорций с учетом целей и задач политики импортозамещения, что в целом способствует формированию диверсифицированной модели аграрной экономики» (стр. 16).

В монографии обоснованы и предложены наиболее эффективные методы государственного регулирования диверсификации производства аграрной продукции. На начальных этапах диверсификации должны преимущественно применяться прямые меры государственной поддержки (субсидии, дотации, компенсации, прямые государственные инвестиции, государственные заказы, государственное лицензирование, квотирование и др.), цель которых создать стартовые условия для развития диверсификации. Вместе с тем применение прямых мер не исключает использование

косвенных мер государственной поддержки (льготные кредиты, оптимальные налоговые режимы и др.), которые должны, прежде всего, стимулировать инвестиционную и инновационную активность в аграрном секторе экономики. В дальнейшем, при углублении процесса диверсификации, меры прямой поддержки должны постепенно сокращаться до определенных критериев с одновременным расширением мер косвенного воздействия. К эффективным методам государственного регулирования диверсификации можно отнести программно-целевой, индикаторный, нормативный, балансовый методы, методы прогнозирования и планирования, в особенности стратегического. Дальнейшее развитие диверсификации производства аграрной продукции закономерно будет способствовать: во-первых, углублению инновационных процессов в аграрном секторе экономики; во-вторых, преодолению монокультурной направленности сельского хозяйства для более полного удовлетворения спроса населения на различные виды аграрной отечественной продукции; в-третьих, формированию экспортного потенциала в аграрном секторе экономики.

Результаты исследования характеризуются не только научным стилем изложения, но и доступностью изложения представленных разделов. Научная статья представляет собой логически структурированное и содержательно наполненное практическое руководство, которое может быть использовано Правительством Российской Федерации, Министерством сельского хозяйства Российской Федерации для совершенствования деятельности в области государственного регулирования сельского хозяйства. Она представляет научный и практический интерес для научных работников, преподавателей, аспирантов и обучающихся высших учебных заведений.

С.П. Воробьев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук

В.В. Воробьева, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат экономических наук





Джессоп Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее / пер. с англ. С. Моисеева; под науч. ред. Д. Карасева. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 504 с.

Государство – базовое понятие целого ряда дисциплин, которые изучаются студентами. Чтобы ответить на простой вопрос «Что такое государство?», можно потратить целую лекцию, можно прочесть курс лекций, а можно, как это сделал Боб Джессоп, написать книгу в пятьсот страниц. Короткого ответа на короткий вопрос не получится. Кроме того, мы вынуждены будем вырастить целое дерево вопросов, происходящих из вопроса о государстве. Эти расходящиеся ветки вопросов и есть теория государства – область приложения сил британского ученого, профессора Ланкастерского университета Боба Джессопа.

Он давно признан экспертом в области теории государства, хотя первое его увлечение – это политэкономия. Та самая политэкономия, которую многие из нас застали бронзовой, зеленеющей от старости советской догмой, скрывающей социальные науки тяжкими веригами. В книге «Государство: прошлое, настоящее и будущее» такое пугающее количество ссылок на Маркса, какое многие в России уже отвыкли видеть. Хотя, конечно, пугаться нечего. Нужно понимать, что как любовь, так и отвращение к Марксу в России – это, скорее, постсоветская травма, чем научная дискуссия и рефлексия. На западе марксизм никогда не был квазирелигией с догматикой, святыми, жрецами и священным писанием. Он был просто одним из многих течений социальной науки, он развивался, подвергался критике, менялся, отступал и возвращался, обрстая приставками нео и пост.

Сам Б. Джессоп относит себя к «простым или недогматическим марксистам» [С. 202]. Что это значит, кроме нежелания признавать

либеральную демократию концом истории? Это значит, что в основу исследования положен исторический материализм (также «недогматический»), поиск связи сферы материального производства с социальными классами, классов с господством, господства с государством.

Собственным изобретением Б. Джессопа является «стратегически-реляционный подход к государственной власти». Отчасти он является развитием агентоцентричного институционализма, который исследует деятельность групповых акторов, отчасти – развитием традиционного «трехчастного» подхода к пониманию государства. Трехчастный (three-element) подход ориентирован на отношения между государственной территорией, аппаратом и населением. К нему добавляется четвертый элемент – «идея государства», государственный проект, определяющий природу и цели государственной активности. Таким образом, стратегически-реляционный подход позволяет смотреть на государство как на общественное отношение, а не как на вещь или субъект. Соединяя вместе отношения, институты, социальных акторов и дискурсивное пространство, в котором происходит оформление смыслов, Джессоп анализирует, каким образом понятийное отражение меняющегося баланса социальных сил влияет на формы и содержание политической системы и на государственную политику.

