



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ:
ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

№ 4 (25) декабрь 2018

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

№4(25) декабрь 2018



МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Игорь Вячеславович Выдрин –

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Редакционная коллегия:

Людмила Николаевна Банникова – д.с.н., доцент, профессор кафедры социологии и технологий государственного и муниципального управления Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина;

Сергей Николаевич Большаков – д.э.н., д.полит.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

Изольде Браде – доктор, старший научный сотрудник Института страноведения им. Лейбница (Германия);

Наталья Юрьевна Власова – д.э.н., профессор, заведующий кафедрой сервисной экономики Уральского государственного экономического университета;

Юрий Александрович Воронин – д.ю.н., профессор, профессор Уральского финансово-юридического института;

Патрик Грей – PhD, профессор факультета права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания);

Валерий Витальевич Киреев – д.ю.н., доцент, директор института права, профессор кафедры конституционного права и муниципального права Челябинского государственного университета;

Наталья Борисовна Костина – д.с.н., профессор, профессор кафедры теории и социологии управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Юлия Георгиевна Лаврикова – д.э.н., профессор, заместитель директора по научным вопросам, заведующая отделом прогнозирования размещения производительных сил и пространственного развития экономики регионов Института экономики Уральского отделения Российской академии наук;

Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, академик Российской академии архитектуры и строительных наук;

Алексей Владимирович Минбалеев – д.ю.н., доцент, профессор кафедры конституционного и административного права, заместитель декана по научной работе юридического факультета Южно-Уральского государственного университета;

Александр Васильевич Новокрещёнов – д.с.н., профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Олег Михайлович Рой – д.с.н., профессор, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского;

Тургель Ирина Дмитриевна – д.э.н., профессор, заместитель директора Высшей школы экономики и менеджмента Уральского федерального университета;

Кармин Скаво – PhD, директор программы подготовки магистров в сфере государственного управления Университета Восточной Каролины (США);

Линьши Сюй – д.э.н., профессор, заместитель директора исследовательского института экономики и бизнеса, Харбинский университет коммерции (Китай).

Решение Высшей аттестационной комиссии РФ журнал «Муниципалитет: экономика и управление» с 6 июня 2017 года включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук по специальностям: 08.00.00 – экономические науки, 22.00.00 – социологические науки, 12.00.00 – юридические науки.

Журнал индексируется в базе цитирования РИНЦ (Россия), зарегистрирован в базах данных ResearchBib (Япония), Index Copernicus (Польша), Open Academic Journal Index (Россия)

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Вардадян А. А.

Правовая преемственность в государственной питейной политике в России: от Алексея Михайловича до Петра I 5

Собина Н. В.

Проблемы и направления развития региональной системы проектного финансирования в России 13

Мухаметов Р. С.

Социологический портрет мэров, избранных по «советской» системе (на примере Свердловской области) 21

Васильева Е. И., Гусельникова О. Ю.

Проблемы развития местного самоуправления 26

СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.

Жилищные предпочтения жителей города Екатеринбурга 33

Кучина А. В.

Роль муниципального управления в реформировании социального времени пожилого контингента москвичей 41

Карасев А. Т., Карасева В. В., Елькина А. В.

Модульно-рейтинговая система в государственных и муниципальных высших учебных учреждениях: теория и практика УР-ГЮУ, УРГМА, УИУ(Ф) РАНХиГС 46

Балынская Н. Р., Коптякова С. В.,

Зиновьева Е. Г.

Управление развитием сферы детского отдыха в системе дополнительного образования в региональном разрезе 50

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Султанов Е. Б., Тепляков И. И.

Определение вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления 58

Сипатин А. В.

Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как гарант реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации 65

Черкасова О. В.

Публично-правовые образования как субъект ответственности в корпоративных отношениях 72

Кабанова И. Е.

Примеры произвольного и вынужденного нарушения законодательства о защите конкуренции в деятельности органов местного самоуправления 77

Чорновол Е. П.

Особенности модели обязательств вследствие причинения вреда незаконными актами публичной власти 84

Зубарев М. В.

Гражданское законодательство Российской империи в условиях социальной трансформации общества во второй половине XIX – начале XX века 93

Шейко В. В., Митюшкин Р. А.

Методика проведения экспертизы исполнения контракта в соответствии с 44-ФЗ 99

Истомина Е. А.

Компенсация социального риска сиротства: муниципальный уровень социальной поддержки 103

Брюхина Е. Р.

Трудовые отношения и осуществление иной работы государственным гражданским служащим в Российской Федерации 109

Лапо С. А., Сидоров Ю. В.

Проблемы квалификации административных правонарушений в области налогов и сборов как источников местных доходов 115

Гришин Д. А.

Вопросы уголовной ответственности за мелкое взяточничество лицами, занимающими должности государственной и муниципальной службы Российской Федерации 121

Требования к рукописям научных статей, представляемым для публикации в журнале 124

CONTENTS

STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

- Vardanyan A. A.*
Legal continuity in the state drinking policy
in Russia: from Alexei Mikhailovich to Peter I **6**
- Sobina N. V.*
Problems and directions of development of re-
gional system of project financing in Russia **13**
- Mikhametov R. S.*
Sociological portrait of the mayors elected on
the «soviet» system (on the example of Sverd-
lovsk region) **21**
- Vasilyeva E. I., Guseynikova O. Yu.*
Problems of development of local government **26**

SOCIAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL EDUCATION

- Zerchaninova T. E., Tarbeeva I. S.*
Housing preferences of citizens in Ekaterinburg **33**
- Kuchina A. V.*
The role of municipal administration in the
reformation of social time of the elderly con-
tingent of muscovites **41**
- Karasev A. T., Karaseva V. V., Yelkina A. V.*
Modular-rating system in state and municipal
higher educational institution: theory and prac-
tice of USLU, UGMA, UIU(F) of RANEPa **46**
- Balynskaya N. R., Koptyakova S. V.,
Zinovyeva E. G.*
Managing development of children in the sys-
tem of additional education in the regional context **50**

CURRENT PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL GOVERNMENT

- Sultanov E. B., Teplyakov I. I.*
Identification of local issues as the subject
matter of local government bodies **59**

- Sipatin A. V.*
Constitutional (statutory) courts of the con-
stituent entities of the Russian Federation as
a guarantor of the implementation of the prin-
ciple of separation of powers in the constituent
entities of the Russian Federation **65**

- Cherkasova O. V.*
Public law education as a subject corporate re-
sponsibility **72**

- Kabanova I. E.*
The examples of voluntary violation and
forced violation of the law on protection of
competition in the activities of self-local gov-
ernments **77**

- Chornovol E. P.*
Features of the commitment model due to
harm by illegal acts of public authority **84**

- Zubarev M. V.*
Civil legislation of the Russian empire in
the conditions of social transformation of so-
ciety in the second half of the XIX – early XX
century **93**

- Sheyko V. V., Mityushkin R. A.*
Method of carrying out the examination of
the execution of a contract in accordance with
44-FL **99**

- Istomina E. A.*
Compensation of social risk of personality:
municipal level social support **103**

- Bryukhina E. R.*
Labor relations and the implementation of
other work of state civil servants in the Rus-
sian Federation **109**

- Lapo S. A., Sidorov Yu. V.*
Problems of qualification of administrative of-
fenses in the field of taxes and fees as sources
of local incomes **115**

- Grishin D. A.*
Criminal responsibility issues for a small bat-
tle by persons taking public positions and mu-
nicipal service of Russian Federation **121**

- Requirements to publication of articles in
the journal 127**

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

**ПРАВОВАЯ ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПИТЕЙНОЙ
ПОЛИТИКЕ В РОССИИ:
ОТ АЛЕКСЕЯ МИХАЙЛОВИЧА ДО ПЕТРА I**

Варданян А. А.

соискатель кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, trs-2008@yandex.ru

УДК 34(091)(47)
ББК 67.3(2)51

Цель. Определение соотношения правовой преемственности и правовой новации в государственном регулировании питейной деятельности, являвшейся важнейшим источником бюджетных доходов Московского государства в период второй половины XVII – начала XVIII вв.

Методы. Историко-правовой и сравнительно-правовой анализ опубликованных законодательных источников данного периода времени, характеризующих основные направления государственной политики в сфере регулирования производства и оборота спиртных напитков.

Результаты. Установлено, что основными направлениями питейной политики государства, оформившись в период Московского государства и получившими законодательное закрепление в статьях Соборного уложения 1649 г., являлись борьба с корчемством (незаконным частным производством и оборотом алкоголя) и регулирование порядка продажи спиртных напитков населению через кабаки двух видов: на вере и на откупе. Обоснована определяющая роль в систематизации питейного законодательства Московского государства указа царя Федора Алексеевича 18 июля 1681 г. Доказано, что, несмотря на переход Петра I с 1698 г. к преобразованиям в разных сферах жизни общества, в его питейной политике возобладала тенденция к правовой преемственности и следованию в основном курсу, разработанному при его непосредственных предшественниках на престоле.

Научная новизна. В статье рассмотрен вопрос правовой преемственности в питейной политике, не нашедший полного освещения в дореволюционной и современной историко-правовой историографии. Раскрытие на конкретном примере питейной политики Московского государства значимости гибкого сочетания в законодательном процессе на этапе перехода к кардинальной реформе традиционного общества преемственности и новизны является дополнительным аргументом в пользу историографической позиции, отрицающей разрыв с прошлым в правовой политике Российской империи.

Ключевые слова: питейная политика, правовая преемственность, Соборное уложение, государственная казна.



Варданян А. А.

LEGAL CONTINUITY IN THE STATE DRINKING POLICY IN RUSSIA: FROM ALEXEI MIKHAILOVICH TO PETER I

Vardanyan A. A.

post-graduate student of the Department of Theory and History of State and Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, trs-2008@yandex.ru

Purpose. Determination of the ratio of legal succession and legal innovation in the state regulation of drinking activity, which was the most important source of budget revenues of the Moscow State during the second half of the XVII – early XVIII centuries.

Methods. Historical-legal and comparative legal analysis of published legislative sources of this period of time characterizing the main directions of state policy in the sphere of regulation of production and turnover of alcoholic beverages.

Results. It was established that the main directions of the drinking policy of the state, which took shape during the period of the Moscow State and which were legally fixed in the articles of the Cathedral Code of 1649, were the struggle against rudeness (illegal private production and trafficking in alcohol) and the regulation of the sale of alcoholic beverages to the population through taverns of two kinds: on faith and on redemption. The decisive role in the systematization of the alcohol legislation of the Moscow State by the decree of Tsar Fyodor Alekseevich was substantiated on July 18, 1681. It is proved that, despite the transition of Peter I from 1698 to transformations in various spheres of society, in its drinking policy the tendency to legal succession and following prevailed in the main course, developed with his immediate predecessors on the throne.

Scientific novelty. The article discusses the issue of legal succession in drinking policy, which has not been fully covered in pre-revolutionary and modern historico-legal historiography. Disclosure on the specific example of the drinking policy of the Moscow State the importance of a flexible combination in the legislative process at the stage of transition to a cardinal reform of the traditional society of continuity and novelty is an additional argument in favor of historiographical position denying the gap with the past in the legal policy of the Russian Empire.

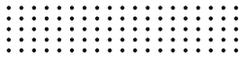
Key words: drinking policy, legal continuity, Cathedral code, state treasury.

Эпоха правления Петра I вошла в историю России как время кардинальных перемен, многочисленных реформ, охвативших все сферы жизни общества и государственного устройства, важнейшим результатом проведения которых стало превращение «восточной окраины Европы», как прежде называли в европейских столицах Московию, в одну из ведущих мировых держав – Российскую империю.

Среди петровских преобразований немалое место заняли изменения в правовой сфере. В отличие от своих предшественников на русском престоле Петр I взял курс на внесение изменений в законодательстве за счет заимствований из законодательных систем стран романо-германской правовой семьи, в первую очередь – Швеции [1, с. 444–445]. Поскольку этот курс продолжился и при его преемниках, то в дореволюционной историко-правовой историографии оформилось представление о кардинальном характере поворота в законодательной политике, совершенного при Петре I. Так, например, В. Н. Латкин утверждал, что «характер законодательства императорского периода не имеет ничего общего с характером законодательства Московского государства», новое законодательство, являясь плодом «чисто теоретических соображений отдельных лиц, или же будучи осколком

с иностранного законодательства, усвоило себе вполне реформаторский характер» [2, с. 5]. Но в современной историко-правовой историографии столь однозначные оценки не находят поддержки. Не отрицая новаторского характера ряда законодательных решений первого российского императора, вместе с тем российские правоведы отмечают, что Петр I «стремился сохранить преемственность в законодательстве, не отвергал законодательных установлений своих предшественников на российском престоле, но старался обновить их и систематизировать» [3, с. XLIII].

В настоящей статье положение о правовой преемственности в законодательной политике Петра I в сравнении с его непосредственными предшественниками на московском престоле анализируется на примере правовой политики, проводившейся властью на протяжении середины XVII – начала XVIII вв. в сфере



Варданян А. А.

государственного регулирования питейной деятельности (производства и оборота алкогольной продукции).

Значение такой политики для государственной власти определялось бюджетными доходами, которые государство получает, контролируя производство и продажу алкогольных, прежде всего – крепких, напитков, спрос на которые в силу известных причин в любом обществе является достаточно стабильным.

В дореволюционной и в современной российской историографии считается общепризнанным, что еще в конце XV в., осознав важность для государственной казны спиртных доходов, Иван III де-факто ввел государственную винную (питейную) монополию, поддержанию которой следовали все последующие московские правители [4, с. 36; 5, с. 128].

Однако определенные правовые основания для анализа содержания и основных направлений развития законодательства, направленного на государственное регулирование питейной деятельности в Московском государстве, появляются с середины XVII в., когда был создан важнейший законодательный памятник московской эпохи – Соборное уложение 1649 года.

К содержанию этого памятника, конечно, нельзя предъявлять те же требования системности и точности, что к законодательству эпохи Российской империи, так как «в Соборном Уложении впервые чувствуется стремление законодателя сформировать систему норм и классифицировать их по отраслям права, однако это стремление так и осталось попыткой» [6, с. 176].

В тексте Соборного уложения отсутствовали статьи или положения, прямо указывавшие на государственную винную монополию или непосредственно регламентировавшие порядок продажи алкоголя. Но подтверждением внимания, уделяемого властью правовому регулированию питейного дела в стране, служила последняя XXV-я глава Уложения, озаглавленная «Устав о корчмах» и посвященная в основном борьбе с питейным корчемством (ст. 1–10 полностью, ст. 17–20 частично) [7, с. 133–135].

Под корчемством тогдашнее право понимало частное производство и торговлю спиртными напитками, которые препятствовали сосредоточению в руках государства всех доходов от питей. Корчемство являлось преследуемым, но весьма прибыльным видом предпринимательства в Московском государстве, им фактически занимались представители всех сословий.

Правовые нормы, включенные в первые десять статей XXV-й главы Уложения, устанавливали различные виды наказаний (от денежных штрафов до битья кнутом и ссылки в «далние города» с изъятием в пользу государства всего имущества) за конкретные виды корчемства. Законодательное запрещение корчемства косвенным образом подтверждало, что в стране действовала государственная винная монополия.

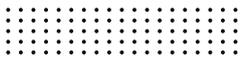
Из содержания статей 10, 17, 18, 20 также следовало, что судные дела по корчемству относятся к ведомству приказа Новой четверти, из чего вытекало, что именно этот приказ ведал питейным делом. Устанавливался порядок выявления и привода корчемников в приказ. Эти функции возлагались на выбираемых тяглым населением посадов (от каждых десяти дворов) «десяцким». Они должны были «смотреть и беречи накрепко, чтоб корчемного продажного никакова питья, вина, и пива, и меду, и табаку, и неявленного питья, и всякого воровства ни у кого не было» [7, с. 135].

Кроме XXV-й главы меры регулирования питейных вопросов можно встретить и в других главах Уложения, где они были включены в общий ряд действий по обеспечению интересов казны.

Так, в ст. 6 главы IX «О мытах, и о перевозах, и о мостах» упоминались «головы и целовальники», то есть выборные для управления «кабаками на вере» лица из числа посадских людей и крестьян дворцовых сел [7, с. 29]. В главе XVIII «О печатных пошлинах» устанавливался порядок взимания пошлин за приложение печатей к разным актам, среди которых находились и акты об откупах, включая откупы на кабаки. Например, регламентировался такой порядок: «А отдавати таможни, и кабаки, и иные всякие откупы на откуп государевым посадским людем и дворцовых сел и волостным крестьяном, а иным ничьим людем и крестьяном никаких откупов на откуп не отдавати» [7, с. 94].

Таким образом, эти статьи законодательно фиксировали два вида реализации государственной монополии на продажу алкоголя. Кабаки на вере принадлежали непосредственно государству, а управлялись людьми, выбранными местным населением (голова и целовальники), приносившими присягу честного управления и целовавшими в знак этого крест. Они обычно выбирались на год и выполняли свои обязанности безвозмездно. Кабацкие головы находились под начальствованием воевод, которые контролировали их деятельность и отвечали перед Москвой за поступление питейных сборов в казну. Но иногда, видимо, в случае особой потребности государства в деньгах головы назначались самим царем и непосредственно перед ним отчитывались, самолично доставляя питейные сборы в московские приказы [8, с. 140–141].

Кабак на откупе поступал в управление человеку, приобретшему у государства на торгах право на откуп (сумма откупа определялась властью) и выплатившему (сразу или по частям) в казну требуемую сумму. Доходы от продажи питей в таком кабаке шли откупщику, но они часто лишь компенсировали то, что он уплатил в казну, поэтому откупщик был заинтересован в максимальной продаже, приносившей прибыль.



Варданян А. А.

Откупщиками были, как правило, состоятельные люди. Поскольку стоимость откупа была довольно высокая и не всегда находились люди, готовые эту сумму сразу уплатить, постольку один и тот же кабак мог несколько раз быть то на вере, то на откупе [9, с. 478–479].

В целом анализ статей Уложения свидетельствует, что в государственной питейной политике середины XVII в. доминировали два направления: борьба с корчемством и непосредственное регулирование производства и торговли спиртными напитками.

Постоянное внимание, уделяемое властью правовому регулированию этих направлений, подтверждается присутствием значительного количества правовых актов такого содержания в «Новоуказных статьях» (принятое определение московского законодательства 1649–1696 гг.).

Формы и методы борьбы с корчемством, включенные в эти статьи, не претерпевали изменений, оставаясь по-прежнему ориентированными на суровость, даже жестокость наказаний, выносимых корчемникам и потребителям их продукции. Но в сфере регулирования питейной продажи власть была вынуждена прибегнуть к ряду изменений, что отразило спонтанный поиск наиболее эффективных способов обеспечения казенных государственных интересов.

Многочисленные злоупотребления со стороны откупщиков, стремившихся в первую очередь к увеличению собственных доходов, ударяли по интересам казны и одновременно вызывали недовольство населения. Они в своей совокупности послужили источником появления именного указа царя Алексея Михайловича (11 августа 1652 г.), согласно которому кабаки были заменены «кружечными дворами». Указ предписал «во всех городах на кружечных дворах денежную казну собирать на вере, а на откупу кабакам нигде не быть; и во всех городах и государевых больших селах быть по одному кружечному двору, а в меньших малолюдных селах кружечным дворам не быть». 9 сентября 1652 г. был издан новый именной указ, направленный на ликвидацию частновладельческих винокурен и кабаков. Он подтвердил, что кружечные дворы могут быть только в городах и дворцовых селах, а «в поместьях и вотчинах, и по дорогам, кабакам и кружечным дворам и вину продажному ни где не быть» [10, № 72, с. 262; № 82, с. 271].

Фактически тем самым была проведена своего рода «питейная реформа», преследовавшая исключительно финансовые цели, так как кружечные дворы представляли собой казенные питейные заведения, все доходы с которых поступали в царскую казну. Это была попытка, устранив промежуточные звенья в лице откупщиков и полностью подчинив процесс производства и продажи наиболее прибыльного – водочного – сегмента алкогольной продукции власти,

повысить собираемость и объем питейных доходов, поступающих в государственную казну.

Ту же цель преследовало устранение конкурента казенной питейной торговли – винокурен, действовавших в монастырских и церковных землях. Царским указом октября 1660 г. устанавливалось, чтобы живущие в монастырских вотчинах «служки и старосты и крестьяне», а на церковных землях – «попы и дьяконы», «вин не курили и судов не держали, чтоб мимо кружечных дворов продажного питья отнюдь не было и от того б Великого Государя казне порухи не чинилось и корчма и всякое дурно не множилось» [11, № 118, с. 164].

Изменения, происходившие в питейной политике государства, вызывались обычно ростом потребности в финансовых средствах, особенно в связи с войной. Так, например, трудности, испытанные в ходе затяжной русско-польской войны, побудили власть летом 1663 г. в питейной политике «дать задний ход» и вернуть откупную систему [10, № 340, с. 579].

Новое возвращение и даже расширение сферы действия откупной системы показало, что в регулировании питейной деятельности власть была обречена «ходить по кругу», комбинируя два основных вида торговой реализации винной монополии – через кабаки на вере и на откупе.

Каждый из них имел для государства свои достоинства и недостатки, но они не могли ни по отдельности, ни вместе обеспечить, во-первых, полное поступление всех средств, полученных от винной торговли, в казну в силу нарушений и злоупотреблений, имевших место в кружечных дворах, во-вторых, полностью вытеснить корчемство, которое при всех рисках, угрожавших лицам, им занимавшимся, оставалось прибыльным делом. Изготавливая, как правило, вино низшего качества, корчемники могли и продавать его ниже указных цен кружечных дворов, тем самым отбирая у последних, а, значит, и у казны питейные доходы. Тем более, что государство, поднимая указные цены, лишь еще более стимулировало корчемство.

Существенные изменения питейная политика Московского государства претерпела в правление вступившего на престол в начале 1676 г. царя Федора Алексеевича.

Одним из первых его правовых актов (17 мая 1676 г.) явилось изъятие из подчинения воеводам «кабацких голов и целовальников в денежных сборах», что должно было повысить ответственность руководителей кружечных дворов на вере за то, чтобы «денежную казну собирать с великим радением неоплошно». В следующем году царским указом были отменены все кружечные дворы (как по вере, так и по откупу), созданные в малых селах, расположенных вблизи городов, а также запрещено использование винных откупов

в больших дворцовых селах [12, № 642, с. 34–35; № 714, с. 149]. В известной мере это новое движение в сторону отказа от откупной системы не только учитывало казенные интересы, но и являлось реакцией на недовольство населения, связанное с фальсификацией откупщиками продаваемой продукции.

Другие правовые меры позволили реформировать управление питейными сборами. На смену девяти приказам, в число функций которых входил сбор питейных доходов, пришел один приказ Большой казны (22 мая 1680 г.) [12, № 824, с. 267–268].

По завершению очередной тяжелой войны с Турцией (1677–1681 гг.), заставлявшей власть ради пополнения казны сохранять правовой порядок неизменным, последовал ряд новых указов царя Федора Алексеевича, направленных на возвращение в организации питейного дела в России к решениям 1652 г. Эти указы в правовом отношении сформировали законодательную базу, которую в 1698 г. унаследовал, приступая к своим реформам, Петр I.

Первый из этого ряда царский указ 25 января 1681 г. запретил откупа в Подмоскowie, а для казенных кружечных дворов Московского уезда ввел продажу вина строго по установленной государством цене, соответствующей цене, по которой вино отпускалось с московского отдаточного двора [12, № 859, с. 295–297]. Затем 6 марта патриарх, следуя указу царя, разослал запрет на винокурение «духовным властям, монастырям и духовным чинам» с тем, чтобы впредь вино покупалось ими только на кружечных дворах [12, № 862, с. 304].

Однако ключевую роль в завершении формирования законодательных основ питейной политики московского самодержавия сыграл «Именной с боярским приговором» указ Федора Алексеевича «О продаже питей» от 18 июля 1681 г., состоявший из преамбулы и тридцати пронумерованных статей [12, № 879, с. 332–340]. В сущности, его можно оценить как своего рода свод норм московского питейного права XVII века.

В преамбуле содержалось основополагающее для всего документа положение: «на Москве и в городах и в уездах кружечным дворам, которые напредь сего построены и вновь где построить доведется, быть всем на вере, а откупу отнюдь ни где кружечным дворам не быть». В тридцати статьях указа конкретизировались нормы, определявшие различные аспекты реализации государственной винной монополии через кружечные дворы на вере.

В отличие от Соборного уложения указ такую монополию признавал и официально санкционировал. Об этом свидетельствовала ст. 17, гласившая: «А опричь кружечных дворов, продажного вина и пива и меду ни кому не держать и не продавать». Кружечные дворы на вере становились единственной разрешенной властью формой продажи питей, что вытекало из ст. 15,

предписывавшей «свести и вновь не заводить» кружечные дворы в поместьях и вотчинах. Но вместе с тем сохранялось право привилегированных слоев общества производить эти напитки для домашних потребностей: «а курить помещикам и вотчинникам вино про себя на своих поварнях или у себя на дворах, сколько кому на свои домовые расходы понадобится» (ст. 20).

Указ обязывал всех остальных подданных царя покупать вино для своих нужд только на кружечных дворах; подробно регламентировался порядок выбора местным населением голов и целовальников в Москве и во всех остальных городах; регламентировались продажные цены на вино в Москве и в других городах, запрещалось продавать его иначе, чем за деньги и по цене ниже установленной государством. Несколько статей были посвящены наказаниям за нарушения питейного законодательства (телесные наказания, ссылка и конфискация движимого и недвижимого имущества).

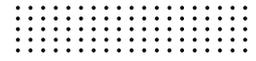
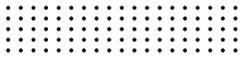
Структура и содержание указа 18 июля 1681 г. доказывают, что в нем были сформулированы правовые основания целостной системы государственного регулирования производства и оборота питей в Московском государстве. Питейная монополия получила законодательное оформление в качестве исключительного права (регалии) государства, как в целом, так и в составляющих ее звеньях: производство (казенное и подрядное), оборот (кружечные дворы на вере) и управление (в центре – Приказ Большой казны, на местах – головы кружечных дворов).

За два десятилетия, отделившие правление Федора Алексеевича от начала преобразований Петра I, никаких существенных изменений в законодательной базе государственного регулирования питейного дела, созданной указом 18 июля 1681 г., не произошло.

Петр I унаследовал от своих предшественников питейное законодательство, ориентированное на решение двух основных задач, – уничтожение корчемства или хотя бы максимальное ограничение его размеров и обеспечение бесперебойных и увеличивающихся поступлений питейных доходов в казну. Оба этих направления государственного регулирования питейного дела носили объективный характер, поскольку вне их осуществления невозможно было обеспечить сохранение и успешное (с точки зрения власти) функционирование созданной в предыдущие века Московской Руси винной монополии государства.

Именно объективные потребности государства предопределяли поле возможностей, в котором должен был действовать Петр I. Это доказывают первые шаги в данной сфере, предпринятые царем после его возвращения в конце лета 1698 г. из зарубежной поездки после известий о стрельцком бунте.

Царь прекрасно сознавал важность сохранения контроля над питейной деятельностью в стране и не



Варданян А. А.

упускал ее из виду. Об этом красноречиво свидетельствует издание в дни, когда продолжалось расследование бунта и шли казни стрельцов, специального царского Наказа новому «голове» (главе) Московского оптового кружечного двора «о сборе денежной казны». В этом документе подробно регламентировались: порядок передачи дел новому голове от прежнего головы; организация всей последующей работы двора по приему у винных подрядчиков вина и его последующей оптовой продаже в казенные кружечные дворы, занимавшиеся розничной продажей [13, № 1642, с. 468–473].

Последующие «питейные» царские указы и указы 1698–1700 гг. демонстрировали очевидное стремление сохранять прежний курс.

Так, например, одни, исходившие от Петра правовые акты, содержали строжайшие указания местным властям, а также и армейским командирам всемерно предотвращать и искоренять корчемство [13, № 1650, с. 488; № 1670, с. 539; № 1689, с. 633–636; № 1716, с. 667–668], другие – детализировали цены на продаваемые спиртные напитки, условия их продажи, порядок взимания пошлин за ввозимое из-за границы вино [13, № 1677, с. 602; № 1700, с. 648–649; 14, № 1768, с. 15].

Сопоставление содержания этих указов Петра I с доставшимся ему «правовым наследством» в питейном деле от царя Федора Алексеевича не обнаруживает каких-либо принципиальных изменений с точки зрения форм реализации двух основных направлений государственной политики в этой сфере.

Первые правовые новации в регулировании питейного дела были ориентированы не на изменение форм организации продажи питей населению, а на улучшение управления получаемыми казной доходами.

Решению этой задачи было подчинено содержание изданных Петром I двух взаимосвязанных именных указов: об учреждении Бурмистрской Палаты (она размещалась в Москве) и об учреждении Земских изб в городах [13, № 1674, с. 598–600; № 1675, с. 600–601]. Согласно первому указу, Бурмистрская Палата создавалась «для ведомства всяких расправных дел между гостями и посадскими людьми», согласно второму, Земские избы – «для ведомства всяких расправных дел между торговыми и посадскими людьми». Общим для обоих указов было, во-первых, определение главного назначения новых учреждений как «управления казенными сборами и градскими повинностями», куда входили питейные сборы; во-вторых, исключение гостей, торговых и посадских людей «из ведомства воевод и приказов».

Тем самым питейные (и иные казенные сборы) в масштабах всей страны перешли из Приказа Большой казны в ведомство московской Бурмистрской Палаты, а в отдельных городах – к бурмистрам («кабацким бурмистрам») в составе Земской избы. Московская

Бурмистрская палата (позднее переименованная в Рагушу), в подчинении которой находились местные Земские избы, оставалась до губернской реформы 1708 г. центральным органом управления питейными (и другими казенными) сборами.

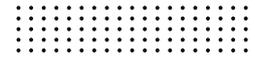
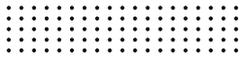
Составы Бурмистрской палаты и Земских изб избирались местным населением. В правовом отношении, как отмечал Д. А. Толстой, «эта перемена в органах управления не повлекла за собой изменений в обязанностях прежних кабацких голов, но сохранила, напротив, права прежних кабацких голов, которые, будучи освобождены по делам их звания от всякой зависимости от наместников, подчинялись единственно учрежденной тогда же в Москве Бурмистерской палате» [8, с. 146].

Оценивая эту петровскую реформу управления питейными сборами как составную часть общей реформы управления казенными сборами, можно обнаружить в ней черты и правовой новизны, и правовой преемственности. Показателями новизны можно считать освобождение выборных лиц, отвечавших за питейные сборы, от власти воевод и прямое подчинение их власти выборного учреждения – Бурмистрской Палаты, то есть законодательное возложение ответственности за питейные сборы на органы городского (местного) самоуправления. Преемственность прослеживается в законодательном подтверждении основной предназначенности этих органов – обеспечение на местном уровне общих финансовых интересов государства: в данном случае – через постоянное увеличение поступлений в государственную казну питейных сборов.

Решение последней задачи приобрело особую значимость для власти в условиях роста расходов на участие России в Северной войне. В результате произошло возвращение Петра I, неудовлетворенного объемом питейных сборов, получаемых от существующей системы казенной продажи, к системе откупов.

12 июня 1705 г. последовал царский указ об отдаче питейных (как и других сборов) на откуп тем, кто будет обещать полностью все сборы предоставлять в казну, а «иные давать станут сверх оклада довольные деньги... и писать их при тех сборах бурмистрами». Обязательными условиями предоставления откупов были наибольшая цена, представленная претендентами на торгах, и соблюдение в торгах цен, равных ценам в казенных кружечных дворах [14, № 2059, с. 309]. Важным, позднее дополненным условием получения откупов, кроме поддержания равных цен с казенными кружечными дворами, был запрет откупщикам самим курить вино или покупать его по подряду, они должны были покупать его оптом у государства с отдаточных дворов [14, № 2203, с. 412–415].

Финансовую выгоду в возрождении откупов власть увидела в том, что для компенсации



Варданян А. А.

оплаченной стоимости откупа и для получения прибыли, без которой было бессмысленно брать откуп, откупщики, вынужденные покупать у государства вино и продавать его по указной цене, тем самым стимулировались на максимальные объемы продажи вина, поскольку конкурировать ценой они не могли. Прибыль откупщики сохраняли, но были обязаны сообщать «без утайки» ее размер в Ратушу, что позволяло власти следующий откуп увеличить в размерах с учетом реальной стоимости всего проданного откупщиком вина.

Преобладание правовой преемственности в питейной политике первых лет правления Петра I также прослеживалось и в борьбе с корчемством. В этой борьбе у власти не было другого выхода, кроме как следовать линии ужесточения наказаний, поскольку материальная выгода перевешивала в глазах корчемников опасность быть разоблаченными и наказанными.

В указе от 15 сентября 1705 г. «О наказании и пенях за корчемство питьями, и о награждении доносителей за открытие корчемников» власть была вынуждена признать фактическую неискоренимость корчемства: «многими Их Великих Государей указами то корчемство запрещено, а истребиться и доселе не может». В качестве относительно новой меры, способной усилить борьбу с корчемством, были увеличены материальные стимулы для доносителей о корчемстве. В случае правильности доноса полагалось вознаграждать доносителей четвертой частью поместий или вотчин и всех пожитков, конфискуемых у виновных в корчемстве, а несвободных или наемных людей – свободой. У тех же, кто, зная о корчемниках, не донесет власти, и это откроется, в пользу государства теперь должна была отходить половина поместий или вотчин и всех их пожитков (четверть из этой половины получал доноситель). Кабацким и земским бурмистрам, покрывающим корчемников, указ грозил конфискацией имущества и ссылкой на вечную каторгу. Тем же, кто ранее был повинен в корчемстве или покупке у корчемников

вина, в случае доноса на других корчемников указ обещал прощение за прежний проступок [14, № 2074, с. 317–322].

Таким образом, подводя итог проведенному анализу российского питейного законодательства второй половины XVII – начала XVIII вв., следует заключить, что оно развивалось как достаточно гибкое взаимодействие правовых норм, унаследованных от Московского государства, и новых правовых норм, отражавших начало преобразовательной деятельности Петра I.

Конкретизируя выявленные в статье тенденции сочетания правовой преемственности и правовой новации в законодательном обеспечении питейной политики, следует указать, прежде всего, на последовательность следования власти принципу государственной винной монополии и курсу на правовое обеспечение двух основных средств сохранения таковой монополии: борьбы с корчемством и управления поступлением питейных доходов в государственную казну. Преемственность была присуща методам, использовавшимся государством в борьбе с корчемством, формам организации винной торговли и питейных сборов. Возвращение к откупной системе, ликвидированной при царе Федоре Алексеевиче, вряд ли можно считать новшеством, поскольку откупа были хорошо известны в Московском государстве практикой.

Вместе с тем по мере развития петровских преобразований в регулировании питейного дела неизбежно должно было увеличиваться количество правовых новаций. Они, прежде всего, обнаруживаются в создании Московской Ратуши как органа, заменившего Приказ Большой казны в деле централизации питейных сборов, и в формировании системы выборных кабацких и земских бурмистров, отвечавших на местах за сбор питейных доходов.

Последующие годы правления Петра I подтвердили обе тенденции в правовом регулировании питейной деятельности в стране, но при некотором уменьшении влияния правовой преемственности.

Литература:

1. Серов Д. О. Судебная реформа Петра I: Историко-правовое исследование. М.: Зерцало-М, 2009. 488 с.
2. Латкин В. Н. Лекции по истории русского права периода империи (XVIII и XIX в.). СПб.: Литограф. Д. М. Руднева, 1893. 666 с.
3. Томсинов В. А. «Всем должно хранить интерес государев и государственной»: Петр I как законодатель // Законодательство Петра I. 1696–1725 годы. М.: Зерцало, 2014. С. XVIII–XLVII.
4. Гредингер М. Основы питейной монополии в России. Изд. 2-е, доп. и пересмотр. Пернов: Изд. кн. маг. Э. Трейфельдта, 1897. 139 с.

References:

1. Serov D. O. Judicial reform of Peter I: Historical and legal study. M.: Zerczalo-M, 2009. 488 p.
2. Latkin V. N. Lectures on the history of Russian law during the period of the empire (XVIII and XIX centuries). SPb.: Lithographer. D. M. Rudneva, 1893. 666 p.
3. Tomsinov V. A. «Everybody should keep the interest of the sovereigns and the state»: Peter I as a legislator // Legislation of Peter I. 1696–1725. M.: Zerczalo, 2014. P. XVIII–XLVII.
4. Gredinger M. Foundations of a drinking monopoly in Russia. Ed. 2 nd, ext. and revision. Pernov: Ed. book. mag. E. Treyfeldt, 1897. 139 p.



Варданян А. А.

Литература:

5. *Похлёбкин В. В.* История водки (IX-XX вв.). М.: Интер-Версо, 1991. 288 с.
6. *Исаев И. А.* История государства и права России: Учебник. М.: Юристъ, 2004. 797 с.
7. Соборное уложение 1649 года. Текст. Комментарии. Л.: Наука, 1987. 448 с.
8. *Толстой Д. А.* История финансовых учреждений России со времени основания государства до кончины императрицы Екатерины II. СПб.: Тип. К. Жернакова, 1848. VII, 258, IV с.
9. *Дитятин И. И.* Царский каба́к Московского государства // Дитятин И. И. Статьи по истории русского права. СПб.: Паровая скоропеч. А. Пороховщикова, 1895. С. 468–496.
10. Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т. I. С 1649 по 1675. XXXI, 1041 с.
11. Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археологической экспедицией Императорской Академии наук. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1836. Т. IV. 1645–1700. 654 с.
12. Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т. II. 1676–1688. 976 с.
13. Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т. III. 1689–1699. 690 с.
14. Полное собрание законов Российской империи, повелением государя императора Николая Павловича составленное. Собрание первое. С 1649 по 12 декабря 1825 года. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1830. Т. IV. 1700–1712. 884 с.