Первая глава книги, в которой обозначаются подходы к предмету, завершается выводами о полиморфности государства и предложением разработать иерархию понятий, с помощью которых государство может быть определено. Первый, наиболее абстрактный, уровень этой иерархии описывает государство как форму политической организации. Второй, стоящий ниже, уровень – понятия, описывающие типы социальных структур. Третий описывает исторические формы государственности, четвертый – отличия между «нормальным» и «государством с чрезвычайными полномочиями». Самый конкретный уровень иерархии предполагает установление различий между типами режимов.

Б. Джессоп не согласен с теми, кто полагает, что государство отстывает, что происходит переход от власти к управлению. Он полагает, что это не более, чем антиэтатистский крен в современных исследованиях. В действительности государство не сдает позиций, а применяет новые технологии власти: перестраивает рынки, меняет конституции, усиливает правовое регулирование. При этом суверенитет следует рассматривать не как главный ресурс, а как набор символических и материальных возможностей, которые делают государство «первым среди равных», среди многочисленных акторов, организующих внутри государства многочисленные сетевые связи. Управление, сущность которого есть самоорганизация, все равно происходит при координирующем воздействии государства. Б. Джессоп показывает, каким образом

устроено управление в «нормальных» государствах и государствах разного уровня отклонения от нормального состояния. К таким относятся несостоятельные и государства с исключительными (чрезвычайными) полномочиями.

Третья часть книги посвящена будущему государства. Исследователь, вступающий в область футурологии, вынужден продвигаться впопыхах по зыбкой трясине, не отпуская конца веревки, которая поможет вернуться назад. Если о методах исследования прошлого и настоящего политической реальности можно спорить, то об инструментах познания будущего можно сказать лишь то, что ни исторический материализм, ни стратегически-реляционный подход, никакой другой метод не позволяют нам уверенно строить прогнозы. Это вовсе не значит, что социальные науки не должны и не способны конструировать футурологические модели. Ближний край будущего в общих чертах познаваем, он вырисовывается из тех трендов, которые мы можем наблюдать последние годы. Вопрос только в том, какие тренды окажутся сильнее. Так, тенденцию к эрозии суверенитета, которую выделяют многие современные ученые, Боб Джессоп называет мифом [С. 415]. Больше значение он придает тенденции развития «скрытого государства» (dark state), сети частных лиц, компаний, СМИ, групп интересов и прочих сил, действующих вне системы государства, что ошибочно принимается за разделение на публичное и частное, но на самом деле является формой слияния интересов капитала и государства. Еще одна безрадостная тенденция – развитие авторитарного этатизма, который выражается в ряде трендов: передаче власти от законодательных органов исполнительным; упадок верховенства права; деградация политических партий как каналов связи с администрацией, как инструментов выработки политических решений; развитие параллельных сетей. Отметим, что Джессоп говорит не о России, а о мировой тенденции к авторитарному этатизму с усилением исполнительной власти с ее господствующей партией, с переносом легитимности с партий на плебисцитарные технологии, с антидемократической идеологией и уменьшением участия масс в принятии политических решений.

Намечая пути развития государства, Б. Джессоп не забывает и о будущем самой теории государства, он полагает, что теоретики государства будут исследовать, с одной стороны, пути материализации отношений социальной власти внутри государства, с другой – способы мобилизации общественных сил политическим воображением.

С.А. Усольцев, доцент кафедры государственного и муниципального управления Алтайского филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Барнаул, Россия), кандидат исторических наук





КЛУБ РУКОВОДИТЕЛЕЙ - ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РОСТА И ОБЩЕНИЯ

Высокий уровень требований к профессиональной компетентности руководителей образовательных организаций делает профессиональные дефициты и затруднения руководителей не только личной задачей и перспективой профессионального роста, но и серьезной задачей для системы высшего и дополнительного профессионального образования. С учетом направленности нашего вуза на подготовку управленческих кадров и взаимодействие с ними в 2019 году был запущен проект Клуб руководителей образовательных организаций. Вместе с руководителями мы обсуждаем актуальные направления профессионального развития руководителей образовательных организаций в условиях роста управленческих задач и вызовов, особенности построения эффективной коммуникации, основы управления временем и еще много вопросов, которые важны для обеспечения успешного управления образовательной организацией. Выбор тем для обсуждения определяется как актуальными задачами развития системы образования, так и целевым запросом со стороны руководителей.

Одно из первых заседаний Клуба, прошедших в марте 2019 года, было посвящено вопросам эффективности деятельности и профессионального развития директоров школ. Формат площадки предполагал открытый разговор, а ее модератором стала Жанна Подковыркина – директор Лицея РАНХиГС, призер Всероссийского конкурса

«Директор школы», лауреат конкурса «Лидер в образовании» Института образования НИУ ВШЭ. Много интересных идей прозвучало из уст экспертов. Обсуждались подходы к формированию управленческой команды образовательных организаций, необходимости поддержки и защиты прав руководителей школ, в том числе со стороны Профсоюза работников образования и науки, необходимости изменения подходов к процедуре аттестации руководителей и проведения ее не учредителем, а профессиональным сообществом. Для Алтайского филиала важным моментом стала поддержка профессиональным сообществом директоров идеи открытия магистерской программы «Управление образованием» в рамках направления подготовки «Государственное и муниципальное управление».



Ряд встреч в рамках Клуба проходят как семинарские занятия с возможностью в интерактивном общении с коллегами, преподавателями Алтайского филиала РАНХиГС узнать что-то новое, отработать определенные управленческие навыки и личностные качества, решая кейсы и реальные рабочие ситуации. Именно такими были встречи по построению эф-

фективной коммуникации с участниками образовательных отношений, изучению основ тайм-менеджмента для эффективно-го управления. Клуб, как площадка для взаимодействия, будет интересен только в случае его актуальности и возможности получить ответы на возникающие проблемы. Этот тренд мы стремимся выдержать. В условиях введенного режима самоизоляции, перехода на дистанционные технологии обучения одна из встреч в апреле 2020 года была посвящена обсуждению первого опыта перехода школ России в дистанционный формат работы, представлению успешных решений и перспектив развития в этом направлении. Открывая заседание Клуба, директор Алтайского филиала РАНХиГС Игорь Панарин отметил: «Сегодня система образования страны, вне зависимости от ее уровня, переживает кардинальные изменения. И это не только из-

менения в технологиях, которые мы были вынуждены изменить на дистанционные, но и те внутренние психологические изменения, связанные с принятием условий работы. Успешность образовательных организаций, отдельных специалистов зависит как раз от того, как быстро они смогут перестроиться и отреагировать на новые вызовы, адаптироваться к ситуации неопределенности». На этой встрече прозвучало много значимых экспертных мнений, но один тезис, высказанный директором Алтайского краевого информационно-аналитического центра Михаилом Рязановым, хотелось бы отметить: «Важно, чтобы после окончания этого периода не возникло отторжения дистанционных технологий, и полученный опыт работал на повышение качества образования».

Выстраивая планы по развитию Клуба руководителей образовательных организаций, организации новых встреч, важно отметить, что этот проект поддерживается всеми подразделениями Алтайского филиала, он интересен ведущим экспертам в сфере образования: директорам ведущих школ, представителям научно-педагогической общественности, отраслевому профсоюзу, научно-педагогическим работникам РАНХиГС из Алтайского края, Новосибирска, Москвы, Липецка, Ленинградской области, Томска. Перспективы этого проекта определяются и новым дистанционным форматом работы – расширяются границы, увеличивается число участников, экспертов и главное – есть темы для обсуждения.

«Встречи в Клубе всегда приносят колоссальную пользу: это не только новые знания, но и возможность встретиться с коллегами, обсудить новости и насущные проблемы.» Малько Галина, директор МБОУ «СОШ №107», г. Барнаул.





Подковыркина
Жанна
Валерьевна



Мухомов
Юрий
Геннадьевич



Подковыркина
Жанна
Валерьевна



Ольгер
Светлана
Владимировна





РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АЛТАЙСКИЙ ФИЛИАЛ

656008, г. Барнаул, ул. Партизанская, 187
Тел.: (385-2) 503-003 (приемная комиссия), 504-282, 504-272
E-mail: select@alt.ranepa.ru, prof@alt.ranepa.ru, alt.ranepa.ru

Лицензия №2787 от 07.12.2018

Свидетельство о государственной аккредитации №2784 от 12.03.2018

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ АКАДЕМИЯ: ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ ВСЕХ, УСПЕХ ДЛЯ КАЖДОГО!

- Крупнейший государственный вуз Европы и России
- Востребованный московский диплом
- Качественное и доступное образование
- Индивидуальный подход к каждому студенту
- Гарантированные практика и стажировка
- Большие перспективы трудоустройства
- Отличная техническая оснащённость
- Интересная студенческая жизнь
- Домашняя атмосфера

19 лет на рынке высшего образования
Алтайского края

80% студентов получают предложения о
трудоустройстве еще во время обучения

200 вариантов прохождения практики в
федеральных и муниципальных органах
власти, государственных учреждениях и
крупнейших компаниях



БАКАЛАВРИАТ

Государственное и муниципальное
управление
Экономика
Юриспруденция
Психология

СПЕЦИАЛИТЕТ

Судебная и прокурорская деятельность

МАГИСТРАТУРА

Государственное и муниципальное
управление
Градостроительство
Юриспруденция
Финансы и кредит
Психология