References:

5. *Pohlebkin V. V.* History of vodka (IX-XX centuries.). M.: Inter-Verso, 1991. 288 p.
6. *Isaev I. A.* History of the State and Law of Russia: A Textbook. 3rd ed., Revised. and additional. M.: Lawyer, 2004. 797 p.
7. The Cathedral Code of 1649. Text. Comments. L.: Nauka, 1987. 448 p.
8. *Tolstoy D. A.* The history of financial institutions in Russia since the founding of the state until the death of Empress Catherine II. SPb.: Tip. K. Zhernakov, 1848. VII, 258, IV p.
9. *Dityatin I. I.* Tsar's tavern of the Moscow State // Dityatin I. I. Articles on the history of Russian law. SPb.: Steam skoropech. A. Porokhovshchikova, 1895. P. 468–496.
10. The Complete collection of laws of the Russian Empire, by the decree of Emperor Nicholas Pavlovich composed. The first collection. From 1649 to 12 December 1825. SPb.: Typ. Second Division of Own EIW. Office, 1830. T. I. From 1649 to 1675. XXXI, 1041 p.
11. Acts collected in the libraries and archives of the Russian Empire by the Archaeological Expedition of the Imperial Academy of Sciences. SPb.: Typ. Second Division of Own EIW. Office, 1836. T. IV. 1645–1700. 654 p.
12. The Complete collection of laws of the Russian Empire, by the decree of Emperor Nicholas Pavlovich composed. The first collection. From 1649 to 12 December 1825. SPb.: Typ. Second Division of Own EIW. Office, 1830. T. II. 1676–1688. 976 p.
13. The Complete collection of laws of the Russian Empire, by the decree of Emperor Nicholas Pavlovich composed. The first collection. From 1649 to 12 December 1825. SPb.: Typ. Second Division of Own EIW. Office, 1830. T. III. 1689–1699. 690 p.
14. The Complete collection of laws of the Russian Empire, by the decree of Emperor Nicholas Pavlovich composed. The first collection. From 1649 to 12 December 1825. SPb.: Typ. Second Division of Own EIW. Office, 1830. T. IV. 1700–1712. 884 p.

ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В РОССИИ

Собина Н. В.

аспирант кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, pozdnyakova0610@yandex.ru

УДК 330.322(470)
ББК 65.263(2Рос)

Предмет. Укрепление критических подходов в современной исторической литературе к развитию капиталистических отношений в современной России рассматривают эволюцию оценки НЭПа, проявляющийся в растущих пессимистичных выводах о невозможности альтернативы сталинскому варианту социально-экономического развития СССР. В статье утверждается другое мнение, говоря, что в работах экономистов и сотрудников Комиссии государственного планирования 1927–1928 гг. содержался разумный подход к модернизации страны на основе смешанной экономики. Пленум ЦК КПСС в июле (1928 г.) продемонстрировал реальную альтернативу «левому курсу» – варианту индустриализации страны и превращению крестьянского хозяйства на принципах новой экономической политики.

Цели. Целью данной работы является определение факторов, сдерживающих развитие проектного финансирования в регионах, и предложить мероприятия для его развития.

Методология. В настоящем исследовании применялись такие общенаучные методы исследования, как, обобщение и систематизация научных данных по формированию проектного финансирования в России, изложение теоретических и эмпирических знаний в виде научного текста.

Результаты. Результатом настоящей работы является формулирование факторов, сдерживающих развитие проектного финансирования, а также выработка мероприятий, которые необходимо осуществлять для успешного развития проектного финансирования в регионах.

Выводы. Определены мероприятия в законодательстве и технологиях, реализация которых будет содействовать более динамичному социально – экономическому развитию региона и экономики России в целом.

Ключевые слова: проектное финансирование, инвестиции, формы инвестирования.

PROBLEMS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF REGIONAL SYSTEM OF PROJECT FINANCING IN RUSSIA

Sobina N. V.

post-graduate student of the Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, pozdnyakova0610@yandex.ru

Object. Identification of factors constraining the development of project Finance in the regions and determination of directions of development of regional system of project financing is an important problem of the Russian economy in General and municipalities in particular. The author comes to the conclusion that the gradual implementation of developed for



the development of a system of measures that will increase the number of successfully implemented investment projects with use of project financing mechanisms, and as a consequence to increase the innovative potential of the region aimed to ensure the continuous upgrading of production facilities and increase of investment activity.

Purposes. The aim of this work is to determine the factors constraining the development of project financing in the regions and propose measures for its development.

Methodology. The present study used General research methods such as generalization and systematization of scientific data on the formation of project financing in Russia, theoretical and empirical knowledge in the form of a scientific text.

Results. The result of this work is the formulation of constraints on the development of project financing and identify measures to be implemented for successful development project financing in the regions.

Conclusions. The measures in the legislation and technologies, the implementation of which will contribute to a more dynamic socio – economic development of the region and Russian economy as a whole.

Key words: project financing, investments, forms of investment.

Проектное финансирование автор определяет как форму финансирования инвестиционных проектов, реализуемых с использованием принципов управления проектами, при которой источником погашения заемствованных средств и процентов за их использование являются исключительно денежные потоки, генерируемые в результате реализации самого проекта, с оптимальным распределением рисков на всех участников проекта под управлением специально созданной проектной компании, активы которой, являются единственным обеспечением платежных обязательств [1, с. 12–13].

Как любая модель инвестиционной деятельности, проектное финансирование в России имеет свою историю развития [2–5]. Развитие проектного финансирования определяется наличием соответствующей нормативно-правовой базы, необходимой для функционирования такой формы инвестиционной деятельности и участниками рынка.

До 1991 г. финансирование проектов, осуществляемых советскими организациями, с использованием зарубежного оборудования, реализовывалось с участием деятельности Промстройбанка СССР и Внешторгбанка СССР, которые предоставляли кредиты внешнеторговым предприятиям в счет выполнения валютного плана. Однако, согласно кредитных договоренностей, за счет которых предполагалось финансирование проектов, денежные средства не зачислялись напрямую на ссудный счет заемщика. Они предполагали осуществление поставки в счет связанных кредитов согласно контрактам, которые оформлялись бывшими всесоюзными ассоциациями. В каждой отраслевой сфере существовало выделенное объединение, имеющее право на заключение внешнеторгового контракта с иностранной организацией, так как имело внешнеторговую лицензию [6, с. 45–48].

Наиболее известными внешнеторговыми объединениями на тот момент считались: «Технопромимпорт», «Судоимпорт», «Соврыбфлот», «Машиноимпорт» и т.д.

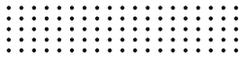
Организации – заемщики заключали договора с внешнеторговыми объединениями для осуществления

возмещения ресурсов, которые они использовали для приобретения оборудования в условиях внешнеторгового контракта, по фиксированной экспортной квоте.

При экспорте полученной продукции рублевая выручка засчитывалась внешнеторговым объединениям в выполнение плана экспорта и импорта. Погашение кредитов осуществлялось из средств, учтенных в их валютных планах, утвержденных Министерством внешней торговли СССР и Госпланом, а также согласованных союзными министерствами. Детально этот порядок был изложен в инструкциях Внешторгбанка СССР, а именно, в инструкции №20 «О кредитовании советских организаций в иностранной валюте». Специфичность модели привлечения зарубежных кредитов на модернизацию фондов в бывшем СССР очевидна [7, с. 38–52].

Автор считает, что значительные изменения в законодательной сфере проектного финансирования произошли в период распада СССР. Нормативная база проектного финансирования, прежде всего, опиралась на законодательную базу инвестиционной деятельности.

В 1991 г. были изданы Законы «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» и «Об иностранных инвестициях в РСФСР», устанавливающие указания вложения средств в российскую экономику. Также существенное влияние на правовое регулирование рыночных отношений оказало принятие Основ гражданского законодательства Союза ССР и его республик в 1991 г., основные принципы которых были переняты Гражданским кодексом РФ.



Собина Н. В.

Первым официальным документом, определяющим развитие проектного финансирования в Российской Федерации, несомненно, принято считать Федеральный закон № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г.

Заключение соглашений в рамках данного Закона предполагало Налоговым Кодексом РФ (глава 26.4) установление специального налогового режима. И хотя, данный закон распространялся лишь на минерально-сырьевые отрасли, практика соглашений улучшала законодательные основы проектного финансирования других сфер экономики.

Также на этом этапе развития расширялся и список участников, так в 1992 году при совместном участии Центрального Банка РФ и Европейского банка реконструкции и развития был создан АКБ «Российский банк проектного финансирования», который после кризиса 1998 г. утратил перспективы участия в финансировании инвестиционных проектов.

В дальнейшем были изданы нижеперечисленные документы, позволившие расширить инвестиционную деятельность:

- Указ Президента РФ № 1928 «О частных инвестициях в Российской Федерации» от 17.09.1994;
- Постановление Правительства Российской Федерации № 534 «О дополнительном стимулировании частных инвестиций в Российской Федерации» от 01.05.1996;
- Указ Президента Российской Федерации № 773 «О предоставлении гарантий и поручительств по займам и кредитам» от 23.06.1997;
- Постановление Правительства Российской Федерации № 1470 «Об утверждении порядка предоставления государственных гарантий на конкурсной основе за счет средств Бюджета развития Российской Федерации и положения об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития Российской Федерации» от 22.11.1997.

Перечисленные акты установили жесткие, но вполне справедливые условия, на которых возможно было предоставление государственных гарантий по проектам предприятий. К таким условиям были отнесены:

- условие по отсутствию задолженности у организации перед бюджетом (федерального и местного);
- условие по наличию достаточного собственного капитала;
- условие по установлению небольшого срока окупаемости и т. д.

Государственные гарантии предприятиям предоставлялись строго в рамках лимитов, которые были установлены федеральным бюджетом на определенный год. Гарантии предоставлялись в виде поручительств

Правительства Российской Федерации в отношении правительств тех государств, чьи кредитные организации предоставляли кредитные займы. В рамках этого оформлялась документация подписанная Министерством финансов РФ от имени и по поручению Правительства РФ.

Основные требования к проектам, финансирование которых производилось в счет государственных заимствований, нашли отражение в следующих документах:

- Постановление Правительства РФ № 653 «О порядке предоставления организациям ссуд, финансируемых за счет государственных внешних заимствований РФ, на закупку по импорту оборудования, других товаров и услуг для реализации инвестиционных проектов в РФ» от 26.06.1998;
- Положении об оценке эффективности инвестиционных проектов при размещении на конкурсной основе централизованных инвестиционных ресурсов Бюджета развития РФ», утвержденном постановлением Правительства РФ от 22.11.1997 (с изм. от 20.05.1998).

Одним из новых участников на данном этапе развития сферы проектного финансирования при Минэкономике образован Российский центр проектного финансирования, главной целью деятельности которого стало изучение зарубежного опыта проектного финансирования. В последствие в 1999 г. данный центр был преобразован в ОАО «Федеральный центр проектного финансирования», основными функциями которого стали:

- экспертиза и включение проектов в проект программы заимствований;
- мониторинг и подготовка проектов, включенных в программу заимствований;
- мониторинг формирования и реализация портфеля займов, предоставляемых РФ международными финансовыми организациями;
- подготовка предложений по вопросам формирования и реализации портфеля займов для федеральных органов исполнительной власти;
- финансирование исследований, разработки технико-экономического обоснования по проектам;
- информационная и консультационная поддержка российских организаций.

Аналогично мировой практике развитие сферы проектного финансирования в России началось с осуществления проектов нефтегазовой сфере.

Одним из самых значимых стал проект, известный под названием «Голубой поток». Он был признан проектом 2000 г. авторитетным в этой сфере журналом «The Project Finance Magazine».

Строительство Газопровода «Голубой поток» должно было обеспечить поставки природного газа из России в Турцию по дну Черного моря, минуя промежуточные страны.



Собина Н. В.

С заключения межправительственного соглашения между Россией и Турцией в декабре 1997 г. началось претворение в жизнь данного проекта, согласно которому Газпром подписал контракт с турецкой компанией Botas в рамках которого закреплено обязательство на поставку Газпромом в Турцию газа в течение 25 лет по газопроводу «Голубой поток» общим объемом 365 млрд кубометров.

Необходимо отметить уникальные технологические особенности этого проекта, не имеющие аналогов в мире. Общая протяженность газопровода «Голубой поток» составляет 1213 км. Газопровод этого проекта состоял из трех участков: два из которых проходили по суше (в том числе строительство тоннелей на горном участке под хребтами Кобыла и Безымянный), а третий – в акватории Черного моря на глубине более двух километров и без использования промежуточных компрессорных станций. Таким образом, проектное финансирование сделало возможным реализацию инновационного проекта.

30 декабря 2002 г. газопровод «Голубой поток» был сдан в эксплуатацию. Промышленные поставки газа по газопроводу начались в феврале 2003 года. В настоящий момент проектная мощность газопровода составляет 16 млрд куб. м. газа в год.

Организация проектного финансирования по данному проекту имела следующий вид. Для реализации морского участка проекта в Нидерландах (для минимизации налогообложения) была организована проектная компания Blue Stream Pipeline Company B.V., которая в отношении этого участка являлась владельцем, оператором, заказчиком и заемщиком. Финансирование проектной компании производилось на 80 % за счет заемных средств и на 20 % за счет финансирования в уставный капитал компании средств акционеров.

Финансирование проекта «Голубой поток» осуществлялось по следующей схеме: Газпром и Blue Stream Pipeline Company B.V. привлекли 1,1 млрд долл. под гарантии агентств экспортного кредитования ряда стран во главе с итальянским экспортно-страховым агентством SACE, которая предоставила гарантии только на 95 % всего кредита. Остальные 5 % риска принял на себя консорциум банков-кредиторов, которых в данном проекте насчитывалось более 30 глав с банками West LB, Banca Commerciale Italiana и Mediocredito. Компания SNAM предстала в проекте гарантом по ссудам на общую сумму 866 млн долл.

Также, Газпром и Blue Stream Pipeline Company B.V. привлекли 626 млн долл. от японской финансовой организации Fuji Bank. Это было обусловлено тем, что при строительстве морского участка газопровода были задействованы трубы японского производства. В данном случае гарантом выступили Министерство

торговли и промышленности Японии и Японский банк международного сотрудничества.

Газпром в данном проекте выступает владельцем, заказчиком, оператором и заемщиком в отношении российского участка газопровода. Основным участником страховых покрытий выступило страховое общество СОГАЗ.

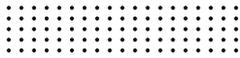
Автор отмечает, что реализация этого уникального по своей сложности проекта осуществлялась в непростой экономической ситуации, сразу после финансового кризиса в России 1998 г., в то время, когда международные финансовые рынки были практически недоступны для российских заемщиков.

Однако в рамках данного проекта было привлечено около 3 млрд долл. США долгового и акционерного финансирования. Финансовая составляющая проекта включала в себя все классические элементы технологии проектного финансирования:

- полное покрытие расходов за счет привлечения финансирования из различных источников;
- льготный налогово-правовой режим обеспеченный поддержкой на государственном уровне, в том числе за счет подписанного Межправительственного соглашения, налогового законодательства в Нидерландах и др.;
- покрытие финансовых потребностей проекта за счет использования специального транспортного тарифа;
- минимизация рыночного риска;
- применение несвязанных средств с целью покрытия расходов долгового финансирования Газпрома за счет увеличения доли займов при обеспечении Газпрома;
- установление доходности инвестиций на заранее согласованном уровне;
- применение единого обеспечения для нескольких групп кредиторов;
- минимизация рисков при обязательной продаже российского рубля с помощью использования структуры особых счетов.

Автор отмечает, что для Газпром проект по строительству газопровода «Голубой поток» стал далеко не единственным, который был осуществлен с использованием механизмов проектного финансирования.

Классическим примером проектного финансирования является проект – «Сахалин-2», который был осуществлен Газпром при тесном сотрудничестве с такими организациями, как «Шелл», «Мицуи» и «Мицубиси». С помощью задействованных механизмов проектного финансирования в июне 2008 г. компаниям удалось привлечь 5,3 млрд долл. США, а уже через год сумма заимствования увеличилась до 6,7 млрд долл. США. Эти средства пошли на финансирование заключительной стадии проекта «Сахалин-2».



Собина Н. В.

Специфической особенностью этого проекта стало то, что он был реализован с помощью механизмов соглашения о разделе продукции, в рамках которых инвесторам на возмездной основе предоставляется и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья и на ведение связанных с этим работ, а инвестор осуществляет проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Дополнительно стоит отметить, что в соглашении также прописаны условия и порядок раздела выпущенной продукции между государством и инвестором и определено льготное налогообложение.

В марте 2010 г. состоялось подписание документации для проекта «Северный поток», который также реализован ОАО «Газпром» по принципу проектного финансирования. Его партнерами являлись немецкие компании «Винтерсхалл», «Э.Он» и голландская «Газюни». Привлеченное внешнее финансирование в размере 3,9 млрд евро позволило начать строительные работы в апреле 2010 г., а первые поставки газа были произведены в 2011 г.

Примечательно, что два последних проекта реализованы с использованием проектных компаний, зарегистрированных за пределами Российской Федерации: по проекту «Сахалин-2» это компания «Сахалин Энерджи Инвестмент Лтд.», зарегистрированная на Бермудских островах, а по проекту «Северный поток» – «Норд Стрим АГ», зарегистрированная в Швейцарии. Оба этих проекта получили признание на международных финансовых рынках, а «Северный поток» даже получил титул лучшей сделки года в газовой отрасли.

Автор считает, что все рассматриваемые проекты не могли быть реализованы с помощью других механизмов, кроме как с использованием принципов иначе проектного финансирования. Ни одна из этих компаний не смогла бы самостоятельно привлечь необходимые финансовые ресурсы. Технологическая сложность проектов обусловила значительные техногенные риски проекта, а при отсутствии долгосрочных обязательств на поставку и покупку газа, могли возникнуть высокие экономические, которые не смогла бы на себя принять ни одна из сторон.

Проектное финансирование перешло к своей новой стадии с момента подписания В. В. Путиным 21 декабря 2013 г. Федерального закона № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее № 379-ФЗ), а также Федерального закона № 367-ФЗ «о внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации», в соответствии с которыми внесены изменения во многие законодательные акты, а также в часть Кодекса.

Так № 379-ФЗ предполагает возможность создания специализированных обществ по аналогии с проектной компанией в виде специализированного финансового общества (далее СФО) и специализированного общества проектного финансирования (далее СОПФ).

Предметом и целями СФО и СОПФ являются соответственно:

- проведение операций по приобретению денежных требований и выпуском облигаций, обеспеченных залогом данных требований;
- финансирование долгосрочного инвестиционного проекта путем приобретения денежных требований по обязательствам, которые будут сгенерированы в результате реализации имущества в рамках проекта.

Эти общества могут заниматься только проектом, финансированием которого они занимаются и не имеют права заключать сделки не связанные с деятельностью проекта.

Автор отмечает, что благодаря внесению изменений в законодательство стало возможным образование юридического лица, с помощью которого активы проекта обособлены от активов спонсоров, что дало для инициатора проекта возможность и создания нескольких проектных компаний для реализации нескольких проектов и вынесения рисков проектов за его баланс. А для банков, финансирующих проект, это возможность закрепить в уставе проектной компании необходимых формулировок, которые позволят защитить себя от следующих рисков:

- риск банкротства проектной компании;
- риск принудительной ликвидации;
- риск субординации прав кредиторов проекта;
- риск вывода активов;
- риск добровольной реорганизации;
- риск технического банкротства.

Другим существенным нововведением Федерального закона № 379-ФЗ явилась возможность открытия эскроу-счета и номинального банковского счета. Номинальный счет открывается для совершения операций с денежными средствами, которые принадлежат не владельцу счета, а другому лицу-бенефициару (займодавцу). Предназначение этого счета в том, чтобы избежать риска смешения денежных средств специализированной компании и иными денежными средствами, принадлежащими лицам, обладающими правом управления этим счетом. С помощью такого счета осуществляется эффективный мониторинг и контроль денежного потока проекта.

Примечательно, что также важно согласно ст. 850 ГК РФ арест и списание с этого счета допускается только по решению суда.

С помощью эскроу-счета осуществляется эффективный контроль целевого расходования проектной

Таблица 1. Факторы, сдерживающие развитие проектного финансирования в России

№	Факторы
1.	Отсутствие макроэкономической устойчивости и стабильности, высокий уровень инфляции и процентных ставок
2.	Отсутствие инвестиционной политики государства и государственной политики в области обновления основных производственных фондов и укрепления инновационного производственного потенциала страны
3.	отсутствие системного гражданского законодательства проектного финансирования: в соответствии с действующим законодательством проектное финансирование сегодня существует только на рынке ценных бумаг, в связи с этим СОПФ годится лишь для работы на фондовом рынке и на сегодняшний день ни один проект в рамках СОПФ не реализован (т.к. 90 % финансового рынка это кредитных организаций выпали из этого института)
4.	Отсутствие в банковском законодательстве даже упоминания о проектом финансировании, нормативные документы банка России также не определяют порядок регулирования проектного финансирования. На сегодняшний день банки имеют право прямых инвестиций в проекты, в этом случае вся эта сумма вложения банка вычитается ЦБ из капитала банка, если банк будет кредитовать такой проект, он сразу попадает под 100 % резерв на сумму этого кредита. Потеря капитала на сумму инвестирования в такие проекты, значительна для многих кредитных учреждений, поэтому только Внешэкономбанк и банки с государственным участием могут реально участвовать в реализации проектов путем проектного финансирования
5.	Отсутствие слаженного механизма реализации проектов посредством государственно-частного партнерства, в том числе отсутствие нормативной базы. Принятый Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» описывает модель проектного финансирования, в котором активную роль играет партнер в лице государственного органа. К сожалению, данный закон ни на один юридический вопрос, в части гражданско-правовой или банковской финансово-правовой ответов не дал. Он пояснил некоторые процедуры, которые лежат на стороне органов гос. власти, либо муниципального местного самоуправления, но системного толчка проектное финансирование с принятием этого закона не получило
6.	Отсутствие единого информационного поля, в котором все заинтересованные участники могли бы обсуждать условия финансирования проектов
7.	Отсутствие на предприятии обоснованных инвестиционных стратегий, а у инвесторов – сложившихся цивилизованных традиций поведения на рынке и осуществления инвестиций
8.	Неразвитость корпоративного управления, связанная с отсутствием на предприятиях специалистов, готовых к проектной деятельности
9.	Отсутствие долгосрочных источников для финансирования инвестиционных проектов клиентов, отсутствие научных методик и практических проработок, сосредоточение проектов в небольшом количестве отраслей

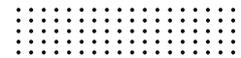
компаний средств, которые были привлечены на инвестиционной стадии проекта.

Благодаря Федеральному закону № 367-ФЗ в ГК РФ появилось понятие института управления залогом, который призван обеспечить сохранность заложенного имущества и эффективно управлять им в интересах всех кредиторов, включая обращение взыскания на предмет залога по их решению. Также это позволило не только существенно снизить расходы по управлению заложенным имуществом, но и улучшить его качество как вида обеспечения. Также благодаря поправкам в ГК РФ появились такие понятия как залог будущего имущества и залог будущих прав, которые позволили существенно повысить обеспеченность кредитов, выдаваемых для проектной компании [8, с. 26–32].

Позитивным фактом в сфере проектного финансирования в период частичного ограничения зарубежных рынков заимствования стало вышедшее Постановление Правительства РФ от 11.10.2014 № 1044 «Об

утверждении Программы поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на основе проектного финансирования». Этим документом была утверждена государственная программа поддержки инвестиционных проектов, реализованных на территории Российской Федерации, на основе проектного финансирования. Целью которой являлось создание механизма поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории Российской Федерации на основе проектного финансирования, способствующего увеличению объемов кредитования организаций реального сектора экономики на долгосрочных и льготных условиях.

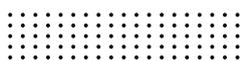
Однако, по мнению автора, ни о каком проектом финансировании речи в указанном Положении не идет. В данном постановлении речь скорее идет о предоставлении государством гарантий по кредитам очень узкого круга кредитных организаций, у которых капитал более 100 млрд руб. по проектам, имеющим высокое экономическое значение для того, чтобы ЦБ РФ мог



Собина Н. В.

Таблица 2. Мероприятия, которые необходимо проводить для совершенствования сферы проектного финансирования

№	Мероприятия	№	Мероприятия
1.	Расширение понятия СОПФ и определение ее четкого статуса на этапе эксплуатации объекта и на этапе, когда обязательства перед кредиторами уже закрыты. Это необходимо поскольку, описание привлечения денежных средств и возврата кредита более менее в законодательстве описаны, но не прописаны условия дальнейшего существования СОПФ при условии успешной реализации проекта	9.	Внесение изменений в Федеральный закон № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 13.07.2005 г для регулирования признания прямых отношений между цедентом и кредиторами, чтобы в случае банкротства проектной компании деньги кредиторы могли получить напрямую
2.	необходимо определить указания при банкротстве СОПФ, необходимо внести серьезные ограничения на банкротство СОПФ, во-первых, по виду долга по которому можно подать такое заявление о несостоятельности, во – вторых, по виду тех лиц, которые соответствующие заявления могут подавать. Необходимо стремиться к идее невозможности обанкротить СОПФ пока оно не доведет до ума своей проект	10.	Утверждение межкредиторских соглашений (между разными группами кредиторов), т.к проектное финансирование отличается не только множественностью кредиторов, а еще и множественностью разных групп кредиторов и разных видов финансирования(синдицированный кредит, двусторонний кредит, кредит спонсоров (акционеров компании –инициаторов) , владельцы облигаций их противоречивые интересы необходимо сводить в одно межкредиторское соглашение, которое также должно сработать и при процедуре банкротства СОПФ
3.	Необходимо внести изменения в Положение ЦБ РФ от 12 ноября 2007 г. № 312-П «О порядке предоставления Банком России кредитным организациям кредитов, обеспеченных активами», т.к. исходя из действующих норм СОПФ для кредитных организаций представляет собой юридическое лицо, которое не ведет хозяйственной деятельности, кредитование такой организации в рамках действующих правил ЦБ РФ, чревато для банков отзывом лицензии , а также такие кредиты не подлежат рефинансированию в ЦБ РФ	11.	Совершенствование методической базы проектного финансирования с использованием новой сметно-нормативной базы
4.	Внесение изменений в Инструкцию Банка России от 3 декабря 2012 г. N 139-И «Об обязательных нормативах банков» связанных с расчетом нормативов достаточности капитала, ликвидности по такого рода ссудам и сложного обеспечения, которое получают кредиторы, по сути в виде пучка прав, которые закреплены за этой проектной компанией	12.	Совершенствование финансового менеджмента в реальном секторе экономики в формате проектного финансирования
5.	Выработка концепции архитектуры рынка проектного финансирования, которую смогут осуществить с помощью институтов развития и Внешэкономбанков. Автор не считает, что нужен отдельный закон о проектном финансировании, скорее необходима тонкая настройка законодательства, в части рынка ценных бумаг, законодательства о несостоятельности, доработки элементов в гражданском кодексе, т.е. блок продуманных и логически выстроенных изменений в действующее российское законодательство, которые устранил нестыковки, которые мешают реализации сделок с участием СОПФ в сфере проектного финансирования	13.	Комплексный подход к проектному финансированию с учетом новаций финансового менеджмента, который предполагает разработку бизнес-плана для любого инвестиционного проекта, реализующийся на конкурсной основе с мониторингом его эффективности во всех фазах инвестиционного цикла
6.	Разработка стандартов взаимоотношений большого множества участников сделок ПФ с привлечением разработки институтов развития и первых участников рынка, после реализации пилотных проектов можно говорить о тиражировании	14.	Выделение из состава коммерческих банков кредитных учреждений инвестиционной направленности, несущих большую инвестиционно-кредитную нагрузку, разработка для них методики взаимодействия в качестве субъектов проектного финансирования
7.	Доработка стандартного договора синдицированного кредита и его тиражирование	15.	Контроль и мониторинг финансовых результатов осуществления проектов
8.	Доработка залогового права, в частности позволяющие заложить расчетный счет, банковский вклад и всего имущества, продекларированного в гражданском кодексе	16.	Разработка и осуществление государственных гарантий участникам инвестиционного процесса в области межбанковского кредитования
		17.	Проведение публичных мероприятий: саммитов, конгрессов, презентаций на федеральном, региональном, отраслевом и других уровнях
		18.	Развитие и совершенствование правовой базы проектного финансирования, в частности принятие закона о государственно-частном партнерстве, стимулирование и создание проектных компаний и финансирования их банками
		19.	Повышение качества подготовки специалистов, обслуживающих сферу проектного финансирования с использованием внедрения корпоративных систем управления проектами, технического и стоимостного инжиниринга
		20.	Развитие сопутствующих услуг банков по консультированию и управлению займами, что позволит диверсифицировать доходы банка и увеличить их комиссионную часть



Собина Н. В.

рефинансировать эти кредиты кредитных организаций по льготной ставке.

После запуска данной Программы участники российского банковского рынка стали рассматривать проектное финансирование как льготное кредитование компаний специально отобранными для этой Программы коммерческими банками при условии рефинансирования выданных кредитов Центральным Банком РФ.

В соответствии с условиями Программы рефинансирования ЦБ РФ коммерческих банков по проектам, реализуемым с использованием механизмов проектного финансирования производилось по ставке 9% годовых, тогда как ставка по кредитам для заемщика 11,5%. Учитывая, что уровень инфляции 2015% был на уровне 15%, уже тогда можно было сделать вывод о том, что экономическая эффективность данной программы будет отрицательна и убыточна для страны.

Как уже автор отмечал ранее, данная Программа была прекращена и отбор проектов для реализации в рамках этой программы был остановлен также по причине перелимита суммы кредитов для отобранных проектов от запланированной суммы рефинансирования ЦБ РФ.

Никакого реального проектного финансирования это Постановление не развивает, хотя с точки зрения

создания условий для реализаций инвестиционных проектов, данное Постановление автор считает положительным, которое необходимо, и пролонгировать, и дальше развивать.

Надо отметить, что сейчас Банк России и Фонд развития промышленности разрабатывают новый инструмент для привлечения ресурсов в инвестиционные проекты.

Автор отмечает, что, несмотря на очевидные преимущества проектного финансирования, а также позитивные шаги Правительства РФ в части нормативно-правовой базы в России действуют факторы сдерживающие развитие проектного финансирования, которые отражены автором в таблице 1, стр. 18 (разработано и систематизировано автором).

Исходя из выявленной проблематики автор полагает, что совершенствование в сфере проектного финансирования необходимо осуществлять согласно указанных мероприятий в таблице 2, стр. 19 (разработано и систематизировано автором).

Постепенное совершенствование в законодательстве и технологиях в сфере проектного финансирования будет содействовать более динамичному социально – экономическому развитию региона и экономики России в целом.

Литература:

1. Собина Н. В., Логинов М. П. Механизм и система проектного финансирования // Вопросы управления. 2017. № 1.
2. Йескомб Э. Р. Принципы проектного финансирования // Проблемы прогнозирования. 2013. С. 140–146.
3. Макаров И. Н. Формирование эффективной системы проектного финансирования государственного-частного партнерства в сфере культуры // Российское предпринимательство. 2015. № 16. С. 503–514.
4. Малахова Т. А. Повышение эффективности управления инвестиционными проектами в региональном развитии // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 17. С. 42–48.
5. Манько И. Государственно-частное партнерство: источники средств и методы финансирования проектов // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 1. С. 25–33.
6. Родионов И. И., Божья-Воля Р. Н. НИУ ВШЭ. Проектное финансирование. СПб.: Алетейя, 2015.
7. Баринов А. Э. Проектное финансирование в России: особенности и перспективы развития // Финансы и кредит. 2007. № 6 (246). С. 38–52.
8. Хармат А. М. Проектное финансирование в России: на пути развития // Банковские услуги. 2014. № 5. С. 26–32

References:

1. Sobina N. V., Loginov M. P. The mechanism and system of project financing // Management issues. 2017. № 1.
2. Yescombe E. R. Principles of project financing // Problems of forecasting. 2013. P. 140–146.
3. Makarov I. N. Formation of an effective system of project financing of public-private partnership in the field of culture // Russian Entrepreneurship. 2015. № 16. P.503–514.
4. Malakhova T. A. Improving the efficiency of investment project management in regional development // Regional Economics: Theory and Practice. 2014. № 17. P. 42–48.
5. Manko I. Public-private partnership: sources of funds and methods of financing projects // Problems of the theory and practice of management. 2012. № 1. P. 25–33.
6. Rodionov I. I., Bojya-Volya R. N. HSE. Project financing. SPb.: Aletheia, 2015.
7. Barinov A. E. Project financing in Russia: features and development prospects // Finance and Credit. 2007. № 6 (246). P. 38–52.
8. Harmat A. M. Project financing in Russia: on the way of development // Banking services. 2014. № 5. P. 26–32

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ ПОРТРЕТ МЭРОВ, ИЗБРАННЫХ ПО «СОВЕТСКОЙ» СИСТЕМЕ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Мухаметов Р. С.

кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620000, Россия, г. Екатеринбург, пр. Ленина, 51, muhametov.ru@mail.ru

УДК 323.2:352
ББК 66.3(2Рос-4Све),1

Цель. Настоящая статья посвящена созданию коллективного портрета уральского мэра, избранного представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляющего местную администрацию.

Методы. В работе использовался биографический метод, т.е. в основе исследования лежал анализ биографических данных действующих глав муниципальных образований Свердловской области.

Результаты. В результате проведенного исследования автор пришел к выводу, что действующие уральские мэры – мужчины среднего возраста, родившиеся в Свердловской области, с высшим техническим образованием и работающие на муниципальной службе в должности глав муниципалитетов.

Научная новизна. Составлен общий портрет уральский мэров и положено начало изучению муниципальных элит Среднего Урала.

Ключевые слова: Свердловская область, Средний Урал, муниципальные элиты, муниципальное управление, мэр, сити-менеджер.

SOCIOLOGICAL PORTRAIT OF THE MAYORS ELECTED ON THE «SOVIET» SYSTEM (ON THE EXAMPLE OF SVERDLOVSK REGION)

Mikhametov R. S.

candidate of Political, Associate Professor of Political Science, the Ural Federal University named after the first President of Russia Boris Yeltsin (Russia), 6200000, Russia, Yekaterinburg, Lenina av., 51, muhametov.ru@mail.ru

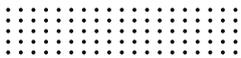
Purpose. This article is devoted to the creation of a collective portrait of the Ural mayor, elected by the representative body from among the candidates submitted by the competition Commission on the results of the competition, and the head of the local administration.

Methods. The paper used a biographical method, i.e. the study was based on the analysis of biographical data of the current heads of municipalities of the Sverdlovsk region.

Results. As a result of the study, the author came to the conclusion that the current Ural mayors are middle – aged men born in the Sverdlovsk region, with higher technical education and working in the municipal service as heads of municipalities.

Scientific novelty. The General portrait of the Ural mayors is made and the beginning of studying of municipal elites of the Middle Urals is put.

Key words: Sverdlovsk region, Middle Urals, municipal elites, municipal government, mayor, city-mmanager.



Мухаметов Р. С.

Одним из политических процессов, который можно наблюдать в Свердловской области, является отмена прямых выборов глав муниципальных образований и переход на так называемую «советскую» модель организации местной власти. Что это за модель управления городом?

Как известно, на сегодня в России на законодательном уровне предусмотрено пять моделей организации местной власти.

Первая предполагает, что избранный населением на прямых выборах глава муниципалитета является одновременно и главой местной администрации.

Вторая модель – избранный населением на прямых выборах глава муниципалитета является председателем представительного органа, но в городе вводится должность сити-менеджера.

Третья модель – глава муниципалитета избирается из состава представительного органа и является председателем законодательного органа города, а хозяйством города занимается нанимаемый по контракту сити-менеджер.

Четвертая модель – мэр города избирается из состава представительного органа и становится главой администрации, но снимает с себя полномочия депутата.

Пятая модель – глава муниципалитета избирается депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией, и одновременно становится руководителем местной администрации.

Именно пятая модель получила название «советской модели». Она была введена федеральным законом от 3 февраля 2015 г.

Свердловские власти начали активно внедрять новую схему организации муниципальной власти, которые им предоставил федеральный законодатель. Первые муниципальные образования, расположенные на территории Свердловской области, которые перешли на пятую модель управления, – Березовский городской округ, Махневское муниципальное образование и Туринский городской округ. Соответствующий закон Свердловской области (№ 16-ОЗ) был принят региональным парламентом уже 10 марта 2015 г. На данный момент почти все муниципальные образования перешли на вышеназванную модель. Стоит обозначить две причины, которые побудили региональные власти пойти на изменение модели организации местной власти.

Первая причина – технократическая – связана с желанием улучшить управленческие процессы на муниципальном уровне, исключить политические конфликты между мэром и городскими депутатами из-за кандидатуры главы местной администрации путём ликвидации института сити-менеджера в целом. Другими словами, вернуться к «сильному мэру».

Вторая причина – политическая – обусловлена стремлением не допустить возврата прямых выборов глав муниципальных образований, т.к. муниципальные выборы на Среднем Урале знают примеры, когда

на них одерживал победу не кандидат, поддержанный свердловским губернатором, а оппозиционер [1, с. 26].

Настоящая статья посвящена созданию коллективного портрета «сильного мэра», избранного представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Это позволит сделать более обоснованные выводы о развитии местного самоуправления на Среднем Урале и понять принципы, которыми руководствовалась региональная правящая элита при формировании муниципальных элит.

В основу статьи положен анализ биографий глав муниципальных образований Свердловской области с марта 2015 г. по ноябрь 2018 г. Выбор начальной даты обусловлено началом перехода к новой системе организации муниципальной власти. Верхняя граница хронологических рамок обусловлена окончанием проведения нашего исследования.

В Свердловской области 94 муниципальных образований. На данный момент в 7 из них еще работают мэры, избранные на прямых выборах. В открытом доступе (в сети интернет) отсутствует необходимая нам биографическая информация по 10 градоначальникам (это мэры, как правильно, сельских поселений). Таким образом, мы проанализировали биографии 77 глав муниципальных образований Среднего Урала.

Рассматривая задачу описания коллективного портрета мэра, избранного по «советской» системе, можно выделить целый спектр исследований, посвященных данной тематике.

Стоит отметить ряд эмпирических исследований, посвященных описанию коллективных портретов губернаторов [2, с. 122–136], муниципальных депутатов [3, с. 107–111; 4, с. 114–119] и кандидатов в мэры [5, с. 106–123]. Развитие института местного самоуправления в Свердловской области проанализированы в работах И. В. Выдрин [6, с. 10–19], Я. П. Силина [7, с. 32–42], А. А. Хузина [8]. Важным в контексте настоящей статьи является широкий спектр работ, посвященных изучению региональных элит [9, С. 237–265; 10, С. 85–94].

Несмотря на значительный объем эмпирических исследований, посвященных анализу МСУ и элит на Среднем Урале в целом, отсутствуют попытки нарисовать портрет глав муниципальных образований. Представляется, что настоящая статья, предметом которой являются уральские мэры, может внести свой вклад в изучение муниципальных элит Свердловской области.

В гендерном отношении корпус уральский мэров однороден: из 77 рассматриваемых глав муниципалитетов только восемь женщин (10,4%): Н. Р. Тихонова (Асбест), В. С. Суровцева (Бисерть), Е. С. Плохих (Верх-Нейвинск),



Мухаметов Р. С.

Е. В. Матвеева (Нижняя Салда), И. А. Тейшева (Ревда), И. А. Максимова (Рефтинский), М. Ю. Рубцова (Малышевский), К. Г. Судакова (Усть-Ницинское сельское поселение). Другими словами, можно говорить о сохранении гендерных стереотипов, восприятия системы МСУ как «поля» активности мужчин.

По итогам анализа биографических данных мэров установлено, что средний возраст глав муниципальных образований на момент возложения на них соответствующих обязанностей составил 46,6 лет. Самому молодому мэру – 29 лет. Это глава Нижнетуринского городского округа Алексей Викторович Стасёнок. Самым возрастным стал глава Михайловского муниципального образования Михаил Васильевич Петухов, которому было 63 года.

Говоря о распределении мэров по возрастным периодам (таблица 1), то можно констатировать преобладание среднего (58,5 %) и пожилого (26 %) возрастов, что позволяет нам сделать вывод о консервативном (традиционном) кадровом подходе, отсутствии ставки на молодёжь.

Анализ мест рождения действующих уральских мэров показывает, что 83,1 % глав городов родились, выросли и работали в Свердловской области. Остальные (16,9 %) родились вне пределов Среднего Урала.

При изучении коллективного портрета мэров важным моментом является рассмотрение такого показателя, как образование (таблица 2). Обращает на себя внимание то, что лидирующие направления подготовки – технические специальности (28,7 %), педагогическое образование (14,2 %). Сельскохозяйственное и юридическое делят третье место (10,3 %).

То, что среди мэров преобладают люди с инженерно-техническим образованием, можно объяснить двумя моментами. Первый – наследие СССР, когда велась массовая подготовка инженеров, поступить в технический вуз было сравнительно просто, а «главными» считались инженеры, в целом люди технических специальностей, а не какие-то гуманитарии. Второй момент – специфика экономической специализации Свердловской области, которая является старопромышленным регионом и системой высшей школы, отвечает соответствует этой специфике.

Что касается уровня образования (таблица 3), то первоначально (сразу после школы) 63-е из рассматриваемых лиц получили высшее образование, что составляет почти 82 %. Остальные (около 18 %) закончили техникум. Необходимо отметить тот факт, что в дальнейшем эти лица получили диплом о высшем образовании.

Относительно «степенности» уральских мэров можно заметить, что только двое имеют ученые степени кандидатов наук. Речь идет о главе Екатеринбурга А. Г. Высокинском (кандидат экономических наук) и главе Асбеста Н. Р. Тихоновой (кандидат педагогических наук).

Если говорить об высших учебных заведениях, которые окончили в свое время действующие градоначальники, то на первом месте стоит УГТУ-УПИ. Диплом этого вуза получили 15 лиц, что составляет 19,5 %. На втором месте – Уральская государственная сельскохозяйственная академия (7 человек или 9 %). Третье место делят Нижнетагильская социально-педагогическая академия и Уральский государственный лесотехнический университет. Эти вузы закончили 4 мэра каждый.

Таблица 1. Распределение мэров по возрастным категориям

Возрастные группы	Количество мэров	Доля, %
Молодой возраст (25–34 лет)	7	9
Средний возраст (35–49 лет)	45	58,5
Пожилой возраст (50–59 лет)	20	26
Старческий возраст (более 60 лет)	5	6,5

Таблица 2. Образование

Специализации	Количество	Доля, %
ГМУ	4	5,2
Медицинское	2	2,6
Аграрное	8	10,3
Техническое	22	28,7
Педагогическое	11	14,2
Строительное	3	3,9
Юридическое	8	10,3
Военное	3	3,9
Горное	3	3,9
Экономическое	2	2,6
Физкультурное	3	3,9
Лесотехническое	4	5,2
Культурологическое	1	1,3
Неизвестно	3	3,9

Таблица 3. Уровень образования

Образование	Количество	Доля, %
Высшее	63	81,9
Средне специальное	14	18,1
Наличие степени кандидата / доктора наук	2	2,6



Мухаметов Р. С.

Таблица 4. Последнее место работы мэров перед избранием

Место работы	Количество	Доля, %
МУП	1	1,3
Муниципальная служба (местная администрация)	56	72,7
Региональные органы власти	5	6,5
Бизнес	11	14,3
Бюджетное учреждение	2	2,6
НКО	1	1,3
Муниципальное казенное учреждение	1	1,3

Немаловажный интерес представляет тот профессиональный опыт, который был накоплен мэром, прежде чем он был наделен соответствующими полномочиями. В таблице 4 представлена информация о том, какую позицию перед избранием обычно занимали главы муниципалитетов.

Нетрудно заметить, что чаще всего будущие главы городов «рекрутировались» из чиновников, работавших на муниципальной службе (72,7 % от общего числа). Это представляется логичным, поскольку в этом случае во главе города появляется человек, знающий все проблемы изнутри.

Некоторое разнообразие в состав корпуса глав городов, для которого характерна практика внутринормативной ротации кадров, вносили выходцы из бизнеса. У 14,3 % всех избранных депутатами «сильных мэров» последним местом работы были частные компании. В качестве примеров можно привести главу Верхнего Тагила В. Кириченко (руководитель местного отделения АО «Облкоммунэнерго»), мэра Полевского К. С. Поспелова, который с 1992 по сентябрь 2017 работал в ПАО «Северский трубный завод».

Около 7 % действующих мэров перед занятием данной должности работали в региональных органах исполнительной власти. В частности, мэр

уральской столицы А. Г. Высокинский был заместителем свердловского губернатора, глава Каменск-Уральского А. В. Шмыков был первым заместителем регионального министра энергетики и ЖКХ, мэр Серова В. В. Сизиков трудился в региональном министерстве строительства и развития инфраструктуры в должности заместителя министра. Такую же должность в том же министерстве занимал глава Сысерти Д. А. Нисковских.

Как уже было выше замечено, основой «кузницы кадров» была муниципальная служба (таблица 5). Более половины лиц, работающих на муниципальной службе, были мэрами. То, что наибольший процент – действующие главы – эта ситуация достаточно типична для России. Четверть занимали должности заместителей главы местной администрации. В частности, И. Тейшева в 2013 г. была назначена на должность заместителя главы администрации городского округа Ревда по бюджету, финансам и экономической политике. Более 10 % являлись сити-менеджерами. В качестве примера можно привести А. В. Никифорова (Ирбит), А. Баранова (Новоуральск), И. В. Сыропятов (посёлок «Уральский»), Д. Н. Кузьминых (Красноуральск). Особо стоит выделить тех лиц, которые совершили резкий карьерный «прыжок» – от специалиста местной администрации в главы муниципального образования. Так, И. С. Веснин на момент избрания мэром занимал должность главного специалиста по гражданской обороне, а Ю. К. Бауэр с мая 2015 г. по октябрь 2017 г. был специалистом по правовым вопросам.

Если говорить о степени ротации кадров (таблица 6), то здесь стоит отметить, что более половины действующих мэров (58,5 %) на данный момент работают первый срок полномочий. Это позволяет нам сделать вывод о том, что переход на новую систему организации местной власти привёл к определённым кадровым изменениям. Остальные (41,5 %) были избраны на новые сроки. Из них есть долгожители. Так, например, В. А. Роевский возглавляет Таборинский муниципальный район с 1996 г., П. М. Соколюк является главой Ирбита с 2001 г.,

Таблица 5. Муниципальные должности

Муниципальная должность	Количество	Доля от муниципальных служащих в целом, %	Доля от общего количества, %
Глава МО	32	57,1	41,5
Глава администрации / Сити-менеджер	6	10,7	7,8
Заместитель главы администрации	14	25	18,2
Руководитель подразделения администрации	1	1,8	1,3
Специалист	3	5,4	3,9



Мухаметов Р. С.

Таблица 6. Срок полномочий мэров

Количество сроков	Количество	Доля, %
1 срок	45	58,5
2 срок	17	22
3 срок	12	15,6
4 срок	1	1,3
5 срок	1	1,3
6 срок	1	1,3

Е. А. Баранов трудится главой Камышловского муниципального района с октября 2005 г.

Таким образом, в результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Во-первых, действующие уральские мэры – мужчины среднего возраста, родившиеся в Свердловской области с высшим техническим образованием и работающие на муниципальной службе в должности глав муниципалитетов.

Во-вторых, введение новой системы организации муниципальной власти на Среднем Урале привело к смене местных руководителей.

Литература:

1. Мухаметов Р. С. Государственная политика в сфере местного самоуправления в период построения «вертикали власти» // Вопросы управления. 2016. № 6. С. 23–29.
2. Зиннатуллин А. З., Сергеев С. А. Губернаторский корпус в 2005–2012 гг.: карьерные траектории // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2014. № 4. С. 122–136.
3. Витковская Т. Б. «Коллективный портрет» муниципального депутата Пермского края // Вестник Пермского научного центра. 2017. № 3. С. 107–111.
4. Удавихин Г. В. Коллективный портрет депутатов местных советов Пермской области накануне политической реформы 1988–1991 гг. // Власть. 2014. № 6. С. 114–119.
5. Смирнов В. А. Социологический портрет кандидатов и победителей выборов на должность главы местного самоуправления в современной России // Вестник Пермского университета. Сер. Политология. 2018. № 2. С. 106–123.
6. Выдрин И. В. Екатеринбург в системе местного самоуправления (практические аспекты управления крупным муниципалитетом) // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2016. № 4. С. 10–19.
7. Силин Я. П. Современные тенденции развития местного самоуправления в Свердловской области // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Экономика и менеджмент. 2015. № 2. С. 32–42.
8. Хузин А. А. Представительные и исполнительные органы местного самоуправления: К вопросу о разделении полномочий // Чиновник. 2002. № 2. [электронный ресурс]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2002/02/12/> (дата обращения: 23.11.2018).
9. Лухтерхандт Г. Региональные элиты на Среднем Урале: исторические корни и региональные тенденции / Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе. М., 1999. С. 237–265.
10. Мухаметов Р. С. Роль партии «Единая Россия» в консолидации элит на муниципальном уровне // Ars Administrandi (Искусство управления). 2015. № 1. С. 85–94.

References:

1. Mukhametov R. S. State policy in the field of local self-government during the construction of the «vertical of power» // Management Issues. 2016. № 6. P. 23–29.
2. Zinnatullin A. Z., Sergeev S. A. The Governors in 2005–2012: career // Bulletin of Perm University. Ser. Political science. 2014. № 4. P. 122–136.
3. Vitkovskaya T. «The Collective portrait» of the municipal Deputy of the Perm region // Bulletin of the Perm scientific center. 2017. № 3. P. 107–111.
4. Udavikhin G. V. Collective portrait of deputies of local councils of the Perm region on the eve of political reform 1988–1991. // Power. 2014. № 6. P. 114–119.
5. Smirnov V. Sociological portrait of candidates and winners of the elections for the post of head of local self-government in modern Russia // Bulletin of Perm University. Ser. Political science. 2018. № 2. P. 106–123.
6. Vydrin I. V. Yekaterinburg in the system of local self-government (practical aspects of management of a large municipality). Bulletin of the Ural Institute of Economics, management and law. 2016. № 4. P. 10–19.
7. Silin Ya. Modern trends in the development of local self-government in the Sverdlovsk region // Bulletin of the South Ural state University. Ser. Economics and management. 2015. № 2. P. 32–42.
8. Khuzin A. A. Representative and Executive bodies of local self-government: on the question of the division of powers // Official. 2002. № 2. [e-resource]. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2002/02/12/> (date of reference 23.11.2018)
9. Luchterhandt G. Regional elites in the Middle Urals: historical roots and regional trends / Transformation of Russian regional elites in a comparative perspective. M., 1999. P. 237–265.
10. Mukhametov R. S. The role of the party «United Russia» in the consolidation of elites at the municipal level // Ars Administrandi (Art of management). 2015. № 1. P. 85–94.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Васильева Е. И.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

Гусельникова О. Ю.

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова (Россия), 119991, Россия, Москва, Ленинские горы, д. 1, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

УДК 342.55
ББК 57.400.7

Цель. Проанализировать актуальные проблемы развития института местного самоуправления в Российской Федерации.

Методы. Проанализированы тенденции развития местного самоуправления на основе сопоставления основополагающих нормативно-правовых актов и эмпирических данных о развитии местного самоуправления в России за период 2009–2017 годов.

Результаты. Исходя из динамики показателей развития местного самоуправления в Российской Федерации, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, обозначены ключевые проблемные зоны развития местного самоуправления, определены причины негативных изменений. Анализ положений законодательства и изучение состояния развития основных процессов в ретроспективе позволяет авторам сделать вывод о том, что местному самоуправлению в России предстоит еще длительный период развития, совершенствования и сложного поиска баланса между самостоятельностью, независимостью и эффективным функционированием для обеспечения развития территории.

Научная новизна. На основе ретроспективного анализа динамики основных параметров развития местного самоуправления в России, а также обобщения научно обоснованных подходов и экспертных оценок систематизированы негативные тенденции развития института местного самоуправления в Российской Федерации.

Ключевые слова: проблемы развития местного самоуправления, местное самоуправление, тенденции развития местного самоуправления, муниципальное образование, муниципальное управление.

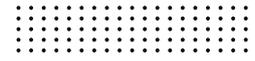
PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT

Vasilyeva E. I.

candidate of Sociology, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Yekaterinburg, Russia, March 8 str., 66, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru

Guselnikova O. Yu.

Moscow State University. Mv Lomonosova (Russia), 119991, Russia, Moscow, Leninskie Gory, 1, elena.vasilyeva@ui.ranepa.ru



Purpose. Analyze the current problems of the development of the institution of local self-government in the Russian Federation.

Methods. The trends in the development of local self-government are analyzed on the basis of a comparison of the fundamental legal acts and empirical data on the development of local self-government in Russia over the period 2009–2017.

Results. Based on the dynamics of indicators of local government development in the Russian Federation, on the basis of scientifically based approaches and expert assessments, as well as their own conclusions, key problem areas for the development of local government development are identified, the causes of negative changes are identified. Analysis of the provisions of the legislation and the study of the state of development of the main processes in retrospect allows the authors to conclude that local government in Russia still has a long period of development, improvement and a difficult search for a balance between independence, independence and effective functioning to ensure the development of the territory.

Scientific novelty. On the basis of a retrospective analysis of the dynamics of the main parameters of the development of local self-government in Russia, as well as the generalization of evidence-based approaches and expert assessments, negative trends in the development of the local government institution in the Russian Federation are systematized.

Key words: problems of development of local government, local government, trends in the development of local government, municipality, municipal government.

Местное самоуправление является одним из основополагающих принципов осуществления власти в обществе. Этот принцип закреплён как элемент конституционного строя России, через который должно осуществляться народовластие на местном уровне. «По сути своей местное самоуправление – приемная власть» [1, с. 6].

В ежегодных Посланиях Федеральному Собранию В. В. Путин постоянно указывает на то, что необходимо развивать местное самоуправление: «местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой» [2], «...необходимо поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов, которые на самом деле определяют качество жизни» [3], «...власть должна слышать людей, объяснять суть возникающих проблем и логику своих действий, видеть в гражданском обществе равных партнёров» [4].

Под местным самоуправлением мы будем понимать деятельность населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление выступает как самостоятельная конституционная ценность, признаваемая и гарантируемая на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем, анализ мероприятий, проводимых в последние годы на федеральном уровне в отношении местного самоуправления, демонстрирует ряд устойчивых негативных тенденций: низкий уровень участия населения в решении вопросов местного значения; снижение обособленности, самостоятельности местного самоуправления от органов государственной власти; сокращение выборности органов местного самоуправления; низкие доходы местных бюджетов; сокращение количества таких муниципальных образований,

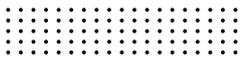
как городские и сельские поселения, муниципальные районы и увеличение количества городских округов; кадровая проблема.

Рассмотрим указанные тенденции подробнее.

Низкий уровень участия населения в решении вопросов местного значения. Эффективность местного самоуправления в большей мере, чем эффективность государства, определяется степенью участия в нем людей [5]. На федеральном уровне установлен перечень разнообразных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Однако исследования доказывают, что уровень информированности о существующих и возможных формах участия в местном самоуправлении у населения крайне низкий [6].

Таким образом, в целом население в настоящее время является лишь потенциальным субъектом местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях оно пассивно: в качестве факторов низкой гражданской активности можно выделить недоверие к местной власти, низкую оценку деятельности ее органов, специфику восприятия гражданами местного самоуправления и слабую информированность о его сути и возможности участия в решении вопросов местного значения.

Снижение обособленности, самостоятельности местного самоуправления. Статья 130 Конституции РФ устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Однако федеральным законом № 136-ФЗ были внесены



Васильева Е. И., Гусельникова О. Ю.

довольно серьезные изменения в части регулирования компетенции органов местного самоуправления, в том числе введена возможность перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данная практика (по данным Минюста России по состоянию на 1 марта 2016 года в рамках реализации Федерального закона № 136-ФЗ в 40 субъектах Российской Федерации принимались законы о перераспределении полномочий между органами местного самоуправления) [7] вызывает беспокойство специалистов: «в регионах, где данный механизм активно реализуется, происходит выхолащивание местного самоуправления, нарушение права на его осуществление» [8]. Изъятие полномочий из компетенции органов местного самоуправления происходит «всерьез и надолго», именно поэтому необходимы дальнейшие изменения в данном направлении федерального законодательства в части уточнения перечня вопросов, которые не могут перераспределяться. «В противном случае обоснованно возникает вопрос о том, насколько складывающаяся практика соответствует нормам Конституции РФ, закрепляющей, что органы местного самоуправления самостоятельно решают вопросы местного значения» [9].

Одновременно с перемещением центра регулирования вопросов осуществления местного самоуправления из федерации в регионы происходит и *сокращение выборности органов местного самоуправления*.

Анализ способов замещения должности главы муниципального образования показывает сокращение выборности непосредственно населением органов местного самоуправления. В большинстве случаев этот вопрос решается представительным органом, что выхолащивает саму суть местного самоуправления и противоречит части 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации, в которой установлена обязательность наличия выборных органов местного самоуправления.

В последнее время субъекты РФ устанавливают для своих муниципальных образований такой способ замещения должности главы муниципального образования как избрание представительным органом по результатам конкурса, предусмотренный 8-ФЗ. Обращает на себя внимание довольно противоречивый статус высшего должностного лица в данном случае. С одной стороны, это выборное лицо и ограничения для занятия должности установлены избирательным законодательством (минимум цензов). Избирательное законодательство не предусматривает возможность введения каких-либо дополнительных *профессиональных* требований. С другой стороны, согласно части 2.1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ закон субъекта РФ могут быть установлены требования к уровню профессионального образования и (или) профессиональным знаниям и навыкам, которые являются

предпочтительными для осуществления главой отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Применительно к Свердловской области фактически новый способ избрания главы муниципального образования представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса (введенный 8-ФЗ), является основным способом избрания главы муниципального образования.

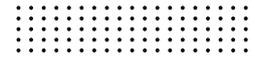
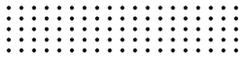
Достаточно противоречива и практика функционирования института сити-менеджера. На примере Свердловской области можно отметить, как повышение уровня качества принятия решений органами местного самоуправления, расширения участия муниципалитета в региональных и федеральных проектах (городской округ Первоуральск Свердловской области), так и череду конфликтных ситуаций, в результате которых фактически несколько месяцев не функционировали органы местного самоуправления, не был принят бюджет, муниципалитет не имел субвенций и не участвовал ни в одном региональном проекте по развитию инфраструктуры (городской округ Реж Свердловской области).

На примере города Екатеринбурга, можно отметить значительное снижение интереса участия горожан в выборах главы муниципального образования, поскольку глава фактически не имеет реальных полномочий по управлению в городе.

Следующей важной тенденцией является *сокращение количества муниципальных образований за счет увеличения количества городских округов*. Исходя из статистического бюллетеня «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» на 1 января 2017 г. в России существует 22 327 муниципальных образований, в том числе 18 101 сельских поселения, 1 589 городских поселения, 1 784 муниципальных районов, 567 городских округов (в том числе 3 городских округа с внутригородским делением), 267 – внутригородских территорий городов федерального значения и 19 внутригородских районов городов [10].

Анализ данных статистического бюллетеня Росстата позволяет увидеть динамику изменения количества российских муниципалитетов. С 2009 г. общее количество муниципальных образований сократилось на 7,6 % (рис. 1). Процесс уменьшения числа муниципальных образований приостановился только в 2014 г., когда в состав Российской Федерации вошли город Севастополь и Республика Крым.

Исходя из данных Росстата, уменьшение общего количества муниципальных образований обусловлено по большей части сокращением числа сельских и городских поселений (рис. 2). В целом на 8,87 % сократилось число городских и сельских поселений по



Васильева Е. И., Гусельникова О. Ю.



состоянию на 1 января 2017 года в сравнении с аналогичным периодом 2009 года.

Также можно заметить, что за последние восемь лет уменьшалось не только количество городских и сельских поселений, но и количество муниципальных районов, вместе с тем, это снижение незначительно (рис. 3, стр. 30). По сравнению с 2009 годом общее количество муниципальных районов сократилось лишь на 1,44%, также существовали периоды с положительной динамикой: в 2010 году прирост составил 1%, в 2015 году – 0,4%.

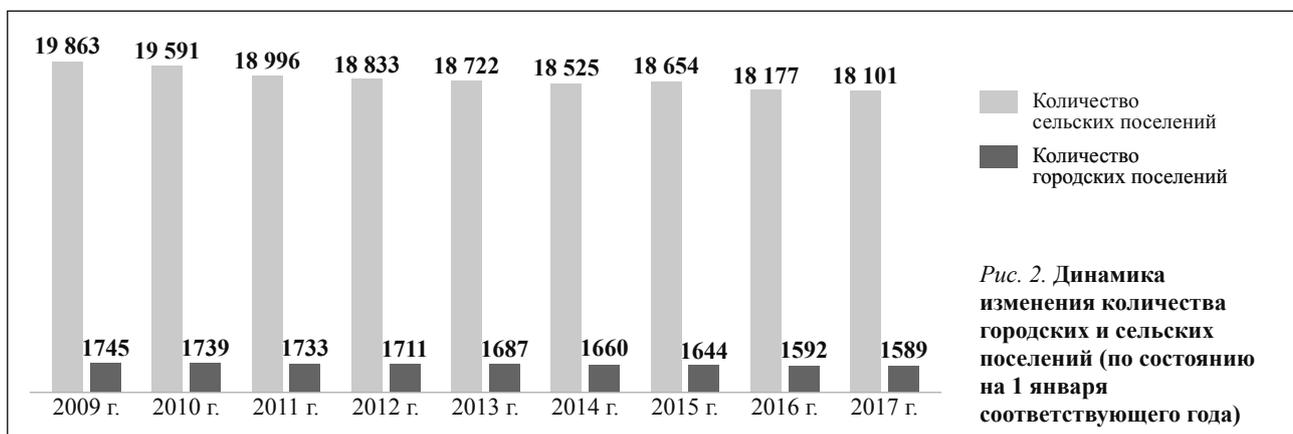
При этом можно заметить, что с 2009 года росло количество городских округов, внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также городских округов с внутригородским делением (рис. 4, стр. 30). По сравнению с 2009 г. количество городских округов по состоянию

на 1 января 2017 года увеличилось на 11,8%, количество внутригородских территорий городов федерального значения – на 13,2% соответственно.

Предпочтение городским округам вызвано, прежде всего, высокой дотационностью поселений и необходимостью оптимизации в условиях сокращения доходов бюджетов всех уровней, недостаточно высоким уровнем профессиональной подготовки служащих в сельских поселениях; а также проблемами разграничения компетенции и собственности между районом и поселениями. Тем не менее, нельзя не отметить некую «искусственность» вновь созданных городских округов, несоответствие их природе и сущности местного самоуправления, поскольку последней «наиболее близка поселенческая модель территориальной организации» [11, С. 87]. Создание крупных муниципальных образований все более отдаляет местное самоуправление от населения муниципального образования и возможности влияния интересов граждан на процесс муниципального управления.

Одной из наиболее значимых проблем развития местного самоуправления в России является *недостаточный уровень его финансового обеспечения*, вызванный высокой дифференциацией в социально-экономическом развитии территории. Данные Министерства финансов Российской Федерации [12] свидетельствуют, что доходы местных бюджетов по состоянию на 01.01.2017 исполнены в объеме 3 645,1 млрд рублей или с ростом на 4,2% к аналогичному периоду прошлого года. Доходы муниципалитетов выросли на уровне инфляции, однако в предыдущие годы доходы муниципальных образований и вовсе сокращались (с 3 508,7 млрд руб. в 2014 г. до 3 497,1 млрд руб. в 2015 г.).

В структуре собственных доходов местных бюджетов собственные доходы занимают менее половины всех доходов, например, городских округов – 49,8%, муниципальных районов – 34,6%,





Васильева Е. И., Гусельникова О. Ю.



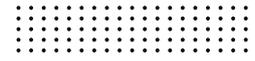
бюджетов сельских поселений 8,1 %, бюджетов городских поселений – 6,5 %. Объем межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям по состоянию на 01.01.2017 увеличился в сравнении с аналогичным периодом 2015 года на 4,0 % (или на 38,7 млрд рублей) и составил 1 016,2 млрд рублей. В объеме

поступивших по состоянию на 01.01.2017 в местные бюджеты межбюджетных трансфертов (без учета других безвозмездных поступлений в т.ч. возвратов остатков) субвенции составили 1 293,1 млрд рублей (56,0 %), субсидии – 533,9 млрд рублей (23,1 %), дотации – 324,2 млрд рублей (14,0 %) и иные межбюджетные трансферты 158,1 млрд рублей – (6,9 %).

Негативная динамика характерна и для объема муниципального долга. По состоянию на 01.01.2017 он увеличился по отношению к показателю на 01.01.2016 на 6,5 % или на 22,2 млрд рублей и составил 364,3 млрд рублей. Муниципальный долг на 01.01.2017 составил 27,4 % от объема налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов за 2016 год (1 331,1 млрд рублей). В этой связи органы местного самоуправления были вынуждены проводить оптимизацию как доходов, так и расходов.

Как видно из данных Министерства финансов РФ произошло увеличение зависимости (либо в числовом выражении, либо в процентном от общего объема доходов соответствующего местного бюджета) от межбюджетных трансфертов, что повышает влияние на деятельность муниципалитетов вышестоящих субъектов. Увеличение объема субвенций свидетельствует о том, что органы местного самоуправления все в большей степени заняты реализацией переданных государственных полномочий, при этом расходы





на аппарат управления не только не увеличиваются, а сокращаются.

По данным Союза российских городов, *кадровая проблема* остается наиболее острой наряду с финансовым обеспечением. Особенно актуальна данная проблема для поселенческого уровня местного самоуправления. Незначительное число муниципальных служащих имеют профильное образование по направлению «Государственное и муниципальное управление». Сегодня сферу местного самоуправления регулирует порядка 270 федеральных законов, а сам закон о местном самоуправлении корректировался более 140 раз, что обуславливает необходимость формирования высококвалифицированного корпуса муниципальных служащих. При этом уровень заработной платы муниципальных служащих значительно ниже оплаты труда в коммерческом секторе и не соответствует уровню стоящих перед служащим задач и ответственности. К примеру, заработная плата заместителя главы Серова Свердловской области порядка 40 тысяч рублей. В конечном итоге высшие должности муниципальной службы в ряде муниципалитетов Свердловской области остаются вакантными, поскольку отсутствуют кандидаты, удовлетворяющие квалификационным требованиям.

Анализ выявленных тенденций показывает, что сегодня местное самоуправление столкнулось с серьезными вызовами. Происходит изменение характера местного самоуправления, дальнейшее его превращение в «низовую уровень государственной власти», выхолащивание самостоятельности и сужение самоуправленческих начал, «связка с гражданским обществом кардинально слабеет», а «связка с государственной властью кардинально усиливается». Местное самоуправление в России не получило полной независимости и самостоятельности, а предоставление муниципальных услуг в значительной степени остается недостаточно неэффективным. Практика местного самоуправления не принесла ожидаемого развития демократии на муниципальном уровне, что отчасти было вызвано несовершенством форм участия населения в решениях вопросов местного значения, сложностью и формализмом их реализации. С другой стороны, население также пока еще не готово участвовать

в местном самоуправлении и не понимает своего места в его осуществлении. В этой связи обоснованной становится идея изъятия вопросов местного значения, выстраивания единой системы публичной власти.

Местное самоуправление в современной России, безусловно, – конституционная ценность. С другой стороны, есть и другая конституционная ценность – человек. И при конкуренции указанных конституционных ценностей приоритет должен быть отдан последней. Основная задача всех уровней власти и управления – обеспечение устойчивого развития территории, реализация приоритетных проектов и вовлечение в этот процесс органов местного самоуправления, повышение эффективности их функционирования ради повышения качества жизни населения. Указанная качественно иная управленческая задача требует и обновления системы построения взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления. В данном случае вопрос разделения полномочий и финансов становится второстепенным по сравнению с новым целевым ориентиром деятельности – человеком, обеспечением развития территории в интересах конкретного жителя.

Тем не менее, нельзя не признать, что власть, особенно власть местная, должна быть выборной, население должно избирать того человека, который будет определять перспективы развития города, взаимодействовать с другими уровнями власти. Выборное лицо должно чувствовать ответственность не только перед вышестоящими структурами, но и перед населением, понимать, что именно интересы местных жителей, интересы территории определяют содержание его работы. Для учета интересов жителей необходимо и развитие механизмов включения граждан в процесс управления. И решить эту задачу наиболее удобно именно на уровне местного самоуправления, но необходим последовательный процесс вовлечения населения и поддержки его инициативы.

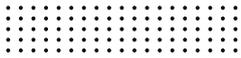
Таким образом, на наш взгляд, местному самоуправлению в России предстоит еще длительный период развития, совершенствования и сложного поиска баланса между самостоятельностью, независимостью и эффективным функционированием для обеспечения развития территории.

Литература:

1. Миронов Н. М. Роль местного самоуправления в развитии гражданского общества и повышении социальной активности населения // Практика муниципального управления. 2011. №2. С. 6.
2. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения 10.09.2017)

References:

1. Mironov N. M. The role of local government in the development of civil society and increasing the social activity of the population // Municipal Government Practice. 2011. №2. P. 6.
2. Message from the President to the Federal Assembly. December 12, 2013 [e-resource]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (date of reference 10.09.2017)

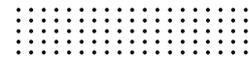


Литература:

3. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения 10.09.2017)
4. Послание Президента Федеральному Собранию. 12 декабря 2013 года. [электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения 10.09.2017)
5. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям. [электронный ресурс]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/11/28/1270197061/61-73_Markvart.pdf (дата обращения 15.09.2017).
6. Уржа О. А. Социальная активность населения муниципальных образований: факторы и условия // Социальная политика и социология. 2013. Т. 1. №2. С. 9.
7. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. М: Проспект, 2016. 312 с.
8. Бабун Р. В. 2014 год в истории местного самоуправления России: вперед или назад // Местное право. 2015. № 1. С. 13–20.
9. Соловьев С. Г. Институт перераспределения полномочий – конец российского самоуправленческого фундаментализма // Современное право. 2016. №3. С. 22–28.
10. Бялкина Т. М. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения на современном этапе муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2016. №5. С. 69–73.
11. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации: бюллетень Федеральной службы государственной статистики [электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (дата обращения 09.10.2018).
12. Шугрина Е. С. Муниципальное право. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 87.
13. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2017 [Электронный ресурс]. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2017.pdf (дата обращения 23.10.2018).

References:

3. Message from the President to the Federal Assembly. December 12, 2013 [e-resource]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (date of reference 10.09.2017)
4. Message from the President to the Federal Assembly. December 12, 2013 [e-resource]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (date of reference 10.09.2017)
5. E. Marquart. The organization of local self-government in Germany and the applicability of the German experience to Russian realities [e-resource]. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/2011/11/28/1270197061/61-73_Markvart.pdf (date of reference 15.09.2017)
6. *Urzha O. A.* Social activity of the population of municipalities: factors and conditions // *Social policy and sociology*. 2013. V.1. №2. P. 9.
7. Report on the state of local self-government in the Russian Federation: current challenges and development prospects / Ed. E. S. Shugrina. M: Prospect, 2016. 312 p.
8. *Babun R. V.* 2014 in the history of local self-government of Russia: forward or backward // *Local Law*. 2015. № 1. P. 13–20.
9. *Soloviev S. G.* The Institute for the Redistribution of Authorities – the End of Russian Self-Governmental Fundamentalism // *Modern Law*. 2016. №3. P. 22–28.
10. *Byalkina T. M.* The constitutional principle of independence of local self-government in solving issues of local importance at the present stage of municipal reform // *Constitutional and municipal law*. 2016. №5. P. 69–73.
11. Formation of local self-government in the Russian Federation: bulletin of the Federal State Statistics Service [e-resource]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453 (date of reference 09.10.2017)
12. *Shugrina E. S.* *Municipal law*. M.: TK Velbi; Prospectus, 2007. P. 87.
13. Data on the performance of local budgets in the Russian Federation on 01.01.2017 [e-resource]. URL: http://minfin.ru/common/upload/library/2017/02/main/Dannye_ob_ispolnenii_mestnykh_budzhetrov_RF_-_01.01.2017.pdf (date of reference 23.10.2017)



СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

ЖИЛИЩНЫЕ ПРЕДПОЧТЕНИЯ ЖИТЕЛЕЙ ГОРОДА ЕКАТЕРИНБУРГА

Зерчанинова Т. Е.

кандидат социологических наук, доцент, заведующий кафедрой регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, tatiana_z@ui.ranepa.ru

Тарбеева И. С.

ассистент кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, irina.tarbeeva@ui.ranepa.ru

УДК 316.334.54(470.54-25)
ББК 60.546.21(2Рос-4Све)

Цель. Изучение жилищных предпочтений жителей города Екатеринбурга и разработка рекомендаций, направленных на развитие жилищного строительства в Екатеринбурге.

Методы исследования: формализованное интервью населения города Екатеринбурга (со 2 по 6 ноября 2016 года); выборочный метод (выборка квотная, объем выборки 1000 человек); анализ статистических данных.

Результаты и область применения. В статье изложены результаты эмпирического исследования жилищных предпочтений жителей города Екатеринбурга. Выявлены целевые группы покупателей, предпочитаемые районы города для проживания, а также основные факторы, оказывающие влияние на выбор недвижимости. Выявлены намерения жителей города по приобретению жилья в Екатеринбурге, желаемые характеристики жилья, мотивы приобретения жилья и финансовые возможности жителей города.

Значение результатов исследования для практики подтверждается тем, что разработаны рекомендации, направленные на развитие жилищного строительства в Екатеринбурге.

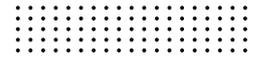
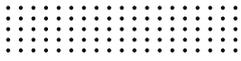
Научная новизна. Научная новизна заключается в получении новых эмпирических данных о предпочтениях жителей города Екатеринбурга при выборе жилья. Изучены факторы, которые необходимо учитывать для успешного развития рынка жилья на территории Екатеринбурга.

Ключевые слова: жилье, рынок жилья, жилищные предпочтения, недвижимость, инфраструктура.

HOUSING PREFERENCES OF CITIZENS IN EKATERINBURG

Zerchaninova T. E.

candidate of Sociology, Associate Professor, Head of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, tatiana_z@ui.ranepa.ru



Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.

Tarbeeveva I. S.

assistant of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, irina.tarbeeveva@ui.ranepa.ru

Purpose. The study of housing preferences of residents of the city of Yekaterinburg and the development of recommendations aimed at the development of housing construction in Yekaterinburg.

Research methods: a formalized interview of the population of Yekaterinburg (from 2 to 6 November 2016); sampling method (quota sampling, sample size 1000 people); statistical data analysis.

Results and scope. The article presents the results of an empirical study of the housing preferences of residents of the city of Yekaterinburg. Identified target groups of buyers, preferred areas of the city to stay, as well as the main factors influencing the choice of real estate. The intentions of residents of the city to purchase housing in Yekaterinburg, the desired characteristics of housing, the motives for the purchase of housing and the financial capabilities of residents of the city are revealed.

The significance of the research results for practice is confirmed by the fact that recommendations have been developed aimed at the development of housing construction in Yekaterinburg.

Scientific novelty. Scientific novelty is to obtain new empirical data on the preferences of the residents of the city of Yekaterinburg when choosing housing. The factors that must be considered for the successful development of the housing market in the territory of Yekaterinburg are studied.

Key words: housing, housing market, housing preferences, real estate, infrastructure.

Приобретение жилья является одной из самых крупных и редких покупок в жизни гражданина или семьи. Как правило, процессы выбора и приобретения жилья включают длительный период планирования, вплоть до выстраивания стратегии на протяжении всей жизни человека. «С точки зрения общепризнанной иерархии потребностей А. Маслоу жилье удовлетворяет базовые потребности человека» [1, с. 76]. Кроме этого, сегодня удовлетворение этой потребности выступает «маркером социального статуса, амбиций, качества жизни» [2, с. 48]. В настоящее время наблюдается стремительное развитие рынка жилья. «Рынок жилья – это сектор национальной рыночной экономики, представляющий собой совокупность объектов жилья, экономических субъектов, оперирующих на рынке, процессов функционирования рынка, т.е. процессов производства (создания), потребления (использования) и обмена объектов жилья и управления рынком, и механизмов, обеспечивающих функционирование рынка (инфраструктура рынка)» [3, с. 127]. Стоит отметить, что жилье – это значимый объект денежных инвестиций для населения, предприятий, местных администраций, который оказывает влияние на экономический подъем страны, региона и города [4]. Жилье выступает частным благом, но «в то же время жилье выступает и общественным товаром, так как в его производстве и воспроизводстве участвуют разные отрасли, реальный и финансовый сектора экономики» [5, с. 43].

Начиная с 90-х годов XX века государство стало постепенно уменьшать свои функции в жилищной сфере, тем самым дав импульс для формирования рыночных отношений в этой сфере. Но, несмотря на это, государство продолжает поддерживать рынок жилья в разных формах, проводя дифференцированную политику [5]. В. Глазачев отмечает: «...неравноценный доступ жителей города к инфраструктуре и преимуществам инженерного благоустройства резко обостряет вопросы социального неравенства» [6, с. 6].

Предпочтения населения в жилищной сфере являются предметом исследований по всей стране, изучаются как предпочтения россиян в целом [7–8],

так и жителей конкретных регионов [9] или городов [2; 4].

Екатеринбург является крупным административным, культурным, научно-образовательным центром Урала. Строительство жилья на его территории выступает одним из важнейших социально-экономических приоритетов, который способствует повышению качества жизни населения, созданию благоприятных условий для территориального развития и привлечения инвестиций в муниципальное образование. Стоит отметить, что Екатеринбург занимает 30 место среди городов России по стоимости жилья, цена за 1 м² составляет 72365 руб. [10], обогнав такие



Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.

крупные города как Новосибирск, Тюмень, Самара, Нижний Новгород, Уфа. Для выстраивания грамотной концепции строительства жилья на территории такого города как Екатеринбург необходимо знать потребности и предпочтения жителей, понять, чего ожидает потребитель при покупке жилой недвижимости. Понимание существующей ситуации с точки зрения восприятия потенциальными потребителями рынка недвижимости имеет особую важность для успешной деятельности всех субъектов жилищного строительства. Ведь жилищное строительство включает в себя не только непосредственно жилое помещение, а также прилегающую инфраструктуру, природные условия, благоустройство территории – все это совместная работа частных инвесторов и органов местного самоуправления.

Цель статьи – изучение жилищных предпочтений жителей города Екатеринбурга и разработка практических рекомендаций, направленных на развитие жилищного строительства в Екатеринбурге.

Авторами статьи в составе исследовательского коллектива Уральского института управления – филиала РАНХиГС в период со 2 ноября по 6 ноября 2016 г. в городе Екатеринбурге был проведен социологический опрос на тему «Изучение жилищных предпочтений жителей города Екатеринбурга» [11].

При ответе на вопрос «Ваши намерения по приобретению жилья» 76,2% респондентов выразили готовность приобрести жилье или рассмотреть выгодные предложения, из них 27,8% ответили, что планируют приобрести жилье в ближайшие 3–5 лет, 17,4% в ближайшие 1–2 года, 8,4% в ближайшие 6–10 лет. 6,6% респондентов уже выбирают и приобретают жилье (рис. 1).

Стоит отметить, что в процессе выбора или покупки жилья сегодня находятся люди в возрасте от 55 и старше, 30% от числа тех, кто выбрал этот вариант ответа, приходится именно на эту возрастную группу (таблица 1). Планируют купить жилье в ближайшие 1–2 года люди в возрасте 35–44 (29,9%)



и 25–34 (27,6%), в ближайшие 3–5 лет респонденты в возрасте 25–34 лет (33,1%), в ближайшие 6–10 лет граждане в возрасте 25–34 лет (31%) и молодые люди в возрасте 18–24 лет (28,6%). Таким образом, покупка жилья в ближайшие 2 года планируют люди в возрасте 35–44 лет, в ближайшие 5 лет люди в возрасте 25–34, перспективной целевой группой на ближайшие 10 лет являются молодые люди в возрасте 18–24 лет.

Семейный статус также связан с намерениями респондентов приобрести жилье, почти половина респондентов из числа тех, кто обозначил готовность купить жилье, состоят в официальном браке (54,5%) и имеют средний уровень доходов семьи (56%). К покупке жилья готовы респонденты, в основном, проживающие без детей (рис. 2).

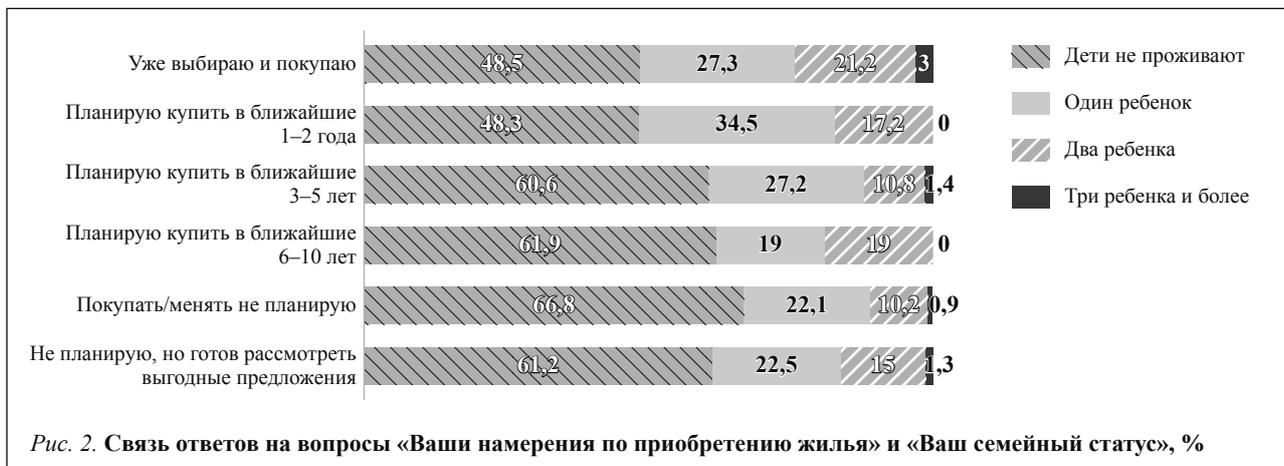
Существующие жилищные условия во многом формируют реальную потребность в приобретении жилья. Как показало наше исследование, 58,3% респондентов проживают в собственном жилье, из них

Таблица 1. Связь между ответами на вопросы «Ваши намерения по приобретению жилья» и «Ваш возраст», %

Укажите, пожалуйста, Ваши намерения по приобретению жилья	Возраст, лет				
	18–24	25–34	35–44	45–54	Более 55
Уже выбираю и покупаю	6,1	24,2	24,2	15,2	30,3
Планирую купить в ближайшие 1–2 года	8,0	27,6	29,9	18,4	16,1
Планирую купить в ближайшие 3–5 лет	21,6	33,1	13,7	11,5	20,1
Планирую купить в ближайшие 6–10 лет	28,6	31,0	19,0	9,5	11,9
Покупать/менять не планирую	7,6	10,1	14,3	16,8	51,3
Не планирую, но готов рассмотреть выгодные предложения	1,3	21,3	18,8	13,8	45,0



Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.



34 % не планируют покупать/менять жилье в ближайшее время, остальные планируют или готовы рассмотреть предложения. 21,4 % от числа ответивших проживают в съемном жилье, из них 94,3 % собираются приобретать собственное.

Во время проведения исследования мы задали респондентам ряд вопросов, касающихся основных характеристик жилья, которое они готовы приобрести. К таким характеристикам мы отнесли: наличие собственника у жилья; тип жилья; район, в котором расположено жилье; площадь жилья; количество комнат.

При ответе на вопрос «Какие варианты приобретения жилья Вы предпочитаете?» 59,5 % респондентов указали, что предпочтительным является первичное жилье в новостройке. Причем этот вариант ответа доминирует при ответах респондентов любого возраста, семейного статуса, уровня доходов и пола. При

выборе типа жилья респонденты отдают предпочтение квартире в многоквартирном доме, так ответили 52,3 % респондентов. На втором месте апартаменты (27,9 %) и на третьем – дом (19,5 %). Дома в основном желают купить респонденты в возрасте от 55 и старше.

Покупать жилье респонденты предпочитают в Верх-Исетском, Кировском, Ленинском и Железнодорожном районах (рис. 3). Однако жители города готовы покупать квартиру и в других районах города.

Респонденты, имеющие средний уровень дохода и ниже среднего, преимущественно выбирают Верх-Исетский и Кировский районы, а респонденты с уровнем доходов выше среднего – Ленинский, Кировский и Железнодорожный (таблица 2).

Респонденты предпочитают площадь квартиры равную 45–60 м², так утверждают 43,4 % от числа ответивших. 30,5 % респондентов выбирают квартиры площадью 60–75 м² (рис. 4). При этом респонденты с доходом ниже среднего (40,1 %) и средним уровнем доходов (51,3 %) преимущественно выбирают площадь 45–60 м², а респонденты с высоким уровнем доходов площадь 60–75 м² (37,3 %).

Не менее важной характеристикой жилья является количество комнат. Здесь предпочтение респонденты отдают двухкомнатным квартирам (42,1 %), на втором месте – трехкомнатные (21,9 %) и на третьем – однокомнатные (19,7 %) квартиры. Респонденты, с которыми дети не проживают, или проживают один или двое детей, выбирают двухкомнатные квартиры, респонденты с тремя и более детьми – трехкомнатные (таблица 3).

Также стоит отметить, что те, кто сегодня выбирает или уже покупает жилье, предпочитают однокомнатные квартиры. Именно однокомнатные квартиры пользуются спросом в настоящее время на рынке жилой недвижимости, как показывают результаты нашего исследования.

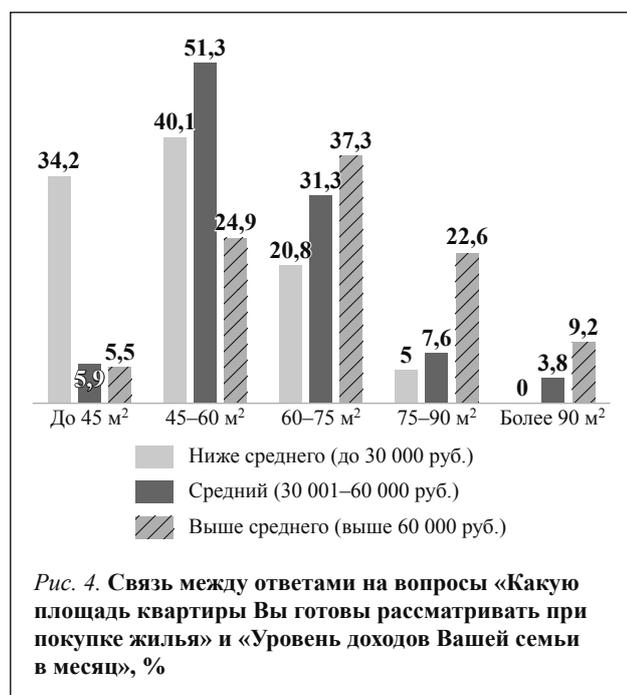




Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.

Таблица 2. Связь между ответами на вопросы «Какой административный район Екатеринбурга является для Вас предпочтительным при покупке жилья?» и «Уровень доходов Вашей семьи в месяц», %

Какой административный район Екатеринбурга является для Вас предпочтительным при покупке жилья	Уровень доходов Вашей семьи в месяц, руб.		
	Ниже среднего (до 30 000)	Средний (30 001–60 000)	Выше среднего (выше 60 000)
Верх-Исетский	41,0	43,0	33,9
Железнодорожный	26,0	33,7	39,9
Кировский	38,5	41,2	40,8
Ленинский	38,5	36,9	40,8
Октябрьский	25,0	23,4	28,4
Орджоникидзевский	18,5	24,2	24,8
Чкаловский	38,5	22,5	27,1



Результаты соотнесения предпочтений респондентов относительно площади и количества комнат представлены в таблице 4 (стр. 39).

Респонденты предпочитают студии площадью до 45 м² (53,1 %), 1-комнатные квартиры площадью 45–60 м² (67,5 %), 2-комнатные квартиры респонденты выбирают в основном 45–60 м² (58,4 %). 60,7 % респондентов предпочитают 3-комнатные квартиры площадью 60–75 м².

Приобретение жилой недвижимости, как уже отмечалось ранее, для большинства граждан сложная, протяженная во времени покупка. Для того, чтобы выяснить, что сегодня является основным мотивом приобретения жилья для жителей города Екатеринбурга, мы задали респондентам вопрос «С какой целью Вы хотели бы приобрести жилье?». Большинство респондентов (74,1 %) планирует приобрести жилье для собственного проживания в нем, 20 % – для детей, внуков, родителей (других родственников, знакомых и т.п.), 5,2 % – для сдачи в аренду. Стоит отметить, что те, кто планирует приобретать жилье для сдачи в аренду, выбирают однокомнатные квартиры, для собственного

Таблица 3. Связь между ответами на вопросы «Сколько комнат в квартире Вам необходимо» и «Сколько детей в возрасте до 18 лет проживает вместе с Вами», %

Сколько комнат в квартире Вам необходимо	Сколько детей в возрасте до 18 лет проживает вместе с Вами			
	Дети не проживают	Один ребенок	Два ребенка	Три ребенка и более
студия	9,5	3,7	0,0	0,0
1 комната	20,4	23,1	13,3	0,0
2 комнаты	40,8	50,4	34,7	16,7
3 комнаты	18,1	19,4	38,0	58,3
4 комнаты	7,7	0,7	11,3	16,7
более 4 комнат	3,5	2,6	3,3	0,0



Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.



проживания респонденты отдают предпочтение двухкомнатным квартирам.

Ключевыми факторами при выборе жилья для респондентов является транспорт (32,7%), наличие детской инфраструктуры (19,3%) и экология (15,6%) (рис. 5).

Указанный набор факторов не является случайным, он объективно связан с условиями, в которых сегодня оказался город. Екатеринбург динамично развивается и сочетает в себе как плюсы, так и минусы крупных городов. Одной из главных городских проблем остается транспортная проблема, связанная с большим количеством пробок на дорогах, отсутствием оптимальных маршрутов в разные части города и недостаточным количеством общественного транспорта, особенно в час пик. Население с каждым днем острее ощущает существующую проблему, и поэтому для горожан на первое место выходит именно транспорт как один из главных факторов удачного расположения будущего жилья. Экология является также проблемой, так как Екатеринбург относится к числу городов с высоким уровнем загрязнения воздуха. Главная роль в этом, как и в других крупных городах, принадлежит автотранспорту, насыщающему воздух отработавшими газами. Наличие детской инфраструктуры по важности для покупателей жилья занимает второе место. При этом наличие такой социальной инфраструктуры интересует не только семьи с детьми, но и тех, кто только планирует ребенка.

Перечисленные факторы свидетельствуют не только о планах покупателей, но и отражают проблемы, с которыми сталкиваются жители города. Так, например, респонденты, проживающие в микрорайоне «Академический», в основном выбирали вариант

ответа «транспорт» (46,4%), респондентов с Урала привлекает детская инфраструктура (29,2%), а жители микрорайона «Пионерский» отмечали экологию в качестве первоочередного фактора, влияющего на выбор жилья (24,8%).

Покупка жилья зависит не только от личных предпочтений и мотивов, но и от финансовых возможностей. В ходе исследования мы спросили респондентов «Какие способы/условия оплаты покупаемого жилья Вы готовы рассматривать?». Наиболее приемлемым способом оплаты является ипотека, так считают 28,7% от числа ответивших. Далее – рассрочка от застройщика (20,1%), продажа имеющейся квартиры (18,2%) и 100% оплата (14%) (рис. 6).

Стоит отметить, что вариант, предусматривающий 100% оплату, выбирали респонденты, которые по роду деятельности являются предпринимателями или фермерами. Инженеры, специалисты технического профиля в основном выбирают рассрочку от застройщика, для работников государственных учреждений приемлемы все указанные выше варианты оплаты жилья. Респонденты, которые не работают или находятся на пенсии, выбирают вариант оплаты жилья средствами, полученными от продажи имеющего жилья, остальные респонденты выбирают ипотеку. Стоит отметить, что те, кто сейчас покупает или выбирает жилье, в качестве способа покупки жилья рассматривают 100% плату.

Таким образом, большинство покупателей жилой недвижимости, как правило, выбирает жилье для собственного проживания, однако это является не единственной целью покупки, некоторые желают приобрести жилье для детей, внуков, родителей (других



*Зерчанинова Т. Е., Тарбеева И. С.*

Таблица 4. Связь между ответами на вопросы «Сколько комнат в квартире Вам необходимо» и «Какую площадь квартиры Вы готовы рассматривать при покупке жилья», %

Сколько комнат в квартире Вам необходимо	Какую площадь квартиры Вы готовы рассматривать при покупке жилья				
	до 45 м ²	45–60 м ²	60–75 м ²	75–90 м ²	более 90 м ²
студия	53,1	34,4	3,1	7,8	0,0
1 комната	26,4	67,5	6,1	0,0	0,0
2 комнаты	5,2	58,4	34,0	2,4	0,0
3 комнаты	2,3	14,6	60,7	19,2	3,2
4 комнаты	0,0	3,0	14,9	59,7	22,4
более 4 комнат	0,0	0,0	15,6	21,9	62,5

родственников, знакомых и т.п.) или для сдачи в аренду. Ключевыми факторами, которые оказывают влияние на выбор жилья, являются наличие транспорта, детской инфраструктуры и благоприятной экологии. Среди способов оплаты жилья доминирует ипотека, рассрочка от застройщика или продажа имеющейся квартиры.

По результатам исследования было выявлено, что жители Екатеринбурга готовы приобретать жилье в городе. Основной целевой группой для компаний в сфере строительства и продажи жилья выступают горожане в возрасте 25–34 лет, находящиеся в браке, но пока еще не имеющие детей. Население города в возрасте 35–44 лет также выражает готовность приобрести жилье в ближайшие 1–2 года.

Первичное жилье в новостройке является предпочтительней вторичному жилью. Приобретать жилье горожане в основном планируют для собственного проживания, иногда для родственников, реже для сдачи в аренду. Благоприятными факторами, влияющими на выбор жилья, являются наличие транспорта, детской инфраструктуры и благоприятной экологии.

Таким образом, население предпочитает первичное жилье в новостройке вторичному, однако последнее все же также рассматривается как вариант приобретения жилья. Что касается типа жилья, то здесь респонденты отдают предпочтение квартире в многоквартирном доме или апартаментам. В основном респонденты рассматривают покупку жилья в Верх-Исетском, Ленинском, Кировском и Железнодорожном районах. Кировский район предпочтителен для жителей города любого уровня доходов. Наиболее оптимальным по площади и количеству комнат респонденты считают 1-комнатную или 2-комнатную квартиру площадью 45–60 м².

Для успешного развития рынка жилья на территории муниципального образования «город Екатеринбург» необходимо учитывать ряд особенностей, связанных с жилищными предпочтениями жителей города:

- При строительстве жилья перспективной целевой аудиторией, на предпочтения которой необходимо

ориентироваться являются граждане в возрасте 25–34 лет, при продаже существующих вариантов на рынке недвижимости аудиторией выступают граждане в возрасте 35–44 лет.

- Район проживания для большинства граждан не является принципиальным вопросом, жители города достаточно лояльны ко всем районам города. Однако стоит иметь в виду, что Орджоникидзевский и Октябрьский районы менее предпочтительны.

- Спросом на рынке жилой недвижимости пользуются однокомнатные квартиры и приобретают их преимущественно для собственного проживания или сдачи в аренду, как правило, за 100 % оплату. Четырехкомнатные квартиры и большие по площади однокомнатные квартиры не пользуются высоким спросом на рынке жилья. Наиболее оптимальными и предпочтительными вариантами на перспективу считаются двухкомнатные квартиры площадью 45–60 кв. м. и трехкомнатные квартиры 60–75 кв. м., которые люди планируют оплачивать посредством ипотеки или рассрочки от застройщика.

- Граждане, проживающие без детей, не имеют принципиальных предпочтений по площади и количеству комнат в квартире, эти характеристики становятся весомыми при выборе жилья у семей с ребенком.

- Основная цель приобретения жилья у большинства жителей – собственное проживание. Именно поэтому необходимо акцентировать внимание горожан на то, что предлагаемое жилье, в первую очередь, будет комфортным для них самих и их детей.

- При выборе места расположения здания необходимо учитывать транспортные возможности будущих жителей, а при строительстве жилья предусматривать детскую инфраструктуру вблизи планируемого здания.

- Рассрочка от застройщика считается одним из самых приемлемых способов оплаты жилья для жителей города, именно поэтому необходимо предусмотреть этот механизм в качестве варианта погашения платежа за квартиру.



Литература:

1. Казакова О. Г. Изменение предпочтений покупателей на первичном рынке жилья и потребительские свойства жилья // Вестник Томского государственного архитектурно-строительного университета. 2005. №2(11). С. 76–85.
2. Старикова М. М. Практики решения жилищного вопроса в современном городе (на примере г. Кирова) // Социология города. 2014. №6. С. 48–65.
3. Черноскутов П. А. Экономические предпосылки формирования рынка жилья и жилищной ипотеки // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2009. №97. С. 125–130.
4. Учинина Т. В., Полякова А. В. Определение потребительских предпочтений на первичном жилищном рынке (на примере г. Пензы) // Современные проблемы науки и образования. 2014 [электронный ресурс] URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21451273> (дата обращения 11.11.2018).
5. Максимова Е. В. Жилье как объект экономического анализа // Экономический журнал. 2005. №1(9). С. 43–59.
6. Глазычев В. Урбанистика. Ч. 2. М.: Европа, 2008. 220 с.
7. О предпочтениях россиян при покупке жилья выяснили аналитики [электронный ресурс] URL: <https://vop.ru/news/2018/07/25/o-predpochteniyah-rossiyan-pri-pokupke-zhilya-vyyasnili-analitiki> (дата обращения 09.11.2018).
8. ВЦИОМ выяснил жилищные предпочтения россиян [электронный ресурс] URL: <https://vz.ru/news/2017/8/11/882342.html> (дата обращения: 09.11.2018).
9. Чулочников Н. В. Человек и жилье: потребительские предпочтения жителей московского региона // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2008. №4(88). С. 102–110.
10. Цены на квартиры в городах России [электронный ресурс] URL: <https://rosrealt.ru/cena/kvartira> (дата обращения 11.11.2018).
11. Жилищные предпочтения жителей города Екатеринбурга. Отчет о научно-исследовательской работе. 2016. 31 с. Регистрационный номер РИД АААА-Г17_617030110006–9.

References:

1. Kazakova O. G. Changing buyers' preferences in the primary housing market and consumer properties of housing // Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering Bulletin. 2005. №2 (11). P. 76–85.
2. Starikova M. M. Practice of solving the housing problem in the modern city (for example, the city of Kirov) // Sociology of the city. 2014. №6. P. 48–65.
3. Chernoskutov P. A. Economic prerequisites for the formation of the housing market and housing mortgage // News of the Russian State Pedagogical University. A. I. Herzen 2009. №97. P. 125–130.
4. Uchinina T. V., Polyakova A. V. Definition of consumer preferences in the primary housing market (on the example of Penza) // Modern problems of science and education. 2014. [e-resource] URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=21451273> (date of reference 11.11.2018).
5. Maximova E. V. Housing as an object of economic analysis // Economic Journal. 2005. №1 (9). P. 43–59.
6. Glazychev V. Urbanistics. P. 2. M.: Europe, 2008. 220 p.
7. Analysts have found out about the preferences of Russians when buying a home [e-resource] URL: <https://vop.ru/news/2018/07/25/o-predpochteniyah-rossiyan-pri-pokupke-zhilya-vyyasnili-analitiki> (date of reference 09.11.2018).
8. VTsIOM found out Russians' housing preferences [e-resource] URL: <https://vz.ru/news/2017/8/11/882342.html> (date of reference 09.11.2018).
9. Chulochnikov N. V. Man and housing: consumer preferences of residents of the Moscow region // Monitoring of public opinion: economic and social changes. 2008. №4 (88). P. 102–110.
10. Prices for apartments in cities of Russia [e-resource] URL: <https://rosrealt.ru/cena/kvartira> (date of reference 11.11.2018).
11. Housing preferences of residents of the city of Yekaterinburg. Research Report. 2016. 31 p. Registration number REED АААА-Г17_617030110006-9.

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕФОРМИРОВАНИИ СОЦИАЛЬНОГО ВРЕМЕНИ ПОЖИЛОГО КОНТИНГЕНТА МОСКВИЧЕЙ

Кучина А. В.

кандидат культурологии, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Московский государственный областной университет (Россия), 105005, Россия, г. Москва, ул. Радио, д. 10А, antonina-kuchina@mail.ru

УДК 316.334.3(470.311)
ББК 66.3(2-2Мос),41

В статье рассматриваются основные проблемы современного общества, связанные с муниципальным управлением в сфере активной жизни населения старшего поколения.

Объект: пожилой контингент москвичей.

Предмет: реформирование социального времени пенсионеров.

Цель: проанализировать в историческом ракурсе социальное время поколения, родившихся в 1938–1963 гг.

Современный период характеризуется тем, что муниципальное управление вторгается в социальное время людей, революционно изменяя все сложившиеся каноны в стереотипах поведения старшей возрастной группы населения. Особая роль в реформировании социального времени пожилого поколения отводится управленческой структуре Комплексных центров социального обслуживания населения (КЦСОН). Научный интерес представляет группа жителей Москвы, родившихся в период 1938–1963 гг. – это та часть общества, которая в настоящее время уже вошла в категорию пенсионеров и может деятельно участвовать в Программе города «Московское долголетие».

Муниципальная программа направлена на смягчение социально-психологического климата и позволяет адаптировать данное поколение своих граждан к конструктивным социально-экономическим изменениям в обществе.

Предлагается новый подход к рассмотрению Пилотного проекта «Московское долголетие», как к одному из звеньев продолжающейся политики социальной модернизации страны.

Ключевые слова: социальная модернизация страны, муниципальное управление, пенсионеры, социальное время, Московское долголетие.

THE ROLE OF MUNICIPAL ADMINISTRATION IN THE REFORMATION OF SOCIAL TIME OF THE ELDERLY CONTINGENT OF MUSCOVITES

Kuchina A. V.

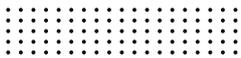
candidate of Cultural Studies, Associate Professor at the Department of State and Municipal Management, Moscow State Regional University (Russia), 105005, Russia, Moscow, Radio str., 10A, antonina-kuchina@mail.ru

The article discusses the main problems of modern society associated with the municipal government in the sphere of active life of the older generation.

Object: the elderly contingent of Muscovites.

Subject: reforming the social time of retirees.

Purpose: analyze, from a historical perspective, the social time of the generation born in 1938–1963.



Кучина А. В.

The modern period is characterized by the fact that municipal government invades the social time of people, revolutionizing all existing canons in the stereotypes of behavior of the older age group of the population. A special role in reforming the social time of the older generation is assigned to the management structure of the Integrated Centers for Social Services of the Population (CCPSA). Of scientific interest is a group of Moscow residents who were born in the period 1938–1963. – This is the part of society that is currently already included in the category of pensioners and can actively participate in the Moscow Longevity Program of the city.

The municipal program is aimed at mitigating the socio-psychological climate and allows you to adapt this generation of its citizens to constructive socio-economic changes in society.

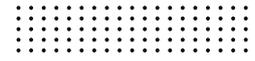
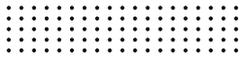
A new approach is proposed for considering the Moscow Longevity Pilot Project as one of the links in the ongoing policy of social modernization of the country.

Key words: social modernization of the country, municipal management, pensioners, social time, Moscow longevity.

Обращение к идее социального времени встречается уже в средние века – считалось, что времени вообще не существует без длительности жизни субъекта – это переживание личностью своей жизни. К исследованию этой темы впоследствии обращались многие философы, социологи, политологи, демографы, геронтологи. Одни исследователи определяли социальное время, как коллективное – деятельность человека и время неразрывно связаны. Другие отмечали, что есть время космическое, историческое и индивидуальное. Современные исследователи обращают внимание на то, что в условиях стремительного развития информационных технологий ослабевает зависимость человека от времени. Для профессиональных исследователей наиболее удобна классификация, которая предлагает рассматривать социальное время, как время индивида, время поколения, время человеческой истории. [1, с. 4–6]

В статье мы обратим внимание на группу людей, родившихся в период 1938–1963 гг. – это то население нашего общества, которые в настоящее время уже вошло в категорию пенсионеров. Это то поколение, которое в определенный период своего социального времени, пережило период потрясений 1990-х гг. Основной период их жизни приходится на послевоенные годы, т.е. часть своего социального времени они проживают в довольно комфортный период жизни их поколения – к этому времени прошла острота классового конфликта, и государство проходило эволюционный путь своего развития. Комфортное – не в смысле материальных благ, которых никогда не хватало и не будет хватать человечеству в период постмодерна, в эпоху потребления. Это то поколение, которое захватило период высокого эмоционального накала созидания в нашей стране – «комсомольские стройки», «оттепель», и достаточно стабильный для существования основной массы населения период, который в современное время принято называть «периодом застоя»: нет войны, существуют надежды на созидание более совершенного государства, отсутствует безработица. Это поколение имеет единый социокультурный код. Ему есть чем гордиться: их родители и деды победили фашизм, оно внесло свой вклад в развитие своего отечества – «из пепла» воссоздало государство после великой отечественной войны, восстановили промышленность, запустили ракеты в космос и создали еще много полезного для своего государства. Именно

отечества, потому что и мышление было, а у многих остается, патерналистским: ценности социалистического общества с его коллективизмом, верой в справедливость и отеческая поддержка со стороны государства. Это то поколение, которое умело много и напряженно работать. Каждое поколение должно привнести нечто положительно новое, созидающее, сохраняя лучшие консервативные наработки прежних эпох. Старшее поколение еще помнит большие составные и расширенные семьи: жили большим домом или коммунальными квартирами. Они умели «жить миром», заботясь о каждом члене своей большой семьи – рода, старики заботились о молодом поколении, передавая им свой опыт, молодежь эмоционально питала и радовала стариков, вопрос о содержании пожилых людей в домах престарелых не ставился. Это те ментальные черты, которые были унаследованы от традиционной русской общины. Это поколение все свои силы отдавали государству, но и государство должно было о них позаботиться: стабильные зарплаты, пенсии, детские сады, ясли, бесплатное образование, достаточно неплохой социальный лифт, бесплатные квартиры. Создаются нуклеарные семьи – человек не только пытается жить отдельной жизнью от большой семьи, но он осознает экономическую свободу и независимость существования. Именно это поколение приняло на себя весь груз так называемой «перестройки 90-х», когда их труд на благо отечества, которым они гордились, обесценился. Разрушение всех политико-социальных основ



Кучина А. В.

государства сопровождался кризисом в экономической и социальной сферах: отсутствие зарплат, безработица, разбой, воровство государственной собственности (той собственности, которую они всю жизнь сохраняли, оберегали, восстанавливали), сокращение продолжительности жизни, поздние семьи, малочисленное рождение детей. Эта возрастная часть населения уже прожила основную часть своего социального времени, которое было связана с их самореализацией и самовыражением. Это те, кто родился в 1938 году, кому сейчас 80. Но на пенсию выходят и те, кто родился намного позже и кому в 90-е годы XX века было уже под тридцать лет. Они получили хорошее образование, многие успели поработать по своей специальности, став специалистами. Это то поколение, которое было выброшено из жизни – вынуждено было уйти из профессии в торговлю или найти себе иной источник существования. Мы рассмотрели те показатели времени, которые можно было бы приложить к пониманию «времени истории». Однако, триада – время истории, время поколения, и время личности не могут существовать изолированно друг от друга. Все эти три времени взаимосвязаны таким понятием, как самореализация личности.

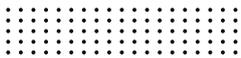
Обращаясь к понятию «время поколения», необходимо обратить внимание на то, что наши пенсионеры имеют уже сложившиеся «общие жизненные ориентиры», они принимали участие в одних и тех же событиях, реакция на эти события имеет общую направленность, осознание прошедших перемен в жизни государства проходит тоже, в основном, по одному пути.

Время личности имеет в своей основе ценностные ориентации. Основная задача жизни человека, его социального времени – это самореализация уже взрослого человека, которая безусловно связана с его самооценкой. На реализацию жизненных планов человека влияют способности, здоровье, социокультурное окружение, жизненная энергия, направленная на исполнение мечты (желание). Самореализация личности зависит от его реализации в профессии и семье. Пенсионеры, которые прошли путь крушения идеалов 90-х годов, столкнулись с разрушением привычных семейных связей (на что влияло социальное и материальное расслоение в обществе). Это явилось их первым крушением сформированных идеалов. Если ранее в 40–60 лет человек достигал совершенства и передавал свой опыт следующему поколению, то нашим старикам передавать опыт некому. Даже те из них, кто пытался сдерживать разрушение страны и оставался на своих местах за мизерную зарплату, а то и месяцами без нее, не дождалась своей смены. Новое поколение не пришло им на помощь, оно искало новые пути в новом уже обществе, и это процесс не всегда вовремя осознавался старшим поколением. Отсюда нереализованность наших стариков в профессиональной сфере – передавать опыт оказалось некому.

Разрушение родственных отношений, в силу мощных процессов стратификации общества, привело к следующему удару – нереализованности этого поколения. К тому же стремительно ворвавшаяся в нашу жизнь информационная составляющая привела к тому, что старикам нечего передавать своим внукам из накопленного опыта. Это изменение поставило старшее поколение в зависимость от молодежи. Произошло революционное изменение в социокультурном коде поколения. Изменяются роли, которые исполняло каждое поколение из века в век: чтение сказок бабушками и дедушками заменяют гаджеты, которыми ребенок умеет пользоваться с малых лет – нажал на кнопку и «сказка запущена». У детей от рождения уже другая ментальность, другое развитие мозга.

Выход на пенсию – это новый удар, сопряженный с потерей статуса, коллектива и зарплаты. Именно в это момент происходит следующий кризис в социально-экономической сфере – проявившиеся демографические проблемы: постарение населения за счет не родившихся поколений 90-х годов, уменьшение рождаемости, уменьшение смертности. Пожилые люди – быстрорастущая демографическая группа населения. Это влечет за собой революционное изменение пенсионной реформы, которая уже запаздывает, если учитывать экономические проблемы в обществе; но является преждевременной, в связи с психологической и материальной неготовностью этого поколения пережить новый слом картины мира. В связи с большей смертностью мужчин в этой возрастной группе населения, рассматриваемая группа пенсионеров явно имеет «женское лицо» [2]. Пожилые люди с трудом вырабатывают новый стереотип общественного поведения в своей жизни, с трудом переживают новый слом привычного уклада жизни. Осложнение жизни пенсионеров связано с тем, что общество проходит путь запаздывающей экономической модернизации страны. Но старшее поколение проходит и путь модернизации своего сознания. Ему все труднее сохранить высокую самооценку: слишком мало говорят о заслугах их поколения, небольшая пенсия, отсутствие помощи детей. Однако у старшего поколения нарабатано то, что имеет отношение к традиционным базовым ценностям, что и является тем тормозом, который мешает дальнейшей деградации общества.

Государство, заявив о том, что приоритетным направлением своей политики ставит социальные задачи, пытается им следовать: создаются геронтологические отделения в поликлиниках, сохраняется бесплатный проезд на транспорте, сохраняются дотации на отдых, коммунальные расходы, развивается сеть домов-интернатов для инвалидов, специальные дома-интернаты для пожилых людей и др. Нужно отметить, что, несмотря на множество существующих программ, государство не достигло желаемого результата. Человек не может



Кучина А. В.

существовать без позитивного видения своего будущего. Перед государством встал вопрос оказания реальной помощи пожилому контингенту населения. Модель «Активное долголетие» – блестящая возможность смягчить социально-экономические последствия старения населения. Эта модель является блестящим воплощением теории интегративной старости – обращение к возможностям геронтологической образовательной среды.

О разработке программы активного долголетия вопрос был поставлен еще в 2016 году. 13 февраля 2018 в Москве был запущен пилотный проект «Активное долголетие». Задачи этого проекта сформулированы в выступлении Мэра Москвы Сергея Собянина: «Мы решили создать самый масштабный, огромный системный интересный проект в области активного долголетия. Это чрезвычайно сложная задача, для ее решения необходимо будет задействовать все материально-технические возможности города: и образовательные, и культурные центры, и спортивные учреждения. Все, что есть в городе, необходимо развернуть в сторону этого проекта. Конечно, без ущерба для их основной деятельности» [3]. 1 марта 2018 года на Международном форуме «Активное долголетие Москвы» стартовала эта масштабная программа по вовлечению людей пенсионного возраста в активную, интересную жизнь. Это, безусловно, знаковое и невероятно важное событие в жизни города. Вскоре население столицы проголосовало за переименование проекта в «Московское долголетие», тем самым выразив благодарность властям за эту реформу.

Именно реформу, потому что происходит революционное изменение социального времени пожилого поколения. Происходит смена ролей: дети и ученики по многим вопросам становятся учителями своих родителей, дедушек и бабушек. Особенно это касается вопросов знания иностранных языков и информационных технологий. Государство представило проект психологической реабилитации населения старшего поколения.

Особая роль в реформировании социального времени пожилого поколения отводится управленческой структуре Комплексов центров социального обслуживания населения (КЦСОН), которые были созданы в 1990-е годы и первоначально оказывали помощь всем категориям населения. С начала третьего тысячелетия отдел социальных коммуникаций и активного долголетия (ОСКАД) этой организации переходит

на обслуживание пожилой группы населения, накопив уже значительный опыт в решении вопросов данного направления. Одним из первых Центров социального обслуживания, который запустил программу «Московское долголетие» в своих стенах, стал ТЦСО «Орехово» [4]. В данной организации открыто более 15 направлений и более 80 групп, работающих на безвозмездной основе, связанных «с повышением социальной компетентности, досугом и активным отдыхом, позволяющую раскрывать внутренние возможности, создающие условия для самореализации и участия в общественно-полезной деятельности путем участия в культурных, образовательных, физкультурных, оздоровительных и иных досуговых мероприятиях» [4]. Организован доступ граждан старшего поколения к информационным ресурсам для повышения их социальной компетентности, к изучению иностранных языков, танцам, различным видам гимнастики; рисованию и др. Пожилому контингенту населения дана возможность реализации своей мечты. Обращает на себя внимание то, что многие занятия, особенно по изучению иностранных языков, проходят на территории школ, что создает определенный положительный климат соприкосновения с жизнью молодого поколения.

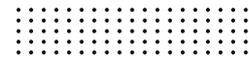
Таким образом, новую социальную политику «Московское долголетие», следует рассматривать, как реакцию властей города на непростое экономическое положение, в котором оказалась Россия. Эта уникальная политика свидетельствует о продолжающейся социальной модернизации страны. Комплекс предложенных мер позволяет частично решить проблему небольшой пенсии, реализовать себя в творчестве, поддержать здоровье населению «третьего возраста». Новые образовательные технологии, предложенные Программой, позволяют пенсионерам преодолеть существующий разрыв с молодым поколением, овладеть информационными технологиями, иностранными языками. Муниципальная политика города, направленная на увеличение здорового, активного образа жизни москвичей, позволяет решить социально-психологические проблемы времени, к примеру – разрыв традиционных семейных связей. Муниципальное управление вторгается в социальное время людей, революционно изменяя все сложившиеся каноны в стереотипах поведения старшей возрастной группы населения, увеличивая продолжительность активной жизни населения.

Литература:

1. Козлова Т. З. Социальное время пенсионеров, как этапы самореализации личности: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М, 2004.

References:

1. Kozlova T. Z. Social time of pensioners, as the stages of self-realization of personality: Abstract of dissertation for the degree of Doctor of Sociological Sciences. M, 2004.



Кучина А. В.

Литература:

2. Варламова М., Синявская О. Портрет пожилого населения России // Демоскоп. 2015. [электронный ресурс]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2015/0627/tema01.php> (дата обращения 26.10.2018).
3. Сергей Собянин утвердил пилотный проект, посвященный активному долголетию. 13 февраля 2018 года. [электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/1299/4597050/> (дата обращения 17.10.2018)
4. Государственное бюджетное учреждение города Москвы Территориальный центр социального обслуживания «Орехово». [электронный ресурс]. URL: <http://tcsso-orehovo.ru/> (дата обращения 26.10.2018).
5. Козлова Т. З. К истории местного самоуправления в России. (От комитетов местного самоуправления в Москве к современному местному самоуправлению) // Муниципальное управление и экономика. № № 3(24). [электронный ресурс]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2018/03/> (дата обращения 27.10.2018).
6. Парфёнова О. А. О людях «Третьего возраста» // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14. № 4. С. 618–623.
7. Парфёнова О. А. Позиционирование пожилых граждан как уязвимой группы в современной России: официальный и общественный дискурсы // Вестник Санкт-Петербургского университета. С. 12. Психология. Социология. Педагогика. 2016. № 1. С. 79–87.
8. Парфёнова О. А. Досуговый клуб для пожилых как инструмент социальной интеграции // Практики заботы в современном обществе Всероссийской научно-практической конференции. Саратов, 2017.
9. О внесении изменений в Постановление Правительства Москвы от 6 сентября 2011 года № 420-ПП; Постановление Правительства Москвы от 28 марта 2018 года № 136 ПП. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Роик В. Д. Пожилые и стареющий социум России: выбор модели жизнедеятельности. М.: Проспект, 2016. 336 с.
11. Rogozin D. M. Liberalization of aging, or labor, knowledge and health in older age // Sociological journal. 2012. № 4. С. 62–93.
12. Сапонов Д. И., Смолькин А. А. Социальная эксклюзия пожилых: к разработке модели измерения // Мониторинг общественного мнения. 2012. № 5 (111). С. 83–94.

References:

2. Varlamova M., Sinyavskaya O. Portrait of the elderly population of Russia // Demoscope. 2015. [e-resource]. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2015/0627/tema01.php> (date of reference 26.10.2018).
3. Sergey Sobyenin approved a pilot project dedicated to active longevity. February 13, 2018. [e-resource]. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/1299/4597050/> (date of reference 17.10.2018)
4. State budgetary institution of the city of Moscow Territorial center of social services “Orehovo”. [e-resource]. URL: <http://tcsso-orehovo.ru/> (date of reference 26.10.2018).
5. Kozlova T. Z. To the history of local government in Russia. (From the committees of local self-government in Moscow to modern local self-government) // Municipality: management and economy. № 3 (24). [e-resource]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2018/03/> (date of reference 27.10.2018)
6. Parfenova OA About the people of the “Third Age” // Journal of Social Policy Studies. 2016. V. 14. № 4. P. 618–623.
7. Parfenova O. A. Positioning of elderly citizens as a vulnerable group in modern Russia: official and public discourses // Bulletin of St. Petersburg University. P. 12. Psychology. Sociology. Pedagogy. 2016. № 1. P. 79–87.
8. Parfenova O. A. Leisure club for the elderly as a tool for social integration // Practices of care in the modern society of the All-Russian scientific-practical conference. Saratov, 2017.
9. On Amendments to the Decree of the Government of Moscow of 6 September 2011 № 420-DG; Decree of the Government of Moscow dated March 28, 2018 № 136-DG. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
10. Roik V. D. Elderly and aging Russian society: the choice of a model of life. M.: Prospect, 2016. 336 p.
11. Rogozin D. M. Liberalization of aging, or labor, knowledge and health in older age // Sociological journal. 2012. № 4. P. 62–93.
12. Saponov D. I., Smolkin A. A. Social exclusion of the elderly: on the development of a measurement model // Monitoring of public opinion. 2012. № 5 (111). P. 83–94.

**МОДУЛЬНО-РЕЙТИНГОВАЯ СИСТЕМА
В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ВЫСШИХ УЧЕБНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ: ТЕОРИЯ
И ПРАКТИКА УРГЮУ, УРГМА, УИУ(Ф) РАНХИГС**

Карасев А. Т.

доктор юридических наук, профессор, Уральский государственный юридический университет, Уральский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, a.t.karasev@mail.ru

Карасева В. В.

кандидат медицинских наук, доцент, Уральский государственный медицинский университет (Россия), 620028, Россия, г. Екатеринбург, ул. Репина, 3, uo@usla.ru

Елькина А. В.

кандидат юридических наук, доцент, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, uo@usla.ru

УДК 378.02:372.8
ББК 74.480.25

В статье рассматриваются отдельные аспекты модульно-рейтинговой системы, применяемой в высших учебных заведениях, позволяющие выявить те или иные ее стороны в процессе формирования у студентов, как будущих специалистов, соответствующей компетенции.

Ключевые слова: модульно-рейтинговая система, компетенции, педагогическое измерение, модульное обучение.

**MODULAR-RATING SYSTEM IN STATE AND MUNICIPAL HIGHER EDUCATIONAL
INSTITUTION: THEORY AND PRACTICE OF USLU, UGMA, UIU(F) OF RANEPА**

Karasev A. T.

doctor of Law, Professor, Ural State Law University, Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, a.t.karasev@mail.ru

Karaseva V. V.

candidate of Medical Sciences, Associate Professor, Ural State Medical University (Russia), 620028, Russia, Yekaterinburg, Repina str., 3, uo@usla.ru

Yelkina A. V.

candidate of Law, Associate Professor, Ural State Law University (Russia), 620137, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, uo@usla.ru



Карасев А. Т., Карасева В. В., Елькина А. В.

The article discusses certain aspects of the modular-rating system used in higher education institutions, allowing to identify one or another of its aspects in the process of forming students, as future specialists, with relevant competence.

Key words: modular rating system, competencies, pedagogical measurement, modular learning.

В рамках создания единого образовательного пространства на основе Болонских соглашений в Российской Федерации в соответствии с ФГОС ВПО третьего поколения внедрено «так называемое» кредитно-модульное обучение. Кредитно-модульная система устанавливает не только долю трудоемкости каждой дисциплины в учебном плане (зачетные единицы), но и регламентирует условия, при которых этот кредит погашается. Такой технологией учета погашения «кредита» и выступает бально-рейтинговая система. Данная система, в зависимости от изучаемой дисциплины, количества зачетных единиц, а, следовательно, и временного периода, может быть, на наш взгляд, построена как по структурно-линейному, так и по модульному принципу. Соответственно, модульно-рейтинговая система является лишь разновидностью бально-рейтинговой системы. При этом, независимо от того, какая разновидность бально-рейтинговой системы применяется, цель одна – создание благоприятных условий развития личности студента путем обеспечения гибкости содержания обучения, формирования у него соответствующей компетенции как способности действовать в соответствии со стандартами, принятыми в организации.

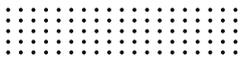
На наш взгляд, вряд ли правомерно говорить о формировании у студентов «компетенции» или «компетентности». Компетенция в литературе понимается как законно возложенный на уполномоченный субъект объем публичных дел. К компетенционным элементам относятся: нормативно установленные цели, юридически определенные сферы и объекты воздействия, властные полномочия как способность принятия решений, а компетентность – это мера способностей и подготовленности лиц, входящих в тот или иной орган, тех или иных должностных лиц этих органов в части осуществления компетенции [1, с. 517]. Тем не менее, в литературе все же говорят о формировании компетентности у студента как определенного уровня выраженности отличительных свойств профессии, позволяющих достигать требуемых результатов в деятельности [1, с. 390]. Применительно к российской системе образования за основу взят европейский подход, рассматривающий компетенцию как описание рабочих задач или ожидаемых результатов работы.

Оценивание учебных достижений студента в течение периода изучения той или иной дисциплины дает основание сказать, что он является не объектом, а субъектом образовательного пространства, образовательных отношений, в которых он может для себя уточнить, а, соответственно, и оценить полноту, глубину, качество полученных знаний и возможностей их использования в той или иной практической ситуации. Все это означает, что педагогические измерения – есть действия, направленные на определение меры соответствия получаемых результатов сформулированным целям обучения [1, с. 55].

В теории отмечается, что цель модульного обучения – это создание наиболее благоприятных условий

развития личности путем обеспечения гибкости обучения, приспособления дидактической системы к индивидуальным потребностям личности и уровню ее базовой подготовки посредством организации учебно-познавательной деятельности по индивидуальной учебной программе. Это означает, что учебный материал в соответствии с дидактическими единицами разбивается на модули (блоки), в рамках которых студент набирает соответствующее количество баллов и достигает определенного рейтинга. При этом, чтобы перейти к освоению следующего модуля, обучаемый должен преодолеть планку предыдущего модуля, который необходимо освоить. При таком подходе имеется свобода выбора и у преподавателя, который обозначает планку, достаточную для студента, чтобы перейти к освоению следующего модуля. Это – классический тип использования модульно-рейтинговой системы и ее содержательного наполнения. Все, что имеется в настоящее время, это все же не в полной мере модульно-рейтинговая система, а лишь ее определенный вариант, включающий в себя, к тому же, не всю деятельность студентов.

Важной частью образовательного процесса выступает и научная работа студентов. Научно-исследовательская работа позволяет развивать творческое мышление студентов, находить оптимальные подходы к решению практических вопросов. Формирование и развитие студенческих научных обществ является для любого вуза актуальным и способствует подготовке высококлассных специалистов. В процессе научно-исследовательской деятельности происходит приобретение и совершенствование навыков, развитие логического мышления, появляется стремление к профессиональной эрудиции, формированию



Карасев А. Т., Карасева В. В., Елькина А. В.

научного знания, а также способствует ранней профильной профориентации (специализации) студентов.

На наш взгляд, в этом виде деятельности студентов пока недостаточно используется система поощрений (т.н. «премиальные баллы»). Тем более, что такая работа проводится вне аудиторных занятий и не связана с учебным планом. Так, в юридическом университете в поощрительный рейтинг не включается такая деятельность студентов как их участие в докладах и кружках СНО, участие и выступление на научно-практических конференциях, публикация статей в научных журналах и сборниках научно-практических конференций. В УИУ(ф) РАНХиГС, напротив, этот показатель работы студентов принимается во внимание и поощряется, хотя и не является обязательным.

Это означает, что балльно-рейтинговая система является не только неотъемлемой частью учебного процесса, но и должна выступать стимулирующей основой в научно-исследовательской работе студентов, занимать важное место в развитии творческой деятельности обучаемых и быть более детальной и объективной формой оценки работы студентов в процессе изучения той или иной дисциплины. Полагаем, что данный вид деятельности необходимо оценивать в баллах и включать в содержание модульно-рейтинговой системы.

Неотъемлемой частью преподавания в вузе являются лекции. Немалую роль играет личность лектора: монотонная речь и отсутствие контакта с аудиторией (в виде переключения внимания для расслабления, риторических вопросов или мозгового штурма) значительно снижают уровень восприятия материала [1, с. 14].

Согласно новым стандартам обучения студентов все большую актуальность и наглядность в лекционном процессе должен приобретать такой способ подачи материалы как мультимедийная презентация. Обобщая все способы обучения, такие как: лекции, семинарские (практические) занятия, доклады, ролевые игры и др., можно с уверенностью сказать, что наибольший эффект презентация приобретает именно в лекциях, в чем убедился один из авторов данной статьи в процессе преподавания в медицинском университете.

При использовании презентаций на лекциях в условиях ограниченного количества времени, помимо иных преимуществ, достигается максимальный эффект визуализации и «навигации» материала, который четко структурируется. Презентация любой темы должна содержать введение, основную часть и заключение. В основной части презентации используются такие приемы закрепления информации на слайде, как: использование простого шрифта; визуальная разбивка слайда, использование графических и динамических элементов (графики, диаграммы, «всплывающие» слова и т.п.) [2, с. 104]. В медицинском ВУЗе (УрГМА) именно эффект визуализации наиболее актуален, поскольку позволяет в полной мере продемонстрировать кинические случаи на этапах реабилитации пациентов; методы, материалы, средства лечения и т. д. При подготовке лекций-презентаций необходимо избегать типичных ошибок «плохой» презентации, таких, как: избыток текстовой информации, т.е. выведение на слайд полного текста. В таких случаях презентация оказывается перегруженной деталями и подробностями, которые студент не успевает ни усвоить, ни законспектировать.

Для оценки качества преподавания на кафедре ортопедической стоматологии медицинского университета проводится мониторинг мнения студентов. В процессе анкетирования была выявлена взаимосвязь посещаемости лекций и успеваемости студентов (по результатам курсового экзамена) [3, с. 96–98]. Студенты, присутствующие на всех лекциях, имели преимущественно хорошие оценки (62,4 %), т.е. почти вдвое чаще, чем студенты, пропускавшие лекции. Полагаем, что такая же закономерность характерна и для других учебных заведений, в т.ч. и для УрГЮУ и УИУ (ф) РАНХиГС.

Таким образом, только совокупность и учет всех форм и видов учебной и научной деятельности студентов позволит достичь конечного результата – на выходе получить специалиста, обладающего необходимым уровнем теоретических знаний и практических навыков, которые позволят ему в той или практической структуре приобрести соответствующую компетентность и стать квалифицированным специалистом.

Литература:

1. Добрынин Н. М. Основы конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Новосибирск: Наука, 2015.
2. Вайссман Дж. Блестящая презентация. Как завоевать аудиторию. Обновленное и дополненное. СПб, 2011.

References:

1. Dobrynin N. M. Basics of constitutional (state) law of the Russian Federation: 100 questions and answers. Novosibirsk: Science, 2015.
2. Weissman J. Brilliant presentation. How to win an audience. Updated and updated. St. Petersburg, 2011.



Карасев А. Т., Карасева В. В., Елькина А. В.

Литература:

3. Карасева В. В., Жолудев С. Е. Взаимосвязь посещаемости лекций и успеваемости студентов на кафедре ортопедической стоматологии УрГМА // Современные педагогические технологии оценивания учебных достижений в медицинском вузе». Материалы региональной научно-практической конференции. Екатеринбург, 27 января 2010. Ч. 1. С. 96–98.
4. Гаврилова Л. А., Тимофеев С. В. Стандарты качества серии ISO 9000 – основа формирования менеджмента качества персонала ВУЗа // Управление качеством высшего профессионального образования в условиях внедрения ФГОС. Материалы III Межрегиональной конференции с международным участием. Екатеринбург, 23 января 2013 г.
5. Давыдова Н. С., Краснова Е. И., Русяева Л. В. Качество методического сопровождения учебных дисциплин и современные методы оценивания учебных достижений // Современные педагогические технологии оценивания учебных достижений в медицинском вузе. Материалы региональной научно-практической конференции. Часть 1. Екатеринбург, 27 января 2010 года.
6. Нечай М. Н. К вопросу о преимуществах модульно-рейтинговой системы обучения // Современные педагогические технологии оценивания учебных достижений в медицинском вузе. Материалы региональной научно-практической конференции. Часть 1. Екатеринбург, 27 января 2010 года.
7. Баранов А. А., Малашенко В. Н., Мурашова Н. А. Студенческое научное общество: прошлое, настоящее, перспективы // Высшее образование в России. 2010. № 2. С. 95–100.
8. Presentation in English / Find your voice as a presenter / Macmillian Publishers Limited.

References:

3. Karaseva V. V., Zholudev S. E. The relationship between the attendance of lectures and student performance at the Department of Orthopedic Dentistry of the United State Medical Academy // Modern pedagogical technologies for evaluating educational achievements in a medical school. Materials of the regional scientific-practical conference. Yekaterinburg, 27 January 2010. P. 1. P. 96–98.
4. Gavrilova L. A., Timofeev S. V. The quality standards of the ISO 9000 series are the basis for the formation of the quality management of the staff of the university // Quality management of higher professional education in the context of GEF implementation. Proceedings of the III Interregional Conference with international participation. Yekaterinburg, 23 January 2013.
5. Davydova N. S., Krasnova E. I., Rusyaeva L. V. The quality of methodological support of academic disciplines and modern methods of evaluating educational achievements // Modern pedagogical technologies for evaluating educational achievements in a medical school. Materials of the regional scientific-practical conference. P. 1. Yekaterinburg, 27 January 2010.
6. Nechay M. N. On the issue of the advantages of the module-rating system of education // Modern pedagogical technologies for evaluating educational achievements in a medical university. Materials of the regional scientific-practical conference. P. 1. Yekaterinburg, 27 January 2010.
7. Baranov A. A., Malashenko V. N., Murashova N. A. Student Scientific Society: Past, Present, Perspectives // Higher Education in Russia. 2010. № 2. P. 95–100.
8. Presentation in English / Find your voice as a presenter / Macmillian Publishers Limited.

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СФЕРЫ ДЕТСКОГО ОТДЫХА В СИСТЕМЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РЕГИОНАЛЬНОМ РАЗРЕЗЕ

Балынская Н. Р.

доктор политических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления и управления персоналом института экономики и управления, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, ул. Ягодная, 15, balynskaya@list.ru

Коптякова С. В.

кандидат педагогических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и управления персоналом института экономики и управления, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, ул. Ягодная, 15, svetlana.cop@yandex.ru

Зиновьева Е. Г.

кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления и управления персоналом института экономики и управления, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, ул. Ягодная, 15, ekaterina_7707@mail.ru

УДК 374.006.27
ББК 74.200.585

Цель. Проведение исследования, позволяющего оценить сферу детского отдыха в муниципальных образованиях и в регионах для его жителей.

Методы. Исследование базируется на методах количественной, балльной оценки, анкетирования и интервьюирования.

Результаты и практическая значимость. Сфера детского отдыха в системе дополнительного образования обеспечивает развитие демографических, инвестиционных и общих экономических показателей, поднимает уровень жизни, как в регионе, так и в стране в целом.

Научная новизна. Выявлено отношение жителей к системе дополнительного образования через сферу детского отдыха как фактор привлекательности и показатель качества жизни населения.

Ключевые слова: детский отдых, дополнительное образование, маркетинговое исследование, государственно-частное партнерство.

MANAGING DEVELOPMENT OF CHILDREN IN THE SYSTEM OF ADDITIONAL EDUCATION IN THE REGIONAL CONTEXT

Balynskaya N. R.

doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Management and Personnel Management of the Institute of Economics and Management, Magnitogorsk State Technical University. G. I. Nosova (Russia), 455000, Russia, Magnitogorsk, Yagodnaya str., 15, balynskaya@list.ru



Балынская Н. Р., Коптякова С. В., Зиновьева Е. Г.

Koptyakova S. V.

candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management and Personnel Management of the Institute of Economics and Management, Magnitogorsk State Technical University. G. I. Nosova (Russia), 455000, Russia, Magnitogorsk, Yagodnaya str., 15, svetlana.cop@yandex.ru

Zinovyeva E. G.

candidate of Philosophy, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management and Personnel Management of the Institute of Economics and Management, Magnitogorsk State Technical University. G. I. Nosova (Russia), 455000, Russia, Magnitogorsk, Yagodnaya str., 15, ekaterina_7707@mail.ru

Purpose. Conducting a study to assess the scope of children's recreation in municipalities and regions for its residents.

Methods. The study is based on the methods of quantitative, scoring, questioning and interviewing.

Results and practical importance. The sphere of children's recreation in the system of additional education ensures the development of demographic, investment and General economic indicators, raises the standard of living, both in the region and in the country as a whole.

Scientific novelty. The attitude of residents to the system of additional education through the sphere of children's recreation as a factor of attractiveness and an indicator of the quality of life of the population is revealed.

Key words: children's rest, additional education, marketing research, public-private partnership.

В соответствии с Поручением президента Российской Федерации В. В. Путина развитие системы отдыха и оздоровления детей является приоритетным направлением государственной социальной политики [1–2].

Внедрение комплекса мер по улучшению ситуации с отдыхом и оздоровлением детей позволяет сделать детский организованный отдых неотъемлемой частью системы непрерывного образования, создающей возможности для духовного, творческого, интеллектуального и физического развития детей в летний период [3].

Но в последнее время мы видим обратную политику со стороны государственных, региональных и муниципальных властей по сокращению учреждений детского отдыха, доводя данную сферу до полной гибели и невозвратной точки. В стране осталось около 2000 тысяч загородных стационарных лагерей, но и их количество неуклонно снижается, тем самым не оставляя подрастающему поколению возможности для правильного оздоровления и развития в период школьных каникул.

Неоднократно поднималась тема для обсуждения на различных уровнях, но факт остается фактом и статистика показывает реальное положение дел. В 2017 г. в период летней оздоровительной компании на всей территории Российской Федерации работало 42 146 лагерей. В 2016 г. работало на две тысячи организаций больше. Такую тенденцию можно наблюдать каждый год [4].

Развитие малозатратных форм детского отдыха (туристические походы или туристические лагеря) не вызывают интереса у органов осуществляющих и регулирующих оздоровительные кампании. По

данным статистики сокращается количество палаточных лагерей. Самое большое сокращение в г. Москва, на 150 лагерей. Также идет и обратная ситуация, когда в отдельных регионах идет развитие стационарных палаточных лагерей. В 2016 году в республике Бурятия появилось 15 лагерей, в Тульской области – 12, Астраханской области увеличилось на 7 лагерей, Ульяновской области на 9 лагерей, Алтайский край – 10. Самое большое количество новых палаточных городков для детей наблюдается в Камчатском крае – на 30 лагерей больше.

Наблюдается сокращение и лагерей с дневным пребыванием. Их сокращение зачастую связано с реорганизацией образовательного учреждения, где ранее базировался лагерь или с проведением ремонта в этих организациях.

Также уменьшение численности наблюдается среди загородных стационарных лагерей по всей стране на 2 % ежегодно. Но есть субъекты Российской Федерации, где заново открываются стационарные загородные комплексы, возвращают в работу законсервированные лагеря, которые не действовали в течение 15–20 лет [5].

В таблице 1 (стр. 52) представлены статистические данные по количеству учреждений детского отдыха и оздоровления детей за 1990–2016 гг.

Из таблицы 1 видно, что число детских оздоровительных учреждений за 1990–2016 гг. в Российской



Балынская Н. Р., Коптякова С. В., Зиновьева Е. Г.

Таблица 1. Количество детских лагерей в Российской Федерации в 1990–2016 гг.

	1990 г.	1992 г.	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Число детских оздоровительных учреждений (всего, тыс.)	46,1	33,5	49,5	52,8	51,0	50,2	49,2	47,9	46,7	46,2	45,2	44,5
из них:												
загородные оздоровительные (стационарные)	5,3	3,8	3,3	2,9	2,3	2,2	2,4	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2
с дневным пребыванием	23,1	19,4	32,9	37,1	40,6	37,8	40,7	39,5	38,7	38,0	37,0	36,3
Численность детей отдохнувших в детских оздоровительных учреждениях за лето (всего, тыс. чел.)	7239,3	4357,0	6170,6	5666,8	4864,0	4893,9	4892,8	4958,3	4864,8	4829,4	4661,2	4787,1
из них:												
в загородных оздоровительных (стационарных)	3405,1	1903,3	2185,0	1708,9	1212,1	1253,4	1287,7	1365,6	1324,9	1301,5	1318,9	1454,0
с дневным пребыванием	1878,8	1374,9	2772,0	2900,6	2859,3	2783,5	2918,8	2862,6	2825,7	2772,5	2682,6	2661,9

Федерации сократилось на 3,5 %. При этом спрос на лагерь с дневным пребыванием сохраняется стабильным. Загородные, профильные, санаторные лагеря при снижении численности, сохраняют охват детей на прежнем уровне за счет увеличения койко-места. Потребность в загородных оздоровительных лагерях существенна. Численность лагерей с дневным пребыванием значительно увеличилась за 20 лет, к 2016 году их состав приблизился к 36,3 тысячам, хотя в 2010 году их количество было равно 40 тысяч. Спрос на детский отдых при общем снижении учреждений сохранен. Больше всего лагерей наблюдалось в 2005 году – 52,8 тысячи, но численность детей охваченных отдыхом с 2000 года сократилась с 6170,6 тысячи до 5666,8 тысячи, это вызвано сокращением загородных учреждений детского отдыха. К 2009 году лагерей с дневным пребыванием достигло своего максимума с 1990 года.

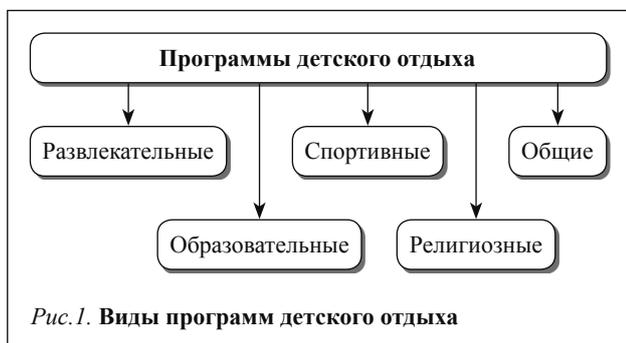
На сегодняшний день «лагерь» это целый сегмент образовательного пространства, который уже нельзя отделять от системы образования детей. Задействование «площадки» детского летнего лагеря в непрерывной образовательной системе поможет школе реализовывать федеральные государственные образовательные

стандарты с наибольшим успехом. Во времена Советского союза детский лагерь являлся уникальным «институтом детства», который решал многие проблемы. В таких учреждениях дети приобретают умение решать задачи в команде, навыки лидерства, опыт взаимодействия со сверстниками и работе в коллективе [6].

Система детских лагерей является партнером школьного образования, помогая компенсировать воспитательную функцию, которая постепенно отходит на второй план [7].

Многие родители задают себе вопрос: а почему мой ребенок во время длительных летних каникул ничему не учится? Значит, запрос общества очевиден, что родителям интересно чему ребенок может научиться в лагере. Благодаря качественным образовательным программам проходит активизация и развитие творческих и познавательных умений у детей. Беря во внимание интересы каждого ребенка и их потребности можно выделить следующие виды программ отдыха, реализующие в детском лагере (рис. 1).

Кризис социальной сферы, начавшийся в 90-е года затронул и систему летнего отдыха детей, как Челябинской области, так и в стране в целом. В области заметно уменьшилось количество детей,



получавших возможность отдохнуть в ЛОУ. Практически везде снизилось качество детского оздоровительного отдыха, за счет вытеснения загородных «здравниц» городскими лагерями. г. Магнитогорск всегда являлся примером по организации отдыха детей в летний период, но по причине слабого финансирования количество детских загородных лагерей сократилось с 19 до 4 вне зависимости от принадлежности будь то ведомственные или муниципальные. Город не в силах оздоровить всех детей в возрасте от 6–18 лет, хотя численность детей охваченных организованным отдыхом в летний период становится больше. Проведенный мониторинг показал, что существует популярность и необходимость загородного отдыха. Правильно подобранная и ориентированная воспитательная программа помогает детям приобретать новые знания и умения.

С целью получения первичной информации был проведен опрос родителей различных сословий муниципального образования г. Магнитогорска в форме структурированного интервью. Цели проведения интервью – уточнение гипотез, выявление наиболее проблемных зон и болевых точек в отношении родителей к организации детского отдыха на территории

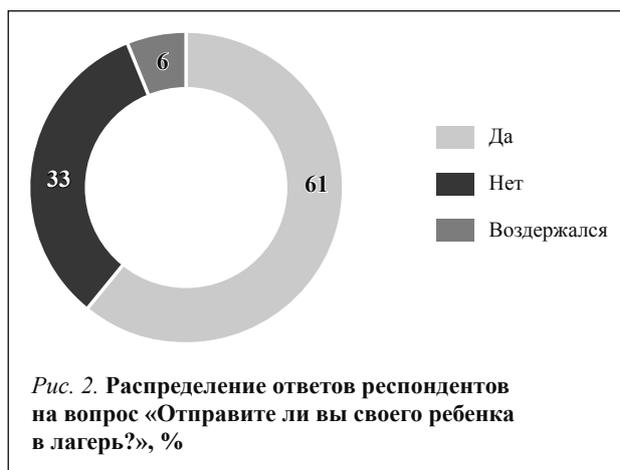
Российской Федерации и выделение наиболее значимых переменных для последующей разработки инструментов социологического опроса.

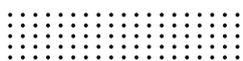
Сбор данных проводился методом анкетного онлайн-опроса в период с апреля по сентябрь 2017 года. В опросе приняли участие более 2000 человек, у которых есть дети в возрасте от 6 до 18 лет.

В первом блоке спрашивалось у респондентов: «Отправите ли вы своего ребенка в лагерь?» 33 % опрошенных ответили «да», 61 % ответили «нет», 6 % воздержались (рис. 2).

Во втором блоке спрашивалось: «В какой лагерь отправите ребенка?» 18 % ответили, что отправят в загородный лагерь, 30 % ответили, что выберут лагерь с дневным пребыванием (пришкольный) и лишь 3 % выбрали туристический лагерь (рис. 3).

В третьем блоке родители отвечали на вопрос: «Каким главным критерием вы определяете выбор лагеря?» 57 % ответили, что главным для них является стоимость путевки, для 14 % это профиль лагеря,





Балынская Н. Р., Коптякова С. В., Зиновьева Е. Г.



тематика смен, образовательная программа, 18 % главным обозначило репутацию лагеря (рис. 4).

В четвертом блоке спрашивалось: «Какая приемлемая стоимость путевки в загородный лагерь на 21 день?» Для 80 % опрошенных это от 10 000–25 000 руб., 20 % выбрали от 6000–10 000 руб. (рис. 5):

В пятом блоке был задан вопрос: «Устраивает ли вас качество предоставляемых услуг в лагере?» 55 % ответили «Да», 45 % ответили «Нет» (рис. 6):

В шестом блоке родители давали ответ на вопрос: «Нравится ли вашему ребенку отдыхать в лагере?» 90 % ответили «Да», 10 % ответили «Нет» (рис. 7):

В седьмом блоке родитель мог свободно описать ту тему, которая его интересует больше всего. Было выделено пять тем: питание, работа вожатых, организация досуга, комфорт в спальнях помещениях и удобства в гигиенических комнатах.

Анализ опроса показал, что родители заинтересованы в организации детского отдыха и оздоровления детей на всей территории Российской Федерации. Большинство опрошенных рады тому, что их ребенок активно проводит дни в лагере, занимаясь всесторонним развитием проявляя себя в той или иной области, которая станет для него наиболее интересна. Родители замечают в своих детях, что после посещения лагеря они меняют отношение к своим сверстникам, к старшему поколению, отстаивают свою личную позицию по ряду вопросов.

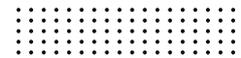
Таким образом, проведенное исследование подтвердило, что сфера детского отдыха не теряет свою популярность ни среди родителей, ни среди детей. Популярность отдыха в загородных лагерях остается стабильна.

Сфера детского отдыха и оздоровления очень хрупкая и деликатная, со стороны государства должна быть правильная поддержка. В дальнейшем это

сотрудничество даст хорошие результаты, но чиновники и граждане видят эту сферу опасной и делают все возможное, чтобы она стала до невозможности безопасная [8]. Данная ситуация четко показала, что сегодня в стране отсутствуют единые требования к организации детского отдыха. Это побудило чиновников в срочном порядке заняться разработкой законодательства в этой сфере [9].

Возникает вопрос: как создать такой механизм, чтобы взаимодействие государственных органов и организаторов отдыха детей было плодотворным. Возможно, решением проблемы было бы создание федерального агентства детского отдыха и туризма [10]. Сегодня на федеральном уровне, да и в ряде субъектов отсутствует единая структура, которая отвечает за функционирование и развитие сферы детского отдыха и оздоровления детей и подростков. На сегодняшний день частичный диалог предоставляет Общественная палата. Также в 2014 году создан Координационный совет по развитию детского туризма под председательством О. Ю. Голодец, за счет него уже решено множество проблем, которые возникали у организаторов лагерей и детских походов, но его недостаточно. Нужна единая государственная структура, может даже и общественная, в которую бы входили люди занимающиеся организацией детского отдыха [11–12].

Множество лагерей закрываются из-за устаревшей материально-технической базы, по причине неправильного распределения денежных средств, ведь на чем-то можно и экономить, для того чтобы проводить ремонт в лагере. Поэтому нужно проводить обучающие школы для руководителей детских оздоровительных учреждений, где они смогут научиться финансовой грамотности, правильной организации персонала, развитию своего лагеря и т.п.



Балынская Н. Р., Коптякова С. В., Зиновьева Е. Г.

Правительство предложило создать сеть образовательных центров по всей стране, чтобы в каждом федеральном округе были учреждения типа «Сириуса» (Сочи), но каждый такой центр уникален, потому что именно в них работают уникальные педагоги и ученые. Их нельзя копировать, как супермаркет. Им можно создавать только подобие, учитывая местные климатические и образовательные особенности. Данные учреждения бесценны, не только потому, что они в единственном экземпляре, но и потому что именно там способные дети могут развить и закрепить свои знания в определенной области.

Для формирования развития сферы детского отдыха необходимо создать следующие условия:

- приравнять загородные лагеря к объектам сельской местности. Раньше детские лагеря имели льготы на землю и налог на имущество, теперь они приравнены к крупным предприятиям и платят налоги наравне с ними. За электроэнергию лагеря платят как промышленный объект, хотя никакую продукцию они не выпускают;
- финансовая помощь лагерям, путем выделения денежных грантов для проведения капитального ремонта зданий;
- достаточное финансирование из федерального бюджета для покрытия регионами стоимости путевок и обеспечение отдыхом льготных категорий детей.
- недопущение закрытия и перепрофилирования загородных лагерей на территории РФ;
- уменьшение штрафов, наложенных на организации детского отдыха, которые зачастую не могут их выплатить;
- помощь местных властей при организации детского отдыха частным учреждениям.

Ввиду того, что при организации качественного детского отдыха требуются колоссальные инвестиции, то для финансирования модернизации и оказания услуг необходимо привлечение частного капитала

путем работы по схеме государственно-частного партнерства (ГЧП). Регулирует такой вид отношения Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ.

На сегодня уже по всей стране можно наблюдать первые реализованные проекты в форме такого партнерства. При реализации частному инвестору передаются земельные участки и имущество на долгосрочный период. Имущественные комплексы находятся в государственной или муниципальной собственности. При помощи данного механизма сотрудничества появляется возможность возрождать лагеря закрытые на консервацию. Причиной такого сотрудничества между государством и инвестором зачастую становится нехватка финансовых средств для реконструкции лагеря и поддержания его материально-технической базы. Основной целью ГЧП является привлечение частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору на условии компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенций [13].

Для того, чтобы инвестор смог принять участие в программе государственно-частного партнерства необходимо:

- иметь денежные ресурсы для разработки строительной документации, реализации строительства, эксплуатации сооружений и предоставлению качественных услуг потребителю, то есть детям;
- предоставлять часть путевок для отдыха и оздоровления детей по социальной стоимости.

Таким образом, отличие механизма государственно-частного партнерства от других является обязанность инвестора обеспечить выполнение государственного заказа на летний отдых детей. Частному инвестору дается возможность строительства

Таблица 2. Преимущества использования инфраструктуры детского отдыха для государства и частного инвестора

Для государства	Для частного инвестора
<ul style="list-style-type: none"> • сохранение права собственности на объект (в случае концессии) • привлечение дополнительного финансирования в развитие инфраструктуры • долгосрочный характер соглашения на управление государственным имуществом и на оказание услуги • возможность осуществления контроля за деятельностью частной стороны, предотвращающее нецелевое использования объекта • гибкость модели в зависимости от распределения обязательств и рисков • возможность влиять на программу пребывания и оздоровления 	<ul style="list-style-type: none"> • возможность софинансирования капитальных затрат из бюджета • гарантия загрузки объекта в зависимости от прогнозов со стороны публичного партнера • возможность создания иного имущества по согласованию с публичной стороной, которая останется в собственности • возможность осуществления коммерческой деятельности при оказании сопутствующих услуг (экскурсий, продажи сувенирной продукции, семейный отдых и т.д.)



Балынская Н. Р., Коптякова С. В., Зиновьева Е. Г.

новых корпусов в лагере и круглогодичная их эксплуатация. Бизнес постепенно начинает интересоваться такими проектами. Заинтересованность в эффективном использовании собственности при сохранении профиля учреждения, это то, что хочет видеть государство от частного инвестора.

Преимущества использования механизмов ГЧП для развития инфраструктуры отдыха и оздоровления детей представлены в таблице 2 (стр. 55).

Таким образом, изменение нормативно-правовой базы на благо развития сферы детского отдыха и создание единой государственной структуры, которая поможет в решении многих проблем, одни верных решений по развитию огромной системы отдыха детей. Использование механизма государственно-частного партнерства позволит увеличить инвестиции в сферу детских лагерей, а так же создать условия для развития детей и получения ими качественного отдыха.

Литература:

1. *Зиновьева Е. Г., Мехоношина И. П.* Социальные программы как инструмент повышения мотивации персонала в организации // Психолого-социальная работа в современном обществе: проблемы и решения: материалы межд. научно-практ. конф. 2010. С. 54–57.
2. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: Указ Президента РФ от 29 мая 2017 года №240 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. №23. Ст. 3309.
3. Об утверждении Основ государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей: Распоряжение Правительства РФ от 22 мая 2017 года №978-п // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. №23. Ст. 3365.
4. *Данилков А. А., Данилкова Н. С.* Детский оздоровительный лагерь: организация и деятельность, личность и коллектив: монография. Новосибирск: Изд-во НГПУ, 2010. 221 с.
5. *Кателина А. А.* Воспитательный потенциал детского лагеря // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина, 2016. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/vospitatelnyy-potentsial-detskogo-lagerya> (дата обращения: 15.10.2018).
6. *Юров А. А.* Совершенствование государственных механизмов развития системы детского оздоровления // Terra Economicus. 2011. Т. 9. №3(2). С. 69–73.
7. *Майорова-Щеглова С. Н.* Детский центр отдыха на рынке: лоббирование и продвижение программ // Народное образование. 2015. №2. С. 18–21.
8. *Акулова И. С., Балынская Н. Р., Гафурова В. М.* и др. Государственное и муниципальное управление: социально-экономические аспекты. СПб: Инфо-да, 2017. 230 с.
9. *Ганаева Е. А., Таскина Е. А., Порошина Т. П.* Организация летнего отдыха в соответствии с новым образовательным законодательством // Народное образование. 2014. №2. С. 71–76.
10. *Зоричева Н. М.* Управление развитием сферы услуг детского отдыха: автореферат диссертация на соискание кандидата экономических наук. СПб, 2014. 17 с.
11. Об организации загородного отдыха детей в каникулярный период: Постановление администрации города Магнитогорска Челябинской области от 06 мая 2014 года №6062-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

References:

1. *Zinovyeva E. G., Mehonoshina I. P.* Social programs as a tool to increase staff motivation in organizations // Psychological and social work in modern society: problems and solutions: materials between. scientific and practical conf. 2010. P. 54–57.
2. On declaring the Decades of Childhood in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 29 May 2017 №240 // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 2017. №23. Art. 3309.
3. On approval of the Fundamentals of State Regulation and State Control of the Organization of Rest and Rehabilitation for Children: Order of the Government of the Russian Federation of 22 May 2017 №978-p // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2017. №23. Art. 3365.
4. *Danilkov A. A., Danilkova N. S.* Children's camp: organization and activities, personality and team: a monograph. Novosibirsk: Publishing House of the NGPU, 2010. 221 p.
5. *Katelin A. A.* Educational potential of the children's camp // Bulletin of the Leningrad State University. A. S. Pushkin, 2016. [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/vospitatelnyy-potentsial-detskogo-lagerya> (date of reference 15.10.2018).
6. *Yurov A. A.* Improving state mechanisms for the development of children's health systems // Terra Economicus. 2011. V.9. №3 (2). P. 69–73.
7. *Mayorova-Shcheglova S. N.* Children's recreation center in the market: lobbying and promotion of programs // Public Education. 2015. №2. P. 18–21.
8. *Akulova I. S., Balynskaya N. R., Gafurova V. M.* and others. State and municipal management: socio-economic aspects. SPb: Info, 2017. 230 p.
9. *Ganaev E. A., Taskina E. A., Poroshina T. P.* Organization of summer holidays in accordance with the new educational legislation // Public Education. 2014. №2. P. 71–76.
10. *Zoricheva N. M.* Managing the development of services for children's activities: dissertation for the candidate of economic sciences. SPb, 2014. 17 p.
11. On the organization of children's vacation in the countryside during the vacation period: Resolution of the city administration of Magnitogorsk, Chelyabinsk Region of 06 May 2014 №6062-P. Access from the legal-reference system "Consultant Plus"



Литература:

12. Об утверждении новой редакции муниципальной программы «Развитие образования в городе Магнитогорске» на 2016–2018 годы: Постановление администрации города Магнитогорска Челябинской области от 21 декабря 2015 года № 16872-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. *Королев Н. В.* Взаимодействие органов государственной власти и бизнеса в развитии государственно-частного партнерства в туризме // Вестник национальной академии туризма. 2009. №2 (10). С. 9–11.

References:

12. On approval of the new version of the municipal program “Development of education in the city of Magnitogorsk” for 2016–2018: Resolution of the administration of the city of Magnitogorsk of the Chelyabinsk Region of 21 December 2015 № 16872-P. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”
13. *Korolev N. V.* The interaction of public authorities and business in the development of public-private partnership in tourism // Bulletin of the National Academy of Tourism. 2009. №2 (10). P. 9–11.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ КАК ПРЕДМЕТА ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Султанов Е. Б.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет (Россия), 420008, Казань, ул. Кремли́вская, 18

Тепляков И. И.

старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, igor.teplyakov@ui.ranepa.ru

УДК 352(470)
ББК 67.400.74(2Рос)

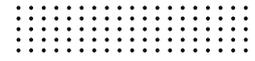
Цель. Исследование направлено на анализ правовой природы вопросов местного значения, их определение в качестве предмета ведения органов местного самоуправления и выявление особенностей их конституционного и законодательного регулирования.

Методы. Исследование базируется на сравнительно-правовом и формально-юридическом методах изучения анализируемого предмета, что позволило определить вопросы местного значения в качестве предмета ведения органов местного самоуправления, оценить эффективность нормативного регулирования решения данных вопросов, с учетом содержания муниципально-правовых отношений и используемых приемов юридической техники.

Результаты: определены критерии вопросов местного значения, позволяющие охарактеризовать их как предмет ведения органов местного самоуправления, выявлены проблемы в нормативном регулировании вопросов местного значения и предложены авторские предложения по их решению.

Научная новизна: сформулированы авторские определение и классификация вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления, обосновано, что предметы ведения органов местного самоуправления являются производными от предметов ведения государственной власти.

Ключевые слова: предметы ведения, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, законодательство, муниципальные образования.



Султанов Е. Б., Тепляков И. И.

IDENTIFICATION OF LOCAL ISSUES AS THE SUBJECT MATTER OF LOCAL GOVERNMENT BODIES

Sultanov E. B.

candidate of Sociology, Associate Professor, Head of the Department of Regional and Municipal Management of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, tatiana_z@ui.ranepa.ru

Teplyakov I. I.

senior lecturer of the Department of Constitutional and International Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, igor.teplyakov@ui.ranepa.ru

Purpose. The research is aimed at analyzing the legal nature of local issues, their definition as the subject matter of local government bodies and identifying the features of their constitutional and legislative regulation.

Methodology. The research is based on comparative legal and formal legal methods of studying the analyzed subject, which made it possible to determine the local issues as the subject matter of local government bodies, to assess the effectiveness of regulatory regulation of the solution of these issues, taking into account the content of municipal legal relations and the techniques of legal techniques used.

Results: criteria for local issues that allow to characterize them as the as the subject matter of local government bodies are identified, problems in the regulatory regulation of local issues are identified, and author's proposals for their solution are proposed.

Scientific novelty: author's definition and classification of local issues as the subject matter of local government bodies are formulated, it is justified that the subject of conducting local self-government bodies are derived from the subjects of state power.

Key words: subjects matter, local issues, local government bodies, legislation, municipalities.

Как известно, отличительной чертой решения вопросов государственного строительства в большинстве современных государств является дифференция публичной власти на государственную и местную (муниципальную). В свою очередь, реальное функционирование местной власти является одним из признаков, характеризующих государство как демократическое и правовое.

Следуя этому обстоятельству, Конституция Российской Федерации признает и гарантирует независимость местного самоуправления в пределах его полномочий. При этом, Конституция РФ, закрепив предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения федеральной и региональной власти и предметы ведения субъектов РФ (ст. 71–73), отказалась от закрепления предметов ведения органов местного самоуправления.

Анализируя причины такого решения, Е. Б. Султанов отмечает: «Конституция Российской Федерации не употребляет термин предметы ведения применительно как к местному самоуправлению, так и органам местного самоуправления. У местного самоуправления в настоящее время не может быть предметов ведения потому, что Конституция Российской Федерации и Федеральный закон № 131 установили самостоятельность местного самоуправления в пределах его

полномочий» [1, с. 68]. Безусловно, отсутствие прямого указания Конституции РФ на предметы ведения органов местного самоуправления неоспоримо. Но, в тоже время, анализ отдельных положений Конституции РФ и законодательства позволяет выявить содержание исследуемой категории.

Прежде всего, определенного пояснения требует содержание предметов ведения РФ и ее субъектов, закрепленных в Конституции. Л. В. Лазарев отмечает по данному вопросу следующее: «Они сформулированы в виде сфер деятельности Федерации и ее субъектов, их прерогатив, объектов, определенных видов деятельности или их части (например, федеральная собственность как часть государственной собственности). Конституционная формула «в ведении Российской Федерации/совместном ведении находятся» обозначает, таким образом, сферы, области, объекты,

прерогативы и т.п., находящиеся под воздействием федеральной государственной власти или федеральной власти и субъектов РФ» [2, с. 302]. При этом п. н) ч. 1 ст. 72 Конституции РФ среди предметов совместного ведения федерации и ее субъектов закрепляет «установление общих принципов организации местного самоуправления». Таким образом, на государственную власть накладывается обязательство по нормативному регулированию данных общих принципов. При этом следует согласиться с мнением Е. Ю. Бархатовой, согласно которому: «речь идет об установлении общих принципов, подлежащих по своей природе законодательному урегулированию. Наиболее сложной проблемой для государственной власти является определение пределов, ограничивающих самостоятельный выбор субъектов при осуществлении ими собственного правового регулирования сферы местного самоуправления» [3, с. 76]. Следовательно, можно сделать вывод о том, что на государственную власть фактически накладывается конституционная обязанность по нормативному регулированию общих принципов местного самоуправления, в том числе их предметов ведения.

Отчасти такое регулирование осуществляется Конституцией РФ: ст. 132 закрепляет самостоятельность органов местного самоуправления в вопросах управления муниципальной собственностью, принятию и исполнению местного бюджета, установления местных налогов и сборов, осуществлении охраны общественного порядка. Л. В. Лазарев дает следующий комментарий данной норме: «Она устанавливает виды важнейших предметов ведения органов местного самоуправления, родовый признак этих предметов ведения, а также – в общих чертах – полномочия в решении вопросов местного значения. Данные органы самостоятельно решают вопросы местного значения. Эта самостоятельность по-разному реализуется ими в соответствующих сферах, но в главном она предполагает, что органы местного самоуправления в рамках, установленных законом, действуют свободно, исключается санкционирование, подтверждение или отмена актов, принятых ими в пределах ведения» [2, с. 581].

Получается, что Конституция РФ, не закрепляя предметы ведения органов местного самоуправления, возложила данную обязанность на государственную власть, которая должна реализовываться посредством конституционного и законодательного регулирования. Таким образом, можно сделать вывод о том, что предметы ведения органов местного самоуправления являются производными от предметов ведения государственной власти. Указанное соотношение можно выявить путем сравнения нормативного регулирования данных предметов ведения.

Например, вопросы финансового регулирования, в том числе бюджетного регулирования, согласно п. ж)

ст. 71 Конституции РФ относятся к предметам ведения Российской Федерации. Общие вопросы бюджетной системы государства, бюджетной классификации, порядка осуществления межбюджетных трансфертов и т.д. определяются Бюджетным Кодексом РФ.

Однако, несмотря на то, что местные бюджеты, являются одним из базовых элементов бюджетной системы государства, их принятие и исполнение определяется как вопрос местного значения. Согласно ст. 2 ФЗ № 131 данная категория определена как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией России и законодательством осуществляется местным населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Ключевым фактором для такой особенной квалификации является характеристика местного бюджета как вопроса жизнеобеспечения населения. В самом деле, обеспечение различных социальных, транспортных, жилищных услуг, наиболее близких человеку, находится в гораздо большей зависимости от эффективного распоряжения бюджетом отдельного муниципального образования, чем федерального бюджета. Разумеется, и нормативное регулирование порядка разработки, принятия и исполнения местного бюджета в основном будут регулироваться на уровне муниципальных правовых актов, при соблюдении общих положений законодательства. Выявленные особенности позволяют идентифицировать принятие и исполнение местного бюджета как предмет ведения органов местного самоуправления.

Аналогичным образом, Конституция РФ определяет оборону и безопасность как предмет ведения Российской Федерации. Нормы Конституции РФ и Федерального закона от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне» регламентируют порядок обеспечения обороны государства, участие в мероприятиях по ее обеспечению Президентом РФ, палатами Федерального Собрания РФ, Правительством РФ, Вооруженными Силами РФ, другими воинскими формированиями и органами государственной власти. При этом, данные мероприятия осуществляются на всей территории РФ, в том числе на территории муниципальных образований.

В то же время, производным предметом ведения органов местного самоуправления от обороны и безопасности государства можно считать осуществление охраны общественного порядка в границах муниципального образования. ФЗ № 131 относит охрану общественного порядка к вопросам местного значения.

Получается, что и предмет ведения федеральных органов государственной власти (оборона и безопасность), и предмет ведения органов местного самоуправления (охрана общественного порядка) осуществляются на уровне муниципальных образований. Но

в отличие от обороны государства, охрана общественного порядка может быть определена как вопрос жизнеобеспечения населения муниципального образования, что и позволяет идентифицировать ее в качестве вопроса местного значения – предмета ведения органов местного самоуправления.

Еще одним примером разграничения предметов ведения является градостроительная деятельность. В настоящее время Градостроительный кодекс РФ относит данную деятельность, как к ведению государственной власти, так и местного самоуправления. Федеральные органы государственной власти осуществляют общее регулирование градостроительной деятельности (осуществление технического регулирования, ведение реестра саморегулируемых организаций, формирование и ведение классификатора строительных ресурсов, ведение реестра сметных нормативов и т.д.). Органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают реализацию градостроительной деятельности в пределах своей территории и юрисдикции: утверждают региональные нормативы проектирования, осуществляют согласование и мониторинг разработки программ комплексного развития муниципальных образований соответствующего субъекта РФ и т.д. Наконец, органы местного самоуправления утверждают правила землепользования и застройки муниципальных образований, выдают разрешение на строительство и эксплуатацию объектов капитального строительства, расположенных на территории муниципальных образований, разрабатывают программы комплексного развития муниципальных образований и т.д. Таким образом, к ведению органов местного самоуправления относятся те сферы градостроительной деятельности, которые: 1) осуществляются в границах муниципального образования; 2) имеют значение для обеспечения жизнедеятельности местного населения. Примечательно, что вопросы градостроительной деятельности, относящиеся к ведению органов местного самоуправления, определяются ФЗ № 131 как вопросы местного значения.

Интересным представляется разграничение предметов ведения государственной власти и органов местного самоуправления в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в Российской Федерации действует единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая объединяет силы и средства государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций. При этом за федеральными органами исполнительной власти закрепляются нормативное регулирование защиты

от чрезвычайных ситуаций (разработка специальных программ в области защиты населения, установление классификаций чрезвычайных ситуаций и т.д.) и защита населения от чрезвычайных ситуаций федерального характера. Примечательно, что у органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций можно выделить общие сферы деятельности (осуществление информирования населения о чрезвычайных ситуациях, содействие устойчивому функционированию организаций, содержание в готовности сил и средств для защиты населения и т.д.). Некоторые вопросы идентичны по содержанию и различаются только по территориальному уровню (принятие решения о проведении эвакуации в чрезвычайных условиях муниципального/регионального характера, поддержание в готовности муниципальных/региональных систем оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и т.д.). Наконец, исключительно органы местного самоуправления создают действующие в муниципальных образованиях специальные органы по решению задач в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций и устанавливают местный уровень реагирования при введении режима чрезвычайной ситуации. Итак, в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, несмотря на наличие единой системы реагирования и предупреждения, охватывающей все территориальные уровни от местного до федерального, можно выделить отдельные вопросы, которые относятся к ведению органов местного самоуправления.

Таким образом, к критериям, позволяющим определить вопросы местного значения как предмет ведения органов местного самоуправления, следует отнести его реализацию на территориальном уровне муниципального образования и возможность его характеристики как вопроса обеспечения жизнедеятельности населения.

Итак, Конституция РФ действительно использует термин «предметы ведения» применительно к государственной власти (ст. 71–73). Однако утверждение о том, что Конституция России вообще не регламентирует предметы ведения органов местного самоуправления, по нашему мнению, является не совсем точным. В ст. 132 Конституции органы местного самоуправления наделяются полномочиями (причем исключительными – «самостоятельно формируют, утверждают и т.д.») в сфере местного бюджета, налогов и сборов, охраны общественного порядка. Таким образом, при определении исключительных полномочий органов местного самоуправления, одновременно обеспечивается конституционное регулирование их предметов ведения, производных от соответствующих предметов ведения государственной власти. В отношении остальных вопросов местной власти содержится отсылочная

норма к федеральному законодательству (в настоящее время – исключительно к ФЗ № 131).

Более того, в своих решениях Конституционный Суд РФ акцентировал внимание законодателя на необходимости систематизации предметов ведения органов местного самоуправления и органов государственной власти: «...при реализации своих полномочий в сфере правового регулирования общих принципов организации местного самоуправления, включая установление правовых основ компетенции муниципальных образований, законодатель не может действовать произвольно, – принимаемые им решения, во всяком случае, должны быть согласованы с конституционными основами разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации» [4]. Из данного положения можно сделать вывод о возможности определения вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления.

При этом, анализ предметов ведения государственной власти, закрепленных в Конституции РФ, позволяет сгруппировать их по однородным группам общественных отношений: финансово-экономические вопросы; вопросы жилищно-коммунального хозяйства; строительство и дорожная деятельность; административные вопросы; контрольная и надзорная деятельность; законодательное регулирование. Представляется, что на уровне местного самоуправления, следует выделить вопросы местного значения, являющиеся предметами ведения органов местного самоуправления, производными от выявленных предметных сфер деятельности государственной власти (за исключением законодательного регулирования). Для этого следует раскрыть механизм закрепления вопросов местного значения на уровне федерального законодательства.

Отметим, что перечни местных вопросов, закрепленные в ФЗ № 131, достаточно объемны. К серьезным недостаткам юридической техники ФЗ № 131 следует отнести отсутствие какой-либо классификации вопросов местного значения. Предлагается провести систематизацию данных вопросов на основе разграничения сфер общественных отношений, производных от предметов ведения государственной власти. Таким образом, можно выделить следующие группы вопросов местного значения: финансово-экономические вопросы (разработка, принятие и исполнение местного бюджета, управление муниципальным имуществом и т.д.); вопросы жилищно-коммунального хозяйства и торговли (тепло-, энерго- и водоснабжение, обеспечение жителей муниципального образования услугами торговли и т.д.); вопросы дорожно-транспортного обеспечения и строительства (дорожная деятельность в отношении дорог местного значения, организация транспортного обслуживания населения и т.д.); вопросы социального

характера (образование, культура и искусство, и т.д.); административные вопросы (охрана правопорядка, профилактика терроризма и экстремизма, информационное обеспечение органов местного самоуправления и т.д.); формы муниципального контроля (жилищный, лесной, дорожный, финансовый и т.д.) [5, с. 155].

Также следует дать общую характеристику законодательного закрепления вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления. В начальной редакции ФЗ № 131 выделял вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа (ст. 14, 15, 16 ФЗ № 131). С. А. Авакьян выделяет следующую особенность регламентации вопросов местного значения: «...процесс их регулирования в Законе довольно динамичен, какие-то вопросы местного значения дополнительно включены в Закон после 2003 г. путем корректировки существующих статей, какие-то исключены, отдельные формулировки получили новую редакцию» [6, с. 151].

Действительно, изначально ФЗ № 131 закреплял 22 вопроса местного значения для поселений, 20 вопросов – для муниципального района и 27 – для городских округов. В настоящее время данные перечни содержат 41 вопрос местного значения для поселений, 39 вопросов для муниципального района и 45 – для городских округов. Таким образом, общий их перечень для каждого из муниципальных образований увеличился в среднем на 20 вопросов (не считая перечня из 13 вопросов для нового типа муниципалитета, появившегося в 2014 г. – внутригородского района).

Изменения в предметах ведения органов местного самоуправления не могли не повлиять на территориальную организации местной власти. В частности, А. В. Ильиных акцентирует внимание на изменениях в предметах ведения органов местного самоуправления сельских поселений в ходе очередного этапа муниципальной реформы 2014 г.: «сравнительно недавно вступил в силу Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который оставил в ведении сельских поселений лишь 13 вопросов местного значения административного характера. Все остальные вопросы, которые ранее находились в ведении сельских поселений, с момента вступления закона в силу отнесены к ведению органов местного самоуправления муниципального района» [7, с. 44]. Таким образом, нормативная корректировка предметов ведения органов местного самоуправления в ходе последнего этапа муниципальной реформы предшествовала трансформации территориальной организации местного самоуправления.

Практика муниципального строительства показывает, что решение отдельных вопросов местного значения в городских и сельских поселениях может иметь

разные приоритеты и возможности для реализации, обусловленные типом муниципального образования. Современные исследователи муниципального права отмечают, что органы местного самоуправления сельских поселений в основном сосредоточены на решении финансово-экономических вопросов (как непосредственно, так и через межмуниципальное сотрудничество и партнерство с субъектами предпринимательской деятельности) и отдельных социальных вопросов (прежде всего – работы с молодежью). В свою очередь, городские поселения более сконцентрированы на решении таких вопросов, как благоустройство территории, градостроительная деятельность и вопросы ЖКХ [8, с. 54].

Итак, анализ вопросов местного значения как предмета ведения органов местного самоуправления позволяет сделать промежуточные выводы:

1. Конституция РФ, не закрепляет предметы ведения органов местного самоуправления. Вместе с тем, она возложила данную обязанность на государственную власть, которая должна реализовываться посредством конституционного и законодательного регулирования. Таким образом, можно сделать вывод о том, что предметы ведения органов местного самоуправления являются производными от предметов ведения государственной власти.

2. В ходе анализа конституционно-правового регулирования вопросов местного значения были выявлены критерии, позволяющие охарактеризовать их как предмет ведения органов местного самоуправления:

- Их нормативное закрепление должно соответствовать конституционным принципам местного самоуправления (гарантированность, самостоятельность, организационная и финансовая обособленность, законность и гласность);
- Реализуются только на территориальном уровне муниципального образования;
- Должны обладать характеристикой вопроса обеспечения жизнедеятельности населения;
- Устанавливаются и изменяются только Конституцией РФ и ФЗ № 131, не могут быть закреплены в иных федеральных законах, нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления;

- В настоящее время закреплены за различными видами муниципальных образований (в отличие от положений Закона 1995 г., который содержал универсальный перечень местных вопросов). Таким образом, вопросы местного значения являются связующим звеном между двумя базовыми категориями местного самоуправления: «предметы ведения» и «территориальная организация». Внесение нормативных изменений в одну из данных категорий приводит к определенной трансформации другой взаимосвязанной категории;

- Имеют тенденцию к изменению, прежде всего – за счет количественного увеличения. Если начальная редакция ФЗ № 131 содержала около 20 вопросов местного значения для каждого из типа муниципальных образований, то на сегодняшний день каждый из перечней содержит примерно по 40 местных вопросов. Данные положения свидетельствуют о том, что вопросы местного значения являются весьма динамичной категорией, что в свою очередь подтверждает динамичность предметов ведения органов местного самоуправления в целом.

3. Выявленные критерии вопросов местного значения и анализ научных трудов по исследуемой проблеме позволяют дать следующее определение вопросов местного значения – это предмет ведения (вопросы ведения), представляющие собой отдельные сферы деятельности органов местного самоуправления, реализуемые в муниципальных образованиях и обладающие характеристикой обеспечения жизнедеятельности населения, установленные Конституцией и законодательством Российской Федерации.

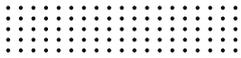
4. К недостаткам ФЗ № 131 в части нормативного закрепления вопросов местного значения следует отнести отсутствие какой-либо классификации данных вопросов. Предлагается провести их систематизацию на основе разграничения сфер общественных отношений, производных от предметов ведения государственной власти. Таким образом, можно выделить следующие группы вопросов местного значения: финансово-экономические вопросы; вопросы жилищно-коммунального хозяйства и торговли; вопросы дорожно-транспортного обеспечения и строительства; вопросы социального характера; административные вопросы; формы муниципального контроля.

Литература:

1. *Султанов Е. Б.* Предметы ведения местного самоуправления (к вопросу о существовании этого феномена) // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. Т. 151. №4. 2009. С. 67–75.
2. *Лазарев Л. В.* Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2009. 593 с.

References:

1. *Sultanov E. B.* Subjects of conducting local self-government (to the question of the existence of this phenomenon) // Uchenye zapiski Kazanskogo Gosudarstvennogo Universiteta. Series: The humanities. 151. №4. 2009. P. 67–75.
2. *Lazarev L. V.* Commentary on the Constitution of the Russian Federation. M., 2009. 593 p.



Султанов Е. Б., Тепляков И. И.

Литература:

3. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 2010. 256 с.
4. По делу о проверке конституционности пункта 24 части 1 статьи 16 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Североуральский городской округ»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2015 года № 26-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 42. Ст. 5858.
5. Тепляков И. И. О классификации вопросов местного значения в Российской Федерации. // Наука, образование, общество: тенденции и перспективы Сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 5 частях. АР-Консалт. 2014. С. 152–156.
6. Авакьян С. А. Муниципальное право России: учебник (отв. ред. С. А. Авакьян). М.: Проспект, 2009. 544 с.
7. Ильиных А. В. Проблемы сельских поселений в России: от вопросов местного значения к территориально-правовым и финансово-экономическим реалиям // Вестник Челябинского государственного университета: Право. № 25 (380). 2015. С. 44–48.
8. Новый формат местного самоуправления: некоторые подходы к реформе экономической модели // Муниципальная власть. 2014. № 1. С. 46–59.

References:

3. Barkhatova E. Yu. Commentary on the Constitution of the Russian Federation. M., 2010. 256 p.
4. In the case of verifying the constitutionality of clause 24 part 1 of article 16 of the federal law “On general principles of local government organization in the Russian Federation” in connection with the complaint of the municipal administration “Severouralsk urban district”: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 13, 2015 No. 26-P // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. No. 42. Art. 5858.
5. Teplyakov I. I. On the classification of local issues in the Russian Federation // Science, education, society: trends and perspectives. Collection of scientific papers on the materials of the International Scientific and Practical Conference: in 5 parts. AR-Consult. 2014. P. 152–156.
6. Avakyan S. A. Municipal Law of Russia: a textbook (edited by S. A. Avakyan). M.: Prospekt, 2009. 544 p.
7. Ilinykh A. V. Problems of rural settlements in Russia: from local issues to territorial and legal and financial and economic realities // Bulletin of the Chelyabinsk State University: The Law Series. № 25 (380). 2015. P. 44–48.
8. New format of local self-government: some approaches to economic model reform // Municipal Authority. 2014. № 1. P. 46–59.

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ (УСТАВНЫЕ) СУДЫ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ГАРАНТ
РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сипатин А. В.

аспирант кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, avs.93@mail.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.6+67.400.7

В данной работе рассматривается вопрос распространения действия принципа разделения властей, закрепленного Конституцией РФ, применительно к субъектам РФ. Проведен анализ федерального законодательства и законодательства субъектов РФ, позиций Конституционного Суда РФ, а так же точек зрения по данному вопросу, имеющихся в юридической науке. В ходе данного исследования сделан вывод о необходимости создания и функционирования конституционных (уставных) судов как ветви государственной власти субъекта РФ. Обозначены проблемы создания и функционирования органов конституционной (уставной) юстиции, причины возникновения данных проблем, предложены пути их решения.

Ключевые слова: конституционные (уставные) суды; разделение властей; судебная система.

**CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS OF THE CONSTITUENT
ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS
A GUARANTOR OF THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE
OF SEPARATION OF POWERS IN THE CONSTITUENT
ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Sipatin A. V.

post-graduate Student of Department of Theory and History of State and Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, avs.93@mail.ru

This paper discusses the issue of the spread of the principle of separation of powers, enshrined in the Constitution of the Russian Federation, in relation to the subjects of the Russian Federation. The analysis of the federal legislation and the legislation of the subjects of the Russian Federation, the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, as well as points of view on this issue available in legal science. In the course of this study, it was concluded that it is necessary to create and operate constitutional (statutory) courts as a branch of state power of a constituent entity of the Russian Federation. The problems of the creation and functioning of constitutional (statutory) justice bodies, the causes of these problems are indicated, and ways to solve them are proposed.

Key words: the constitutional (statutory) courts; separation of powers; judicial system.

Принцип разделения властей является одним из главных элементов правового демократического государства. Данный принцип закреплен в Конституции РФ, предусматривающей осуществление государственной власти на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную [1, ст. 10]. Однако, если на федеральном уровне данный принцип непосредственно реализуется и четко выражен, то на уровне субъектов Российской Федерации ситуация иная. Какими причинами это обусловлено и чем грозит? Должна ли существовать судебная власть субъекта РФ? Если да, то какие органы её осуществляют?

Согласно статье 77 Конституции РФ, система органов государственной власти устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указывает, что систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации [2, ст. 2].

Федеральным законодательством не предусмотрено создание судебной власти в субъекте РФ (не смотря на то, что предусмотрено создание конституционных (уставных) судов субъектов РФ, однако, не в обязательном порядке), означает ли это, что принцип разделения властей должен реализовываться лишь на федеральном уровне? Должен ли принцип разделения властей применяться в субъектах Российской Федерации?

В отечественной доктрине по поводу разделения властей (в т.ч. применительно к региональному уровню) существуют следующие точки зрения:

1) идея господства законодательной власти над другими властями (А. В. Туманов, В. Е. Чиркин, Ю. А. Юдин);

2) идея равнозначности и равноправия законодательной, исполнительной и судебной власти (С. А. Авакьян, Г. Н. Чеботарев);

3) идея главенства исполнительной власти в силу осуществления ею управленческой функции (А. Д. Керимов) [3].

Е. С. Лещева полагает, что «на уровне субъектов федерации, в противовес федеральному уровню, принцип разделения властей не обязательно предполагает наличие самостоятельных органов судебной власти субъектов федерации. Функцию сдерживающего фактора могут осуществлять и федеральные органы

судебной власти. Вместе с тем, в Российской Федерации с учетом накопленного опыта представляется возможным в перспективе установить в Федеральном конституционном законе от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» норму об обязательном создании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, уточнив и конкретизировав их компетенцию, в том числе и с учетом обеспечения действия принципа разделения властей» [4].

Г. В. Мартыанова пришла к выводу, что «конституционно-правовая доктрина (в условиях закрепления федеративной формы устройства российской государственности) предполагает дифференциацию государственной власти на самостоятельные ветви не только в центре, но и на местах. Принцип разделения властей является базовым принципом в государственном механизме правовых государств. В большинстве современных государств данный принцип одновременно служит и функциональной основой, которая обеспечивает эффективную деятельность государственного механизма, и способствует оптимальному развитию отношений в обществе и государстве». При этом автор отмечает, что «перспективным направлением совершенствования механизма реализации принципа разделения властей в субъекте является создание уставного суда, в компетенцию которого должны входить исключительно вопросы права, не входящие в полномочия иных государственных органов» [5].

К. А. Ишеков: «согласно принципу федерализма, государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную ветви не только в Российской Федерации, но и на уровне ее субъектов; органы государственной власти в центре и регионах взаимодействуют с органами местного самоуправления» [6]. По мнению ученого, «отсутствие законодательного императива, предписывающего повсеместное создание конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации, свидетельствует о тенденции к ущемлению судебной власти в подавляющем большинстве российских регионов и, как следствие, реализации разделения властей в усеченном виде... Представляется, что региональная система разделения властей, позитивно зарекомендовавшая себя на протяжении почти двух десятилетий, нуждается в некоторой модернизации. Нормальное функционирование этой системы без сбоев и перекосов требует

последовательного снижения федерального воздействия на механизм разделения властей, диктует необходимость усиления контрольных полномочий парламентов и создание конституционных (уставных) судов в каждом субъекте Российской Федерации» [7].

Считаем необходимым согласиться с позицией, что принцип разделения властей, устанавливающий разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную должен применяться не только на федеральном уровне, но и в субъектах Российской Федерации. В субъектах, где существуют органы конституционной (уставной) юстиции, в законодательных актах, регламентирующих деятельность данных органов указывается, что они являются органами государственной власти этих субъектов [8, ст. 2], однако, согласно статье 4 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [9], данные органы так же входят и в судебную систему РФ. Означает ли это, что, создавая судебную ветвь власти в субъекте РФ в виде конституционных (уставных) судов, правомерно говорить о формировании в них своих судебных систем? Входят ли они в таком случае в судебную систему Российской Федерации?

Нельзя не согласиться с мнением М. С. Саликова, который, анализируя позицию Конституционного Суда Российской Федерации, выраженную в Определении от 6 марта 2003 г. № 103-О [10], пришел к следующему выводу: «Собственно судебная система (будь то федеральная или региональная) производна от судебной власти. Именно судебная власть выступает в качестве фундамента существования судебной системы... судебные органы государственной власти у субъектов Федерации есть (и должны быть, коль скоро Россия – федерация)... Федерация в той или иной степени принимает участие в определении общих принципов организации региональных органов государственной власти. Однако это обстоятельство не позволяет утверждать, что субъект федерации не вправе располагать собственной судебной системой... Непризнание судебной системы субъектов федерации идет вразрез с конституционным принципом разделения властей...» [11].

Какие органы могут быть отнесены к судебной власти субъекта Российской Федерации? Относятся ли к ней мировые судьи и в какой мере? Согласно статье 1 ФЗ «О мировых судьях в РФ», мировые судьи в Российской Федерации являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему Российской Федерации [12].

Полномочия, порядок деятельности мировых судей и порядок создания должностей мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации», иными федеральными конституционными законами, настоящим

Федеральным законом и другими федеральными законами, а порядок назначения (избрания) и деятельности мировых судей устанавливается также законами субъектов Российской Федерации. Мировые судьи осуществляют правосудие именем Российской Федерации. Порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается федеральным законом [12, ст. 1]. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются федеральным законом. [12, ст. 4].

Осуществляя свою деятельность, как правило, мировые судьи применяют именно нормы федеральных нормативно-правовых актов. Приоритет в правовом регулировании деятельности мировых судей принадлежит федеральному законодательству, как указано выше, порядок осуществления правосудия мировыми судьями устанавливается именно федеральным законом, компетенция мировых судей строго определена и не может быть изменена субъектом РФ, даже само создание судебных участков из расчета численности населения и срок полномочий мирового судьи регламентированы федеральным законом.

В. А. Телегина отмечает: «должность мирового судьи учреждена для непосредственного исполнения полномочий Российской Федерации, а не для исполнения полномочий государственных органов субъектов РФ... На сегодняшний день в компетенцию органов исполнительной власти субъекта входит установление структуры и штатного расписания аппарата мирового судьи, финансирование материально-технического оснащения мировых судей. Секретари и помощники мировых судей являются сотрудниками исполнительной власти субъекта. Между тем сами мировые судьи не имеют никаких рычагов влияния на институты исполнительной власти, соответственно они не участвуют в реализации принципа разделения властей и системы сдержек и противовесов» [13].

Если отнести правовое регулирование деятельности мировых судей в ведение субъектов федерации, обязать их выносить решение именем субъекта и применять в основном местное законодательство, в таком случае возникнет множество сложнейших вопросов, например, что будет с подведомственностью и подсудностью дел, вопрос о приоритете в правовом регулировании спорных отношений, осуществлении правосудия и компетенции мировых судей между федеральными правовыми актами и актами субъектов РФ, единообразии судебной практики, общеобязательности судебных решений, ведь если решение выносится именем одного субъекта, подлежит ли оно исполнению на территории других субъектов?

Поэтому необходимо согласиться с утверждением, что «рассматривать же мировых судей в качестве органов судебной власти субъектов РФ, способных

выполнять функции «сдержек и противовесов», подразумеваемые теорией разделения властей, с учетом установленной подведомственности и подсудности дел не представляется возможным [14].

Единственным органом, реально обеспечивающим принцип разделения властей и который возможно без сомнений отнести к судебной ветви власти субъекта РФ является именно конституционный (уставный) суд субъекта федерации. Данные органы судебной власти создаются, наделяются соответствующими полномочиями и компетенцией, осуществляют свою деятельность, основываясь преимущественно на законодательной базе субъектов РФ, полностью финансируются за счет субъекта федерации, предотвращают нарушение прав и свобод граждан нормативно-правовыми актами субъектов РФ, муниципальных образований, обеспечивают законность на подведомственной им территории. Остановимся более подробно на том, каким образом органы конституционной (уставной) юстиции субъектов РФ обеспечивают реализацию принципа разделения властей, как ими осуществляется взаимодействие с органами других ветвей власти субъектов федерации, их месте и значении в системе этих органов.

Согласно статье 27 ФКЗ «О судебной системе РФ», конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации может создаваться субъектом Российской Федерации для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, а также для толкования конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации рассматривает отнесенные к его компетенции вопросы в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации [9].

Субъект РФ вправе устанавливать компетенцию и полномочия конституционного (уставного) суда, который в нем функционирует, что, несомненно, является положительным фактором, так как, несмотря на то, что возможно частичное пересечение подведомственности споров между данными органами и федеральными судами, федеральное законодательство зачастую не учитывает динамику изменений и специфику нормативно-правовых актов субъектов федерации. Федеральные суды не имеют полномочий осуществлять толкование конституций (уставов) субъектов.

Стоит согласиться с утверждением, что «оценивая сложившуюся ситуацию с точки зрения закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа разделения властей, следует сказать, что толкование

нормативных правовых актов в определенной степени является прерогативой правоприменительных органов, и в особенности органов судебной власти, так как именно в рамках данной ветви власти возможна наиболее полная реализация данной конституционной процедуры» [15].

Можно сказать, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ выполняют превентивную функцию, так как законодательный орган, принимая тот или иной нормативный акт, учитывает, что впоследствии он может быть предметом рассмотрения данных судебных органов, на данное обстоятельство указывает М. И. Клеандров [16], это способствует качеству принимаемых законов, соответствию их актам более высокой юридической силы, требованиям юридической техники.

Компетенцию органов конституционной (уставной) юстиции возможно расширить, если существует необходимость судебной защиты прав граждан, которая не может быть осуществлена с помощью других судебных органов, либо необходим дополнительный контроль за деятельностью исполнительной и законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Представляется заслуживающим внимания право судей Конституционного суда Республики Татарстан присутствовать на заседаниях любых государственных органов данного субъекта РФ, в том числе и закрытых [17]. Полагаем необходимым отметить, что для обеспечения принципа разделения властей и их независимости друг от друга, устанавливая данные полномочия органов конституционной (уставной) юстиции с должной осмотрительностью. Кроме того, было бы полезным предусмотреть возможность проверки на соответствие как конституции (устава) субъекта федерации, так и федеральному законодательству, законопроектов, проходящих утверждение в представительном органе субъекта, а так же проектов муниципальных правовых актов. Например, В. Н. Витрук полагает, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ могли бы осуществлять так называемый предварительный конституционный нормоконтроль в субъектах РФ в качестве экспертов [18]. Но такой контроль должен осуществляться лишь по действительной необходимости и по соответствующему запросу органа власти, дабы избежать злоупотреблений со стороны органа конституционной (уставной) юстиции и нарушения принципа разделения властей.

В соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего

и нижестоящего уровня предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов [19, ст. 9]. Представляется необходимым предусмотреть право на обращение в конституционный (уставный) суд органам прокуратуры, так как данное право предусмотрено не во всех субъектах РФ. Это позволило бы провести надлежащий юридический анализ правовых актов субъектов РФ и муниципальных образований компетентным органом, кроме того, решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации является обязательным для исполнения.

Преимущественно конституционными (уставными) судами субъектов федерации должен осуществляться контроль за деятельностью органов местного самоуправления по принятию ими нормативных актов. Органы местного самоуправления несут ответственность за принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, но решение не было исполнено данным органом [20, ст. 73, 74].

Например, при анализе нормативно-правового акта органа местного самоуправления может возникнуть необходимость в толковании конституции (устава) субъекта, что не входит в компетенцию федеральных судов. Кроме того, в административном процессе все же большее значение имеет принцип состязательности сторон, влияние которого не так сильно в конституционном судопроизводстве, в котором, как правило, осуществляется более детальное и системное изучение правовой базы, учитывается правовая доктрина, рассмотрение данной категории дел более эффективно ввиду относительно узкой специализации органов конституционной (уставной) юстиции и меньшей нагрузки.

В связи с этим представляется заслуживающей внимания позиция С. А. Авакьяна: «В системе местного самоуправления принцип разделения властей официально не применяется, но реально все равно различаются представительные (думы, собрания) и исполнительные органы (в лице главы муниципального образования и местной администрации) местного самоуправления. Если Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 года подразумевал такое различие, то пришедший ему на смену одноименный Федеральный закон 2003 года не только использует понятие представительного органа, но и прямо называет местную администрацию исполнительно-распорядительным органом» [3].

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ, образуя судебную систему субъекта федерации и представляя судебную ветвь государственной власти, позволяя реально осуществить принцип разделения властей. Гибкость правового регулирования их компетенции является преимуществом, позволяющим восполнить брешь в праве граждан и юридических лиц на судебную защиту. Существование данных органов позволяет установить сбалансированную систему сдержек и противовесов органов власти в субъекте Российской Федерации.

Что же мешает должному формированию и функционированию конституционных (уставных) судов в субъектах федерации? На сегодняшний день в юридической литературе выделяют три блока проблем, связанных с конституционным (уставным) правосудием в субъектах РФ:

1) проблема функциональной неопределенности региональных органов конституционного (уставного) правосудия;

2) проблема места и роли конституционных (уставных) судов субъектов РФ в системе региональных органов государственной власти (либо полная зависимость от высшего должностного лица субъекта РФ, либо состояние конфликта с исполнительной или законодательной властью);

3) проблема эффективности бюджетных расходов на содержание конституционных (уставных) судов субъектов РФ [3].

Все вышеуказанные проблемы связаны между собой. Решением первой было бы четкое и ясное определение полномочий органов конституционной (уставной) юстиции, в том числе, с учетом предложений, изложенных в данной работе. Функциональная неопределенность, которая скорее имеет место быть в нормах федерального законодательства, регулирующих создание и деятельность конституционных (уставных) судов, является скорее возможностью для субъекта Российской Федерации установить такой объем функций и полномочий для данного органа судебной власти, который бы обеспечивал надлежащую систему сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной властями, эффективную защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, именно в данном субъекте.

Вторая же проблема напрямую связана с первой: представительному и исполнительному органам субъекта РФ просто не выгодно самостоятельно создавать конституционный (уставный) суд, который будет, так или иначе, контролировать их деятельность. Отсюда возникает ситуация, когда он либо вообще не создается, либо находится в зависимости от другой ветви власти и осуществляет свою деятельность с оглядкой на неё. Проблему могло бы решить установление основных полномочий органов конституционной (уставной)

юстиции субъектов РФ на федеральном уровне. В свою очередь, такое федеральное правовое регулирование должно оставлять субъектам РФ возможность расширения функций данных органов. Конституционные (уставные) суды, несомненно, не должны вступать в конфликт с законодательной и исполнительной властями субъекта федерации. При этом, полагаем, что для обеспечения принципа разделения властей и функционирования системы сдержек и противовесов, органы законодательной, исполнительной и судебной власти субъекта РФ должны конкурировать (в положительном смысле) между собой, осуществляя взаимный контроль и не допуская злоупотреблений. Так в определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 491-О указывается, что «предопределяется обязанность субъектов Российской Федерации по урегулированию при учреждении конституционных (уставных) судов статуса указанных судов и их судей, которое может и должно осуществляться без ущерба для принципов разделения властей и независимости судебной власти, с учетом правовой природы данных судов как института конституционной юстиции, их места в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Проблема эффективности бюджетных расходов на содержание органов конституционной (уставной) юстиции, полагаем, преувеличена. Во-первых, количество судей в данных судах небольшое: от 3 до 7, аппарат судов так же немногочисленный. В сравнении с расходами на содержание законодательных и исполнительных органов субъектов РФ, расходы на содержание данных судебных органов намного меньше. Во-вторых, граждане и юридические лица, вправе рассчитывать на судебную защиту их прав и законных интересов в судебном порядке, так как, в том числе, за эту защиту они платят налоги.

Таким образом, органы конституционной (уставной) юстиции обеспечивают реальное обеспечение принципа разделения властей, занимают важное место в системе сдержек и противовесов, являются органом судебной власти субъекта РФ, оставаясь при этом частью судебной системы Российской Федерации. Субъектам РФ необходимо обеспечить создание и надлежащее функционирование данных судебных органов, тщательно подходить к вопросу определения их статуса и компетенции. Так как без конституционных (уставных) судов субъектов РФ надлежащая защита прав и свобод граждан и организаций существенно затруднена.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Современные проблемы организации публичной власти: монография / отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
4. *Лещева Е. С.* Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009.
5. *Мартыанова Г. В.* Принцип разделения властей и его реализация в субъектах Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2007
6. *Ишекков К. А.* Конституционный принцип разделения властей в субъектах Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2009.
7. *Ишекков К. А.* Диалектика разделения властей в субъектах Российской Федерации: современные тенденции // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2009. № 2.

References:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12 December 1993). Access from the legal-reference system "Consultant Plus"
2. On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation: Federal Law of 6 October 1999 № 184-FL. Access from the legal-reference system "Consultant Plus".
3. Modern problems of public authority organization: monograph / resp. ed. S.A. Avakyan. M.: Yustitsinform, 2014. 596 p Access from the legal-reference system "Consultant Plus".
4. *Leshcheva E. S.* The principle of separation of powers in the system of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation: Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2009.
5. *Martyanova G. V.* The principle of separation of powers and its implementation in the regions of the Russian Federation. Abstract of dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2007
6. *Ishekov K. A.* The constitutional principle of separation of powers in the subjects of the Russian Federation: the dissertation Author's abstract for the degree of candidate of legal sciences. M., 2009.
7. *Ishekov K. A.* The dialectic of separation of powers in the regions of the Russian Federation: current trends // Bulletin of the Tyumen State University. Socio-economic and legal studies. 2009. № 2.

Литература:

8. Об Уставном Суде Свердловской области: закон Свердловской области от 6 мая 1997 года №29-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года №1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 06 марта 2003 года №103-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Саликов М. С. Региональные конституционные (уставные) суды: место в судебной системе России // Российское право: образование, практика, наука. Екатеринбург. 2013. №2–3. С. 18–22
12. О мировых судьях в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 декабря 1998 года №188-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Телегина В. А. Тенденции развития мировой юстиции в России: вопросы теории и практики // Ленинградский юридический журнал. 2014. №4. С. 249–258. Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс.
14. Мещеряков А. Н. Специфика реализации принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. №1.
15. Малютин Н. С. Судебное толкование как конституционная процедура в контексте разделения властей в Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Клеандров М. И. В защиту конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. О Конституционном суде Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 года №1708-XII. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Витрук В. Н. Конституционное правосудие в России (1991–2001 годы). М., 2001. С. 51.
19. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 года №2202-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 октября 2003 года №131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

8. On the Statutory Court of the Sverdlovsk Region: Law of the Sverdlovsk Region of 6 May 1997 №29-OL. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
9. On the judicial system of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 31 December 1996 №1-FCL. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
10. At the request of the State Assembly of the Republic of Bashkortostan and the State Council of the Republic of Tatarstan to verify the constitutionality of Part 1 of Article 27 of the Federal Constitutional Law “On the Judicial System of the Russian Federation”: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 06 March 2003 №103-D. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
11. *Salikov M. S.* Regional constitutional (statutory) courts: a place in the judicial system of Russia // Russian law: education, practice, science. Yekaterinburg. 2013. №2-3. P. 18–22.
12. On the magistrates in the Russian Federation: Federal Law of 17 December 1998 №188-FL. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
13. *Telegin V. A.* Trends in the development of world justice in Russia: questions of theory and practice // Leningrad Law Journal. 2014. №4. P. 249–258. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
14. *Meshcheryakov A. N.* Specificity of the implementation of the principle of separation of powers in the subjects of the Russian Federation // Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. №1.
15. *Malyutin N. S.* Judicial interpretation as a constitutional procedure in the context of the separation of powers in the Russian Federation. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
16. *Cleandrov M. I.* In defense of the constitutional (statutory) courts of the subjects of the Russian Federation. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
17. On the Constitutional Court of the Republic of Tatarstan: Law of the Republic of Tatarstan of 22 December 1992 №1708-XII. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
18. *Vitruk V. N.* Constitutional justice in Russia (1991–2001). M., 2001. P. 51.
19. On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation: Federal Law of 17 January 1992 №2202-1. Access from the legal-reference system “Consultant Plus”.
20. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 6 October 2003 №131-FL. Access from ref.-legal system “ConsultantPlus”.

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОРПОРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Черкасова О. В.

соискатель кафедры частного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, oxicher13@mail.ru

УДК 347.08
ББК 67.404.014

В статье анализируются проблемы участия публично-правовых образований в корпоративных отношениях и привлечения их к гражданско-правовой ответственности.

Ключевые слова: публично-правовые образования, корпоративные отношения, гражданско-правовая ответственность.

PUBLIC LAW EDUCATION AS A SUBJECT CORPORATE RESPONSIBILITY

Cherkasova O. V.

Post-graduate of the Department of Private Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, oxicher13@mail.ru

The article analyzes the problems of participation of public legal entities in corporate relations and bringing them to civil liability.

Key words: corporate relations, municipal formations, public law entities as participants of corporate relations, civil law liability of public law entities.

В процессе реформы гражданского законодательства корпоративные отношения, участниками которых могут быть Россия, субъекты РФ и муниципальные образования, на легальном уровне стали неотъемлемой частью предмета гражданского права [1]. Вместе с тем, не до конца поняты статус публично-правовых образований как участников корпоративных отношений. В частности, неоднозначно толкуется их гражданско-правовой статус в контексте новеллы ст. 53.1 ГК РФ, повествующей об ответственности лица, уполномоченного выступать от имени юридического лица, членов коллегиальных органов юридического лица и лиц, определяющих действия юридического лица.

Будучи носителями властных полномочий – государство, субъекты федерации, муниципальные образования выступают регуляторами экономических процессов социума, и преследуют, в первую очередь публичный интерес. С другой стороны, согласно п. 1 ст. 124 ГК РФ в отношениях, регулируемых

гражданским законодательством, они выступают на равных началах с иными участниками этих отношений – физическими и юридическими лицами.

Как пишет Е. А. Суханов, «особенности правового положения всякого государства обусловлены наличием у него политической власти и государственного

суверенитета, в силу которых оно само регулирует различные, в том числе имущественные, отношения, устанавливая в качестве общеобязательных как правила поведения для всех участников, так и порядок разрешения их возможных споров» [2, с. 374]. Тем самым, государство выполняет одну из регулятивных функций в экономическом пространстве.

В юридической литературе определение публичного интереса всегда было затруднительным. В качестве примеров деятельности в интересах государства и общества можно обратиться к формулировке п. 5 ст. 2 Федерального закона от 03.07.2016 № 236-ФЗ «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3], в которой к целям подобной деятельности отнесены, в том числе, управление государственным имуществом, обеспечение модернизации и инновационного развития экономики, реализация особо важных проектов и государственных программ, в том числе по социально-экономическому развитию регионов, выполнение иных функций и полномочий публично-правового характера.

Согласно ст. 125 ГК РФ публично-правовые образования реализуют свои права и обязанности посредством выступающих от их имени органов государственной власти или местного самоуправления. Сочетая в себе функции акционера и представителя власти, государственные органы и органы местного самоуправления заинтересованы в развитии стратегических отраслей экономики, в обеспечении политической и экономической безопасности, социальных интересов, стабильности имущественного оборота и сохранности государственного и муниципального имущества. Таким образом, особенностью отношений в сфере управления корпорациями с государственным участием является дуализм статуса публично-правового образования, или как отмечают некоторые авторы – двойная правосубъектность.

В юридической литературе по-разному обозначаются лица, являющиеся представителями интересов публично-правовых образований. Одни авторы предлагают использовать термин «представители публичных интересов», которыми могут являться лица, замещающие государственные должности, должности государственной гражданской службы. Предлагаются и иные термины – «представители интересов РФ», «профессиональные поверенные» и «независимые директора» [4, с. 85].

Институт поверенных – граждан Российской Федерации, представляющих в соответствии с договором интересы государства в органах управления акционерных обществ, часть акций (доли, вклады) которых закреплена в федеральной собственности, появился в российском праве еще в середине 1990-х гг. Однако,

в литературе все чаще говорят о неэффективности такого представительства со стороны государственных чиновников [5, с. 11].

Роль поверенных (директоров) не до конца понятна и с позиции правового закрепления. Таких лиц иногда именуют «специальными профессиональными менеджерами, отвечающими квалификационным требованиям и выполняющими функции по повышению эффективности деятельности акционерного общества» [6, с. 34].

По мнению О. А. Макарова, полномочия профессионального поверенного, должны содержаться в договоре с ним [7, с. 25]. Добросовестное и разумное осуществление возложенных на него обязанностей и полномочий, отнесенных к компетенции совета директоров – вот основной поведенческий критерий, который должен быть определен в договоре.

Согласно п. 16 Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 [8], установлено, что представителями интересов Российской Федерации могут быть лица, замещающие государственные должности, должности государственной службы, а также иные лица.

Безусловно, государство озабочено профессионализацией деятельности советов директоров корпорации. Однако правовое регулирование статуса этих лиц по-прежнему является недостаточным. Отсутствует определенность в понимании того, каким критериям должно соответствовать лицо, чтобы претендовать на роль профессионального директора [9, с. 364].

Важно отметить, что основанием для участия представителя государственных интересов является письменная директива органа исполнительной власти. В связи с чем, неоднозначным является вопрос о том, могут ли такие представители публично-правовых образований в совете директоров компаний привлекаться к ответственности за убытки, предусмотренные ст. 53.1 ГК РФ наравне с другими участниками и руководителями корпорации. Вероятно, такая возможность имеется в отношении представителя, действовавшего в нарушение полученных директив либо действовавшего самостоятельно по вопросам, не входящим в содержание директивы, в случае причинения такими действиями ущерба обществу.

Тем более, что, в соответствии со ст. 71 Федерального закона от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [10], ст. 44 Федерального закона от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» [11] члены совета директоров, в том числе номинированные в состав этого органа государством или иным публично-правовым образованием,

являются самостоятельными участниками корпоративных отношений, которые должны действовать в интересах общества добросовестно и разумно, под риском личной имущественной ответственности за принятые ими решения. На этих лиц, как и на других членов совета директоров, может быть возложена обязанность возместить убытки в случае, если в результате их виновных действий (бездействия) таковые возникнут у общества.

В отношении представителей государственных и муниципальных служащих и вовсе складывается уникальная ситуация. С одной стороны, у них имеется обязанность голосовать по ряду вопросов повестки дня по директиве, что как раз и является способом обеспечения интересов государства как акционера. С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 57 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» [12] за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него служебных обязанностей могут быть применены дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, а в некоторых случаях – увольнение с гражданской службы.

Вместе с тем, очевидно и другая проблема – возможность или невозможность привлечения к ответственности члена совета директоров – представителя публичных интересов, который при голосовании не выражает, по сути, не собственную волю, а исполняет заведомо определенное ему директивой указание.

Так, по мнению Е. П. Губина, непосредственно представители государства – государственные служащие отвечать не должны, если они голосовали в соответствии с выданными им директивами, поскольку в этом случае отсутствуют установленные законом условия наступления ответственности, и прежде всего вина [13, с. 704].

Противоположная позиция И. С. Шиткиной сводится к тому, что представители государства, не должны приравниваться к рукоприкладчикам, которые не несут ответственности за выражение воли уполномоченным лицом, а только фиксируют эту волю. Представители государства не могут быть приравнены к курьерам, которые всего лишь доставляют директиву к заседанию совета директоров, они выполняют гораздо более ответственную задачу [14, с. 5].

Однако, на наш взгляд, первое умозаключение представляется более логичным и не вступает в противоречие с общим правовым положением о привлечении к ответственности за виновное поведение. При отсутствии единства воли и волеизъявления представителя публичных интересов в лице государственного или муниципального служащего, поверенного или независимого директора вести речь об ответственности,

предусмотренной ст. 53.1 ГК РФ не представляется возможным. Без вины состав правонарушения будет не полным, что полностью исключит возможность привлечения к гражданско-правовой ответственности в рамках ст. 53.1 ГК РФ.

Вполне справедливо, в том случае если член совета директоров просто озвучил волю акционера публично-правового образования, проголосовав предписанным ему образом, то и отвечать перед обществом за последствия голосования представителя публичных интересов должно само публично-правовое образование.

Исходя из фундаментального правила п. 2. ст. 56 ГК РФ участники (акционеры) не отвечают по долгам хозяйственного общества, а хозяйственное общество не отвечает по долгам его участников (акционеров), за исключением случаев, предусмотренных законом.

Частный случай, предусмотренный законом, касается тех участников (акционеров), которые проявили себя недобросовестно и неразумно. Именно к ним и должны быть применимы последствия, предусмотренные ст. 53.1 ГК РФ. Однако, на сегодняшний день одной из проблем правоприменительной практики, является отсутствие четких критериев добросовестного и разумного поведения. Несмотря на разъяснения Пленума ВАС от 30.07.2013 № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» [15], по-прежнему данные категории остаются оценочными, и определяются, исходя из судебного усмотрения, что не всегда приводит к установлению объективной истины. Необходимо отметить, что и категория *добросовестности с трудом уживается в процессуальном праве. Процесс характеризуется жесткой формой, а применение принципа добросовестности призвано, наоборот, разрушить формальности.* И уж тем более абсолютно неясным остается вопрос об ответственности публично-правового образования, которое при вынесении определенной директивы действовало недобросовестно и неразумно. Каким образом привлекать к ответственности за причиненные убытки государство, субъект федерации или муниципальное образование – вопрос достаточно не простой.

Следует отметить, что наличие государственного или муниципального образования в качестве участника корпорации ограничивает для нее действие диспозитивных норм гражданского права. Хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает 50 %, ограничиваются в свободе заключения договоров и должны осуществлять закупки товаров, работ и услуг в соответствии с требованиями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [16]. Что само по себе выступает препятствием для применения норм

о добросовестности, несущие в себе, прежде всего, морально-этического содержание.

Вместе с тем, государственные и муниципальные образования могут наделять созданные ими юридические лица публичными функциями, в том числе правом разработки обязательных правил в определенной сфере. Так, Российская Федерация создала Государственную корпорацию «Росатом», являющуюся в соответствии со ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [17] уполномоченным органом управления использованием атомной энергии.

По мнению некоторых авторов, правовая природа отношений между государственным или муниципальным образованием и корпорацией или унитарным предприятием является спорной. Одной из точек зрения предлагается признавать такие права административными [18, с. 240]. Однако закон не устанавливает для них по общему правилу исключений. Как и иные унитарные юридические лица, они управляются одним учредителем. Следовательно, гражданское законодательство должно устанавливать объем правомочий органов власти, выступающих от имени государственных и муниципальных образований в качестве учредителей (собственников имущества) предприятий и учреждений.

Несмотря на то, что законодатель не определил специфики привлечения к имущественной ответственности государства как акционера и как члена руководящего органа, в некоторых случаях мы имеем дело с особым правовым регулированием по отношению к государству как акционеру. С 1 января 2017 г. на законодательном уровне государство не признается контролирующим лицом для целей определения сделок, в совершении которых имеется заинтересованность. Это положение зафиксировано в Федеральном законе от 03.07.2016 № 343-ФЗ, а ранее признавалось судебной практикой. Если, например, два акционерных общества с государственным участием совершают между собой сделку, из голосования за согласование этой сделки не исключается государство. Это означает, что применительно к институту аффилированных сделок государство поставлено в положение более благоприятное по сравнению с иными акционерами. Данное законодательное положение оправданно тем, что нельзя

исключать государство из управления значимыми для экономики страны корпорациями. Собственно говоря, государство имеет долю участия в этих корпорациях именно для того, чтобы определять их политику.

На основании приведенного анализа статуса публично-правового образования как возможного субъекта ответственности в корпоративных отношениях, можно сформулировать следующие выводы:

1) особенностью отношений в сфере управления корпорациями с участием публично-правовых образований является дуализм статуса публично-правовых образований или двойная их правосубъектность;

2) неоднозначным является ответ на вопрос о том, могут ли представители публично-правовых образований в совете директоров компаний привлекаться к ответственности за убытки, предусмотренные ст. 53.1. ГК РФ наравне с другими участниками и руководителями корпорации;

3) одной из проблем правоприменительной практики в настоящее время является отсутствие четких критериев добросовестного и разумного поведения в принятии управленческих решений, особенно когда речь идет об участии в корпорации публично-правового образования;

4) наличие государственного или муниципального образования в качестве участника корпорации ограничивает для нее действие диспозитивных норм гражданского права, и как следствие усложняет понимание и применение морально-этических критериев.

5) применительно к институту аффилированных сделок государство поставлено в положение, не равное с иными акционерами.

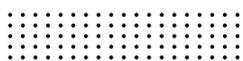
Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что правовое регулирование привлечения к имущественной ответственности такого специфического субъекта гражданских прав как публично-правовое образование в корпоративных отношениях требует детализации на уровне специальных норм гражданского законодательства. Только в этом случае, ограниченные процедурой судебные органы смогут выработать оценочные подходы в понимании добросовестного и разумного поведения государства, субъекта федерации и муниципального образования в деятельности корпораций, с учетом их двойной правосубъектности.

Литература:

1. О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2012 года № 302-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ст. 7627.
2. Гражданское право: Учебник / Под ред. Е. А. Суханова. М., 2004. Т. 1.

References:

1. On Amendments to Chapters 1, 2, 3, and 4 of Part One of the Civil Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2012 № 302-FL // Collected Legislation of the Russian Federation 2012. № 53. Art. 7627.
2. Civil Law: Textbook / Ed. E. A. Sukhanova. M., 2004. V. 1.



Черкасова О. В.

Литература:

3. Собрание законодательства РФ. 2016. №27 (ч. 1). Ст. 4169.
4. Грищенко О. И. Особенности правового статуса представителей государства в органах управления акционерного общества // Право и экономика. 2014. №2.
5. Зельднер А. Г., Ваславская И. Ю. Формирование и развитие государственной акционерной собственности. М.: Наука, 2006.
6. Дмитриев Е. О. Правовое положение независимых директоров в акционерных обществах по законодательству Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2011.
7. Бандурина Н. В. Правовое регулирование корпоративного управления федеральной собственностью в Российской Федерации: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2011.
8. Макарова О. А. Договор с профессиональным директором в АО с государственным участием: некоторые проблемы // Гражданское право. 2014. №4.
9. Собрание законодательства РФ. 2004. №50. Ст. 5073.
10. Шиткина И. С. Корпоративное право. М.: Волтерс Клувер, 2007.
11. Собрание законодательства РФ. 1996. №1. Ст. 1.
12. Собрание законодательства РФ. 1998. №7. Ст. 785.
13. Собрание законодательства РФ. 2004. №31. Ст. 3215.
14. О способах участия государства в корпоративных отношениях см.: Корпоративное право/ Под ред. И. С. Шиткиной. М., 2016.
15. Шиткина И. С. Имущественная ответственность государства в корпоративных отношениях // Закон. 2017. №5.
16. Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. №34.
17. Собрание законодательства РФ. 2011. №30 (ч. 1). Ст. 4571.
18. Собрание законодательства РФ. 2007. №49. Ст. 6078.
19. Винницкий А. В. Государственная собственность в административном праве. М., 2010.

References:

3. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2016. №27 (P. 1). Art. 4169.
4. Grishchenko O. I. Features of the legal status of state representatives in the management bodies of the joint stock company // Law and Economics. 2014. №2.
5. Zeldner A. G., Vaslavskaya I. Yu. Formation and development of state share ownership. M.: Science, 2006.
6. Dmitriev E. O. The legal status of independent directors in joint stock companies under the laws of the Russian Federation: dissertation abstract for the degree of candidate of legal sciences. M., 2011.
7. Bandurina N. V. Legal regulation of corporate governance of federal property in the Russian Federation: dissertation abstract for the degree of Doctor of Law. M., 2011.
8. Makarova O. A. A contract with a professional director in an AO with state participation: some problems // Civil Law. 2014. №4.
9. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2004. №50. Art. 5073.
10. Shitkina I. S. Corporate law. M.: Wolters Kluwer, 2007.
11. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1996. №1. Art. one.
12. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1998. №7. Art. 785.
13. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2004. №31. Art. 3215.
14. On the methods of state participation in corporate relations, see: Corporate Law / Ed. I. S. Shitkina. M., 2016.
15. Shitkina I. S. Property liability of the state in corporate relations // Law. 2017. №5.
16. Economy and life (Accounting application). 2013. №34.
17. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2011. №30 (P. 1). Art. 4571.
18. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2007. №49. Art. 6078.
19. Vinnitsa A. V. State ownership in administrative law. M., 2010.

ПРИМЕРЫ ПРОИЗВОЛЬНОГО И ВЫНУЖДЕННОГО НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ КОНКУРЕНЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Кабанова И. Е.

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научно-образовательного центра местного самоуправления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1, kabanova-ie@ranepa.ru

УДК 352+342.9
ББК 67.400.7+67.401.1

Предмет. В статье рассмотрены конкретные нарушения требований законодательства о защите конкуренции со стороны органов местного самоуправления.

Цель. Изучение причин частого нарушения требований законодательства о защите конкуренции со стороны органов местного самоуправления и формулирование предложений для их устранения.

Методы. Требования законодательства о защите конкуренции, а также отраслевого законодательства о теплоснабжении, о водоснабжении проанализированы с помощью формально-логического и статистического методов. Судебная практика исследована при помощи диалектического метода.

Результаты. В ряде случаев наблюдается обусловленность совершения органами местного самоуправления нарушений требований законодательства о защите конкуренции ввиду некорректных либо невозможных для исполнения норм отраслевого законодательства, которые буквально не оставляют органам местного самоуправления возможности оставаться в рамках требований закона.

Выводы. Для решения поставленной общегосударственной задачи снижения нарушений антимонопольного законодательства органами местного самоуправления необходима адресная корректировка отдельных законодательных актов и сотрудничество антимонопольных органов с органами местного самоуправления.

Ключевые слова: конкуренция, органы местного самоуправления, нарушение антимонопольных требований.

THE EXAMPLES OF VOLUNTARY VIOLATION AND FORCED VIOLATION OF THE LAW ON PROTECTION OF COMPETITION IN THE ACTIVITIES OF SELF-LOCAL GOVERNMENTS

Kabanova I. E.

candidate of Law, Leading Researcher at the Scientific and Educational Center for Local Self-Government, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 119571, Russia, Moscow, Vernadsky Av., 82, p. 1, kabanova-ie@ranepa.ru

Object. The article deals with specific violations of the requirements of the legislation on the protection of competition by the local authorities.

Purpose. Study of the causes of frequent violation of the requirements of the legislation on protection of competition by local authorities and formulation of proposals for their elimination.

Methods. The requirements of the legislation on protection of competition, as well as the legislation on heat supply, water supply are analyzed using formal logical and statistical methods. Case practice is studied with the aid of the dialectical method.

Results. In some cases, the violations of the requirements of the law on protection of competition by the local government bodies are determined by the incorrect or the impossible to implement legal rules, which literally leave no way to the local government bodies to remain within the requirements of the law.

Conclusions. In order to solve the nationwide task of reducing violations of the antitrust legislation by local authorities there is a need for targeted adjustment of certain legal acts and the cooperation of antitrust authorities with the local authorities.

Key words: competition, local authorities, violation of antitrust requirements.

Ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [1] (далее – Закон о защите конкуренции) содержит запрет на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов местного самоуправления и иных осуществляющих функции указанных органов организаций, участвующих в предоставлении муниципальных услуг, а также на наделение органов местного самоуправления полномочиями, осуществление которых приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, за исключением случаев, установленных федеральными законами, и запрет наделения хозяйствующих субъектов функциями и правами указанных органов, в том числе функциями и правами органов муниципального контроля и надзора. В ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции отсутствует указание на обязательное наличие негативных последствий или угрозы их наступления, тем самым, данный запрет является безусловным и не требует доказывания влияния на конкуренцию.

Основную долю нарушений ст. 15 Закона о защите конкуренции органами местного самоуправления составляют нарушения, связанные с необоснованным препятствованием осуществлению деятельности хозяйствующим субъектом (п. 2 ч. 1 ст. 15), когда субъект, наделенный властными полномочиями, создает препятствие для деятельности участника рынка и такое препятствие приводит или потенциально может привести к ограничению конкуренции.

Практика знает примеры применения ст. 15 Закона о защите конкуренции к случаям издания правовых актов органов местного самоуправления, предоставляющих отдельным участникам рынка преимущества либо создающих барьеры для доступа на рынок; к случаям нарушения сроков выдачи разрешительных документов; совершения нарушений при передаче прав на государственное или муниципальное имущество; при установлении тарифов на регулируемые виды деятельности и т.д. [2, с. 51 и далее].

Широко применяется на практике и п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, запрещающий создание дискриминационных условий, под которыми понимаются условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект (субъекты) поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом (субъектами). Соответственно, данный пункт применяется в тех случаях, когда какие-либо

акты или действия субъектов, обладающих властными полномочиями, свидетельствуют о различном подходе к участникам одного и того же рынка.

Однако антимонопольный орган вправе квалифицировать нарушение законодательства о защите конкуренции и в иных действиях органов местного самоуправления, не поименованных в п. 1–10 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции.

Что касается запрета на совмещение функций органа местного самоуправления и функций хозяйствующих субъектов, важно учитывать, что непосредственно интересы муниципальных образований в имущественной сфере реализуют органы местного самоуправления в рамках контрактной системы в соответствии с их компетенцией, а также – в отдельных случаях, юридические лица и граждане. Полный и точный перечень всех функций органа власти содержится в правовых актах, закрепляющих его правовой статус, поэтому для вывода о нарушении запрета, налагаемого ч. 3 ст. 15 Закона о защите конкуренции, следует подробно анализировать фактические полномочия соответствующего органа местного самоуправления и хозяйствующего субъекта [3, с. 14–15].

Для признания нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции органом местного самоуправления недостаточно установления того, что его акты либо действия приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Необходимо также установить, что эти акты или действия не

разрешены законодательством. В случае установления антимонопольным органом наличия в действиях органа местного самоуправления обоих приведенных выше условий он вправе выдать нарушителю предписание об отмене или изменении актов, нарушающих антимонопольное законодательство, и о совершении действий, направленных на обеспечение конкуренции (п. 3 ч. 1 ст. 23 Закона о защите конкуренции). Вместе с тем, признанные антимонопольным органом ограничивающими конкуренцию акты могут утратить силу только по решению суда или принявшего их органа, но не на основании предписания антимонопольного органа¹.

Указом Президента РФ от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [4] в качестве одного из ключевых показателей развития конкуренции заявлено снижение количества нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления к 2020 году не менее чем в 2 раза по сравнению с 2017 годом.

В настоящее время наибольшее количество дел в год ФАС России возбуждает именно в отношении органов государственной власти и местного самоуправления.

На заседании Государственного совета по развитию конкуренции, состоявшемся 5 апреля 2018 г., Президент РФ отметил, что в количестве нарушений антимонопольного законодательства со стороны органов публичной власти, выявленных в 2017 г., только 1,2 % составляют нарушения, допущенные федеральными органами власти, тогда как на долю региональных и муниципальных властей приходится 98,8 % нарушений.

По мнению Президента РФ, приведенные данные показывают, что «должного значения этому не придается», тогда как «ущерб для экономики страны колоссальный» [5]. Малый и средний бизнес, действующий на региональном и муниципальном уровне, полагает, что у него мало шансов пробиться на рынки, плотно занятые государственными и муниципальными предприятиями и компаниями с государственным участием (по данным Росстата, на конкурентных рынках действует более 300 тысяч организаций с государственным или муниципальным участием, доля государства в экономике составляет, по официальным оценкам, 50 %) [5], что трудно получить государственный или муниципальный заказ в честной, конкурентной борьбе, т.к. у соперников совершенно другие лоббистские и финансовые возможности и упрощенный доступ

**НАИБОЛЬШЕЕ КОЛИЧЕСТВО ДЕЛ В ГОД ФАС РОССИИ
ВОЗБУЖДАЕТ В ОТНОШЕНИИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

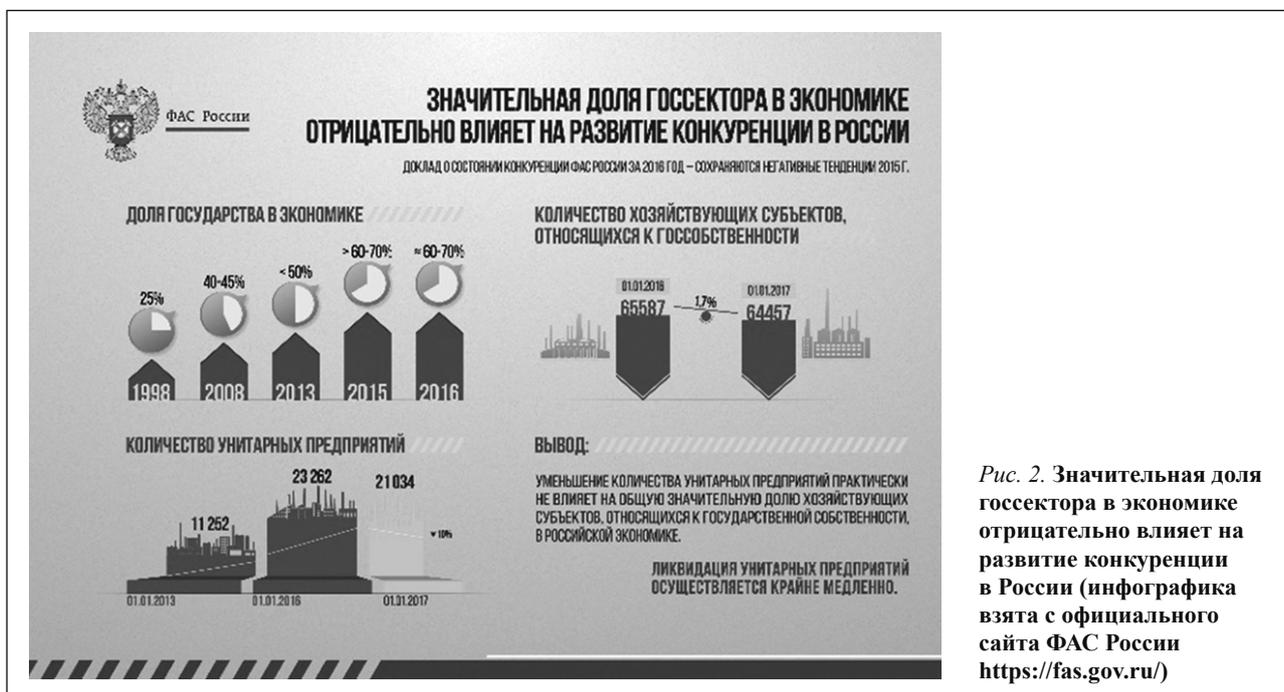


Рис. 1. Наибольшее количество дел в год ФАС России возбуждает в отношении органов власти (инфографика взята с официального сайта ФАС России <https://fas.gov.ru/>)

к получению кредитов [5]. Такие предприятия фактически монополизируют рынки, занимая ниши, в которых мог бы работать малый и средний бизнес (включая традиционно публичные сферы, такие как коммунальный комплекс, социальное обслуживание, образование, здравоохранение, культура), при том, что практически все ГУП и МУП «планово убыточные» [5].

С 2015 года субъекты Российской Федерации приступили к реализации стандарта развития конкуренции, утвержденного Правительством Российской Федерации [6]. Важно отметить, что региональные планы мероприятий по развитию конкуренции подлежат выполнению органами власти субъектов РФ во взаимодействии с органами местного самоуправления. При этом муниципальные образования могут утверждать свои планы мероприятий, принимаемые во взаимодействии с органами власти субъекта РФ. Ряд субъектов уже за первый год смог реализовать практически все составляющие регионального плана мероприятий по развитию конкуренции (например, в Удмуртской Республике практически все требования регионального стандарта развития конкуренции, который внедряется с 2015 года [7], формально были реализованы). Но, к сожалению, на практике это не всегда означает повышение уровня конкуренции и эффективное развитие той или иной отрасли. Так, зачастую государственные и муниципальные учреждения просто преобразуются в акционерные общества со 100-процентным участием

¹ См.: Полякова Ю. С. Указ. соч.



государства, что приводит к выполнению показателя стандарта на бумаге, т.к. формально муниципальное предприятие или учреждение уходит с рынка, но реальное состояние конкуренции остается прежним.

В целом по стране, по оценке Президента РФ, системных перемен к лучшему так и не произошло, поскольку в сфере конкуренции по-прежнему немало случаев прямого игнорирования законов, особенно со стороны местных властей.

В качестве характерных примеров таких нарушений в литературе приводятся следующие:

- наделение хозяйствующего субъекта функциями органа местного самоуправления в части полномочий по выдаче разрешений (ордеров) при проведении работ по строительству и капитальному ремонту коммуникаций;
- наделение муниципального учреждения полномочиями по проведению проверок в рамках экологического контроля;
- наделение муниципального учреждения контрольными полномочиями в сфере благоустройства территории, жилищной сфере [3, с. 15]¹.

Среди нарушений конкурентного законодательства, допускаемых органами местного самоуправления, достаточно часто фиксируются нарушения процедуры размещения заказа по оказанию соответствующих услуг для муниципальных нужд, в особенности, размещения

информации об осуществлении закупки на сайте Единой информационной системы в сети «Интернет» (далее – официальный сайт) [8].

Контролирующие органы предъявляют претензии к формату документации о закупке и выявляют признаки состава административного правонарушения в случае, если техническая часть документации о закупке, размещенная заказчиком на официальном сайте, содержит ограничения для ознакомления (текст размещен в формате, не обеспечивающем возможности копирования фрагментов, в случае, если такой текст необходимо использовать для заполнения заявки) [9].

Для сокращения нарушений антимонопольного законодательства по данной категории дел можно порекомендовать проведение обучающих мероприятий для сотрудников органов местного самоуправления с участием представителей территориальных управлений ФАС России.

Частым нарушением ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции со стороны органов местного самоуправления является передача органами местного самоуправления прав владения и (или) пользования в отношении муниципального имущества, не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, иначе как на основании договоров аренды или концессионных соглашений, заключенных по результатам конкурсных процедур.

¹ См.: Шугрина Е. С. Указ. соч.

Как правило, указанное нарушение выражается в закреплении имущества за муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения без проведения конкурсных процедур, что препятствует развитию конкуренции, поскольку создает для хозяйствующего субъекта преимущественные условия в получении муниципального имущества во временное владение и (или) пользование и лишает иных лиц, занимающихся аналогичной хозяйственной деятельностью, возможности получить имущественные права на эти объекты [10, 11].

Следует признать, что в последнем случае (особенно, если речь идет о передаче органами местного самоуправления прав владения и (или) пользования объектами теплоснабжения, централизованными системами горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, находящимися в муниципальной собственности, на праве хозяйственного ведения унитарным предприятиям, тогда как согласно нормам отраслевого законодательства, передача отдельных объектов водоснабжения, теплоснабжения осуществляется только по договорам аренды или концессионным соглашениям [12, 13]), законодательство буквально не оставляет выбора и вынуждает муниципалитеты совершать такие нарушения.

Объективными причинами невозможности муниципальных образований передать указанные объекты по концессионным соглашениям являются отсутствие бюджетных средств на осуществление кадастрового учета и государственной регистрации права собственности на муниципальное имущество, отсутствие участников конкурса на право заключения концессионных соглашений в связи с высоким износом коммунальной инфраструктуры, незначительным отпуском ресурса в населенных пунктах, небольшой численностью населения, необходимостью вложения значительных финансовых средств, длительностью их окупаемости и др.

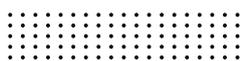
Несмотря на объективные реалии, деятельность органов местного самоуправления по передаче указанных объектов муниципальным унитарным предприятиям рассматривается антимонопольными органами в качестве нарушения ст. 15 Закона о защите конкуренции, в связи с чем принимаются соответствующие меры антимонопольного реагирования, в том числе органам местного самоуправления выдаются предупреждения о необходимости прекращения действий, ограничивающих конкуренцию, путем отмены нормативных правовых актов, на основании которых за унитарными предприятиями закрепляются соответствующие объекты коммунальной инфраструктуры [10, 14, 15].

Представляется, что при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере защиты

конкуренции уполномоченные органы должны соблюдать баланс между необходимостью защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного и муниципального имущества и обеспечением максимально благоприятных условий для функционирования экономической системы в целом, поэтому в современных условиях цели этой деятельности нуждаются в уточнении. Антимонопольный орган должен обеспечивать взаимодействие с иными органами публичной власти, в том числе (и в первую очередь) с органами местного самоуправления в целях недопущения ограничения конкуренции.

Последним в условиях постоянно меняющегося законодательства, особенно необходима помощь со стороны контролирующих органов, т.к. органы местного самоуправления просто не в силах отслеживать все новеллы, из-за чего увеличивается риск нарушения органами местного самоуправления законодательства о защите конкуренции.

Контроль и надзор со стороны антимонопольного органа должны иметь не негативную и «репрессивную» направленность на выявление нарушений, а позитивную «кооперационную» направленность на оказание помощи органам местного самоуправления в налаживании их деятельности в соответствии с установленными в законодательстве требованиями, стандартами и правилами и оказывать им консультативную помощь и поддержку [16, с. 22]. Тем более, что по вопросу реализации полномочия антимонопольного органа на обращение в суд с исками о признании недействующими либо недействительными полностью или частично противоречащих конкурентному законодательству нормативных правовых актов или ненормативных актов органов публичной власти должна учитываться правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, выраженная в Определении от 3 апреля 2012 г. № 630-О «По запросу администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции» [17]. Согласно данной позиции наделение антимонопольного органа указанным правом позволяет антимонопольному органу в каждом конкретном случае нарушения антимонопольного законодательства актами органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и иных указанных в законе органов и организаций избрать наиболее оптимальный способ реагирования на такие акты, принимая во внимание степень (масштаб) их влияния на участников экономических отношений, характер возможных последствий и другие обстоятельства в целях защиты конкурентной среды, гражданских прав хозяйствующих субъектов, оперативного устранения нарушений конкурентного законодательства.



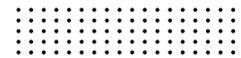
Кабанова И. Е.

Литература:

1. Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3434. 2018. № 9. Ст. 1274.
2. Полякова Ю. С. Практика рассмотрения дел об антимонопольных нарушениях органов государственной власти и органов местного самоуправления // Вестник Арбитражного суда Московского округа. 2015. № 3.
3. Шугрина Е. С. Деятельность органов местного самоуправления, приводящая к ограничению конкуренции, в зеркале судебной практики // Муниципальная власть. 2010. № 3.
4. Собрание законодательства РФ. 2017. № 52 (Часть I). Ст. 8111.
5. Стенограмма заседания Государственного совета по развитию конкуренции от 05 апреля 2018 года. [электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205> (дата обращения 08.08.2018)
6. Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 05 сентября 2015 года № 1738-р // Собрание законодательства РФ. 2015. № 37. Ст. 5176.
7. Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по содействию развитию конкуренции в Удмуртской Республике: Распоряжение Главы Удмуртской Республики от 29 октября 2015 года № 421-РГ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Постановление Краснодарского УФАС России от 17 января 2017 № 731 А-РЗ/2016. [электронный ресурс]. <http://solutions.fas.gov.ru/to/krasnodarskoe-ufas-rossii/731-a-rz-2016> (дата обращения 08.08.2018)
9. Решение Краснодарского УФАС России от 17 января 2017 по делу № ЭА – 16/2017. [электронный ресурс]. <http://solutions.fas.gov.ru/to/krasnodarskoe-ufas-rossii/ea-16-2017>. (дата обращения 08.08.2018)
10. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 ноября 2016 года № Ф04-5355/2016 по делу № А46-492/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Определение Верховного Суда РФ от 27 февраля 2017 № 304-КГ16-21340 по делу № А46-492/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О водоснабжении и водоотведении: Федеральный закон от 07 декабря 2011 года № 416-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О теплоснабжении: Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Определение Верховного Суда РФ от 27 февраля 2017 г. № 304-КГ16-21340 по делу № А46-492/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Определение Верховного Суда РФ от 18 июня 2017 г. № 304-КГ17-7224 по делу № А03-12362/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2006. No. 31 (Part I). Art. 3434. 2018. № 9. Art. 1274.
2. Polyakova Yu. S. The practice of dealing with cases of anti-trust violations of public authorities and local authorities // Bulletin of the Arbitration Court of the Moscow District. 2015. № 3.
3. Shugrina E. S. The activity of local governments, leading to the restriction of competition, in the mirror of judicial practice // Municipal Government. 2010. № 3.
4. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2017. № 52 (Part I). Art. 8111.
5. Transcript of the meeting of the State Council for the Development of Competition of 05 April 2018. [e-resource]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/57205> (date of reference 08.08.2018)
6. On Approval of the Standard for the Development of Competition in the Subjects of the Russian Federation: Order of the Government of the Russian Federation of 05 September 2015 № 1738-p // Collected Legislation of the Russian Federation. 2015. № 37. Art. 5176.
7. On approval of the Action Plan (“road map”) to promote the development of competition in the Udmurt Republic: Order of the Head of the Udmurt Republic of 29 October 29 2015 № 421-OH. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.
8. Resolution of the Krasnodar OFAS Russia of 17 January 2017 № 731 A-RZ / 2016. [e-resource]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/krasnodarskoe-ufas-rossii/731-a-rz-2016> (date of reference 08.08.2018)
9. The decision of the Krasnodar OFAS Russia of 17 January 2017 in case number EA-16/2017. [e-resource]. URL: <http://solutions.fas.gov.ru/to/krasnodarskoe-ufas-rossii/ea-16-2017>. (date of reference 08.08.2018).
10. Resolution of the Arbitration court of the West Siberian district of 17 November 2016 № F04-5355/2016 № A46-492/2016. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.
11. The determination of the Supreme Court of 27 February 2017 № 304-DS 16-21340 in the case of n A46-492/2016. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.
12. On water supply and sanitation: Federal Law of 07 December 2011 № 416-FL. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.
13. On heat supply: Federal Law of 27 July 2010 № 190-FL. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.
14. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 27 February 2017 № 304-KG 16-21340 in case № A46-492 / 2016 Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.
15. Determination of the Supreme Court of the Russian Federation of 18 June 2017 № 304-KG 17-7224 in case № A03-12362 / 2016. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.



Кабанова И. Е.

Литература:

16. *Гейвандов Я. А.* О целях надзорно-контрольной деятельности в условиях мирового социального кризиса // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород: изд-во Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, 2015.
17. По запросу Администрации Краснодарского края о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции»: Определение Конституционного Суда РФ от 03 апреля 2012 года № 630-О. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. системы «КонсультантПлюс».

References:

16. *Heyvandov Ya. A.* On the goals of supervisory control in the conditions of the global social crisis // Actual issues of control and supervision in socially important areas of society and the state: materials of the I All-Russian Scientific Practical Conference. Nizhny Novgorod: Publishing House of Nizhny Novgorod State University. N. I. Lobachevsky, 2015.
17. At the request of the Administration of the Krasnodar Territory on the verification of the constitutionality of subparagraph “a” of clause 3 of part 1 of article 23 of the Federal Law “On Protection of Competition: Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of 03 April 2012 № 630-D. The document has not been published. Access from the legal-reference system “ConsultantPlus”.

ОСОБЕННОСТИ МОДЕЛИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ВСЛЕДСТВИЕ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА НЕЗАКОННЫМИ АКТАМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Чорновол Е. П.

кандидат юридических наук, доцент, почетный работник высшего профессионального образования России, профессор кафедры частного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, echornovol@mail.ru

УДК 347.512.5
ББК 67.404.219

В статье характеризуется модель обязательств, возникающих вследствие причинения вреда незаконными актами публичной власти, обуславливающая с учетом своеобразия реализации гражданской правосубъектности публично-правовых образований и видом судопроизводства по данной категории дел участие в этих правоотношениях, помимо кредитора и должника, других лиц.

Ключевые слова: незаконные акты публичной власти, модель обязательств из причинения вреда, Россия, субъекты РФ, муниципальные образования, стороны обязательств, непосредственный причинитель вреда, представитель должника в суде, исполнитель обязанности должника.

FEATURES OF THE COMMITMENT MODEL DUE TO HARM BY ILLEGAL ACTS OF PUBLIC AUTHORITY

Chornovol E. P.

candidate of Law, Associate Professor, Honorary Worker of Higher Professional Education of Russia, professor of the Department of Private Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, echornovol@mail.ru

The article characterizes the model of obligations arising from the infliction of harm by illegal acts of public authority, which, taking into account the specificity of the implementation of civil legal personality of public legal entities and the type of legal proceedings in this category of cases, participate in these legal relations other than the creditor and the debtor.

Key words: illegal acts of public authority, model of obligations for causing harm, Russia, constituent entities of the Russian Federation, municipalities, parties to obligations, direct harm, representative of the debtor in court, executor of the obligation of the debtor.

Нормы ст. 13, 16, 1069 ГК РФ и ст. 1070 ГК РФ, которая является специальной по отношению к ст. 1069 ГК РФ [1, с. 258], во взаимосвязи со ст. 151, 1099 ГК РФ, п. 2, 2.1, 3 ст. 133, 136, 139 УПК РФ закрепляют исключительную правовую модель обязательств из причинения вреда. Вред, причиненный физическому или юридическому лицу незаконными деяниями органов государственной власти и местного самоуправления или должностными лицами этих органов, возмещается либо компенсируется Россией, субъектами РФ

и муниципальными образованиями. Ее формирование предопределено особенностями гражданской правосубъектности России, субъектов РФ и муниципальных образований (ст. 124 ГК РФ) [2] и способами ее реализации (ст. 125 ГК РФ) [3], а также видом судопроизводства по удовлетворению требований потерпевших.

Подобное решение проблемы имеет глубокое социальное и политико-правовое содержание, базирующееся на положении ст. 53 Конституции РФ, и является обоснованным, поскольку причинение вреда указанными лицами сопряжено с реализацией ими публичной власти. Но оно не согласуется с нормой ст. 123.22 ГК РФ, предусматривающей лишь субсидиарную ответственность собственника имущества учреждения по обязательствам последнего, в форме которых, как правило, функционируют органы государственной власти и местного самоуправления. Поэтому представляется необходимым ст. 123.22 ГК РФ дополнить пунктом 7 следующего содержания: «В случаях, предусмотренных настоящим Кодексом и другими законами, по обязательствам государственных или муниципальных учреждений отвечает собственник его имущества», а ее пункты 7 и 8 считать соответственно 8 и 9 пунктами.

Сообразно приведенной модели в рассматриваемых обязательствах, помимо сторон (кредитора и должника), фигурируют и другие лица. К таковым при причинении незаконными актами публичной власти имущественного вреда в обязательствах, возникающих на основании ст. 13, 16, 1069, п. 2 ст. 170 ГК РФ, ч. 5 ст. 133 УПК РФ, а также при причинении морального вреда в обязательствах, формирующихся в порядке норм ст. 13, 16, 1069, ст. 170 ГК РФ, ч. 2, 2.1, 3, 5 ст. 133, 136 УПК РФ во взаимосвязи со ст. 151, 1099 ГК РФ, относятся: 1) непосредственный причинитель вреда; 2) представитель должника в суде; 3) лицо, исполняющее обязанность должника соответственно по возмещению имущественного и/или компенсации морального вреда. Аналогичная конфигурация лиц формируется и применительно к обязательствам вследствие нарушения права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок (ст. 1 Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [4] (далее – Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ)). Вместе с тем в обязательствах вследствие причинения имущественного вреда незаконными актами судебно-следственных органов, возникающих в силу п. 1 ст. 1070 ГК РФ и ч. 2, 2.1, 3 ст. 133, 139 УПК РФ, и возмещения имущественного вреда, причиненного вследствие незаконного взыскания налоговыми органами налогов, авансовых платежей, сборов, страховых взносов, пеней и штрафов, путем возврата, формирующихся в порядке ст. 79 НК РФ, помимо сторон, фигурируют соответственно: 1) непосредственный причинитель

вреда и 2) лицо, исполняющее обязанность должника; лицо, исполняющее обязанность должника.

Приведенная модель, тем не менее, не влияет на структуру названных обязательств, которая отражает строение «взаимосвязанных субъективных прав и юридических обязанностей» или способов «взаимосвязи субъективных прав и субъективных обязанностей» [5, с. 23] их участников. Она остается неизменной – простой [6, с. 124], т.к. предполагает наличие одного права и одной обязанности соответственно на стороне кредитора (потерпевшего) и должника (ответственного за причинение вреда). Следовательно, участие в обязательствах из причинения вреда незаконными актами публичной власти, как и в иных деликтных обязательствах, других лиц, вопреки утверждению Т.И. Илларионовой [7, с. 73–81], обусловлены не структурой их содержания, а моделями соответствующих правовых связей, закрепленных в нормах права, на основании которых они возникают. Вместе с тем, в пределах единого типа гражданско-правовых связей конкретный круг таких лиц предопределяется особенностями реализации гражданской правосубъектности их сторонами, а также видом судебного производства по данной категории дел. Следует однако иметь ввиду то обстоятельство, что субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должниками обязательств, возникающих на основании соответственно ст. 1070 ГК РФ и ст. 151, 1099, 1070 ГК РФ, могут быть лишь потенциально, поскольку согласно п. 1 ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный перечисленными в нем незаконными действиями, возмещается за счет казны России, и лишь в случаях, предусмотренных законом, за счет казны субъектов РФ или муниципальных образований [8]. В связи с тем, что к настоящему времени подобные случаи законом не определены, указанные субъекты *de facto* не могут выступать должниками обязательств по возмещению и/или компенсации вреда, возникающих в порядке этих норм права.

Кредитором указанных обязательств являются физические и юридические лица, незаконным актом публичной власти которым причинен имущественный или моральный вред. Их характеристика в целом совпадает со статусом кредитора вообще в обязательствах вследствие причинения вреда. Вместе с тем применительно к обязательствам из причинения вреда незаконными актами судебно-следственных органов их личность в определенной мере конкретизируется.

Исходя из предписаний ч. 2, 2.1, 3 ст. 133 УПК РФ, Пленум Верховного Суда РФ от 29.11.2011 № 17 «О практике применения судами норм главы 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации,

регламентирующих реабилитацию в уголовном судопроизводстве» [9] отмечает, что «На досудебных стадиях к таким лицам относятся подозреваемый или обвиняемый, уголовное преследование в отношении которых прекращено по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 2, 5 и 6 части 1 статьи 24 УПК РФ (отсутствие события преступления; отсутствие в деянии состава преступления; отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по его заявлению, за исключением случаев, предусмотренных частью 4 статьи 20 УПК РФ; отсутствие заключения суда о наличии признаков преступления в действиях одного из лиц, указанных в пунктах 2 и 2.1 части 1 статьи 448 УПК РФ, либо отсутствие согласия соответственно Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда Российской Федерации, квалификационной коллегии судей на возбуждение уголовного дела или привлечение в качестве обвиняемого одного из лиц, указанных в пунктах 1 и 3–5 части 1 статьи 448 УПК РФ) или пунктами 1 и 4–6 части 1 статьи 27 УПК РФ (например, непричастность подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления; наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению либо определения суда или постановления судьи о прекращении уголовного дела по тому же обвинению; наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого неотмененного постановления органа дознания, следователя или прокурора о прекращении уголовного дела по тому же обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела).

Применительно к судебным стадиям уголовного судопроизводства к лицам, имеющим право на реабилитацию, соответственно относятся: подсудимый, в отношении которого вынесен оправдательный приговор; подсудимый, уголовное преследование в отношении которого прекращено в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения и (или) по иным реабилитирующим основаниям; осужденный – в случаях полной или частичной отмены обвинительного приговора суда и прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным пунктами 1 и 2 части 1 статьи 27 УПК РФ.

Право на реабилитацию имеет также лицо, к которому были применены принудительные меры медицинского характера, в случае отмены незаконного или необоснованного постановления суда о применении данной меры» (п. 2).

С учетом положений ст. 53 Конституции РФ Пленум Верховного Суда РФ вполне обоснованно констатировал, что право на реабилитацию имеет не только лицо, уголовное преследование в отношении которого прекращено по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 133 УПК РФ, по делу в целом, но и лицо,

уголовное преследование в отношении которого прекращено по указанным основаниям по части предъявленного ему самостоятельного обвинения (например, при прекращении уголовного дела за отсутствием состава преступления, предусмотренного ст. 105 УК РФ, при обвинении в убийстве и краже) (п. 3).

В течение сроков исковой давности, установленных ГК РФ, со дня получения копии документов о признании за потерпевшим права на реабилитацию, он (его представитель) вправе обратиться с требованием о возмещении имущественного вреда в суд, постановивший приговор, вынесший постановление, определение о прекращении уголовного дела и (или) уголовного преследования, либо в суд по месту жительства реабилитированного, либо в суд по месту нахождения органа, вынесшего постановление о прекращении уголовного дела и (или) уголовного преследования либо об отмене или изменении незаконных или необоснованных решений. Если уголовное дело прекращено или приговор изменен вышестоящим судом, то требование о возмещении вреда направляется в суд, постановивший приговор, либо в суд по месту жительства реабилитированного. В месячный срок судья определяет размер подлежащего возмещению вреда и выносит постановление о производстве выплат. Требование о возмещении имущественного вреда потерпевшему, равно как и о восстановлении трудовых, пенсионных, жилищных и иных прав, разрешается судьей в порядке, установленном ст. 399 УПК РФ для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора. Если требование о возмещении вреда судом не удовлетворено или реабилитированный не согласен с принятым судебным решением, то он вправе обратиться в суд в порядке гражданского судопроизводства (ч. 2,3, 4, 5 ст. 135, 138 УПК РФ). Право требовать возмещения имущественного вреда, причиненного реабилитированному, в случае его смерти имеют его наследники.

Статья 139 УПК РФ к потерпевшим относит также юридические лица, имущественный вред которым причинен незаконными действиями (бездействием) судебно-следственных органов либо их должностных лиц, подлежащий возмещению «государством в полном объеме в порядке и сроки, которые установлены настоящей главой». Из этого следует, что требование о возмещении имущественного вреда юридическим лицам, подобно тому, как и гражданам-потерпевшим, разрешается в уголовном судопроизводстве по правилам ст. 399 УПК РФ для разрешения вопросов, связанных с исполнением приговора, безотносительно к характеру вредоносного деяния.

Между тем согласно п. 1 ст. 1070 ГК РФ вред юридическому лицу возмещается за счет казны соответствующего публичного образования независимо от вины судебно-следственных органов (их должностных

лиц), если он причинен лишь в результате незаконного привлечения к административной ответственности в виде административного приостановления его деятельности. В силу же п. 2 ст. 1070 ГК РФ вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконной деятельности органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры, не повлекший последствий, предусмотренных п. 1 этой статьи, возмещается по основаниям и в порядке, которые предусмотрены ст. 1069 ГК РФ, т.е. при наличии вины причинителя и в гражданском судопроизводстве. На это применительно к физическим лицам обратил внимание Верховный суд РФ в п. 7 постановления Пленум от 29.11.2011 № 17: «Лица, не имеющие права на реабилитацию и на возмещение вреда на основании части 3 статьи 133 УПК РФ, в случае причинения им вреда дознавателем, следователем, прокурором или судом в соответствии с частью 5 статьи 133 УПК РФ имеют право на его возмещение в порядке гражданского судопроизводства...». Следовательно, норма ст. 139 УПК РФ, с одной стороны, вопреки предписаниям п. 1 ст. 1070 ГК РФ, охватывает все случаи причинения судебно-следственными органами (их должностными лицами) вреда юридическим лицам безотносительно к характеру вредоносного деяния, а, с другой стороны, невзирая на указания п. 2 ст. 1070 ГК и ч. 5 ст. 133 УПК РФ, распространяет на них уголовное судопроизводство. Поэтому подобная коллизия приведенных норм нуждается в легальном разрешении.

Непосредственным причинителем вреда применительно к рассматриваемым обязательствам выступают органы государственной власти и местного самоуправления либо их должностные лица.

Однако неопределенность решения вопроса о категории «государственный орган» в Конституции РФ и использование его в ГК РФ не способствует формированию единого мнения ученых об их личности. Некоторые авторы считают, что таковыми являются не только органы власти, но любые государственные органы [10, с. 58], с чем вряд ли можно согласиться. Как отмечает А. Л. Маковский, в ст. 13, 16, 1069, 1070 ГК РФ законодатель имеет в виду «орган государства, наделенный властными полномочиями, т.е. по существу именно орган государственной власти» [11, с. 102].

Государственная власть в России реализуется системой законодательных, исполнительных, судебных и специальных органов государственной власти – ст. 10, 11, п. 2 ст. 75, п. 5 ст. 101, ст. 129 Конституции РФ. В субъектах РФ власть осуществляют органы государственной власти, система которых устанавливается ими согласно Федеральному закону от 06.10.1999 № 184 «Об общих принципах организации законодательных представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

Федерации» [12] (ст. 2). Органы местного самоуправления формируются в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] (глава 6). Исходя из правоположений данных нормативно-правовых актов, можно сделать вывод о том, что непосредственным причинителем вреда в ракурсе исследуемых обязательств выступают представительные, исполнительные, судебные и иные органы государственной и муниципальной власти. Вместе с тем, в качестве непосредственных причинителей вреда здесь могут выступать социальные образования, не являющиеся органами государственной власти и местного самоуправления, но наделенные властными полномочиями [14], например, квалификационные коллегии судей, призывные комиссии, государственные корпорации (Росатом, Роскосмос и др.) и т.д. На это указывает Верховный Суд РФ в п. 2 постановления Пленума от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» [15], в частности, к таковым, по его мнению, относятся некоммерческие организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе саморегулируемые организации субъектов профессиональной деятельности, если совершаемые ими решения, действия (бездействие) являются результатом осуществления (неосуществления) указанных полномочий. В то же время ст. 1070 ГК РФ закрепила закрытый перечень органов, выступающих непосредственными причинителями вреда, – органы дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, – личность которых определяется правовыми актами об этих органах (о прокуратуре, суде и УПК РФ).

Относительно категории должностного лица в смысле ст. 13, 16, 1069, 1070 ГК РФ И. Ш. Файзуллин полагает, что можно использовать его дефиницию, закрепленную в примечании к ст. 285 УК РФ [16, с. 381]. М. Н. Малеина, исходя из анализа названной уголовно-правовой нормы, пишет: «Это определение должностного лица можно использовать и в гражданском обязательстве» [17, с. 881]. Однако с подобными суждениями нельзя согласиться.

Согласно примечанию к ст. 285 УК РФ должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет

акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Как видно, в определение названного понятия здесь положены более широкие основания (и по кругу лиц, и по характеру их деятельности), чем в гражданско-правовом институте предупреждения причинения, возмещения и компенсации вреда. Еще более широкое определение должностного лица представлено в примечании к ст. 2.4 КоАП РФ. Между тем Гражданский кодекс России в качестве таковых подразумевает лишь определенную категорию должностных лиц – представителей власти. Согласно п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взятничестве и коммерческом подкупе» [18] к ним следует относить лиц, «осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности...». Характеризуя содержание данных функций, законодатель отождествляет их с распорядительными полномочиями, констатируя в примечании к ст. 318 УК РФ и ст. 2.4 КоАП РФ, что представитель власти наделен в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости. Между тем к должностным лицам в ракурсе ст. 1070 ГК РФ относятся конкретные представители органов власти – дознаватели, следователи, судьи и прокуроры, причем только тех из них, в производстве которых находятся уголовные, гражданские или административные дела.

Россия, субъекты РФ и муниципальные образования, являясь должником рассматриваемых обязательств, возмещение и/или компенсацию вреда потерпевшему возлагают на свои финансовые органы (ст. 1071 ГК РФ), если она не возложена на иных лиц (п. 3 ст. 125 ГК РФ). Но длительное время суды таковыми признавали МВД России, Судебный департамент при Верховном Суде РФ, Генеральную прокуратуру РФ [19]. Различные мнения на этот счет высказаны и в цивилистике [20, с. 32–37]. Это связано, во-первых, с неполнотой норм ГК РФ о гражданской ответственности публично-правовых образований. Так, ст. 13 ГК РФ не определяет ни субъекта ответственности, ни источник возмещения вреда, она лишь гласит о том, что в случае признания судом недействительными ненормативных или нормативных актов государственного

органа или органа местного самоуправления, нарушающих гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, нарушенное право подлежит восстановлению либо защите способами, предусмотренными законом. Статья 16 ГК РФ, в отличие от ст. 1069 и 1070 ГК РФ, определяет лишь субъекта ответственности и не называет источник возмещения вреда. Видимо, поэтому К. Б. Ярошенко считает, что эта норма охватывает два возможных варианта: прямую и дополнительную ответственность публично-правовых образований [21, с. 81]. Во-вторых, не всегда единообразно этот вопрос решается федеральными законами, определяющими статус тех или иных органов государственной власти. В одних сказано, что возмещение вреда осуществляется за счет соответствующего бюджета (казны) (ч. 2 ст. 66 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [22]), другие указывают, что ответственность за причинение вреда незаконными актами власти несут государственные органы и органы местного самоуправления, но за счет соответствующего бюджета (п. 1 ст. 35 НК РФ), третьи отсылают к законодательству, в том числе гражданскому (п. 1 ст. 22 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [23], ч. 3 ст. 33 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [24]), четвертые предписывают соответствующим должностным лицам принять меры для возмещения вреда, причиненного неправомерными актами власти (ч. 6 ст. 6 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» [25]). Вместе с тем многие правовые акты вообще не содержат на этот счет каких-либо предписаний (о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания России, конституционном суде, верховном суде, правительстве страны, прокуратуре, следственном комитете). В силу этого Т. Е. Абова полагает, что ответчиком в данном случае «является не Россия, субъект РФ или муниципальное образование, а соответствующие государственные органы и органы местного самоуправления, незаконными действиями (бездействием) которых причинен ущерб гражданам или юридическим лицам» [26, с. 22], с чем трудно согласиться. Вместе с тем ошибочным представляется утверждение С. А. Степанова о том, что «Особенности данного вида обязательств (возникающего в порядке ст. 1070 ГК РФ – *Е. Ч.*) обусловлены особыми субъектами ответственности – ими являются органы публичной власти или обладающие властными полномочиями должностные лица этих органов» [27, с. 516]. В-третьих, отсутствием до недавнего времени

механизма исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства публичных образований.

Согласно ст. 53 Конституции РФ и ст. 13, 16, 1069, 1070 ГК РФ, гл. 18 УПК РФ публично-правовые образования несут прямую ответственность за вред, причиненный физическим и юридическим лицам незаконными актами органов власти и должностных лиц этих органов. При этом, вопреки утверждению отдельных авторов, никаких «процессуальных ответчиков», отличных от таковых в материально-правовом смысле, равно как и надлежащих ответчиков от лица государства (Казначейство России [28], Минфин РФ, финуправления субъектов РФ, финотделы муниципальных образований [17, с. 882]), не существует. Неуместным в этой связи является также указание Верховного Суда РФ в п. 14 постановления Пленума от 29.11.2011 № 17 о том, что «К участию в делах по требованиям реабилитированных о возмещении имущественного вреда в качестве ответчика от имени казны Российской Федерации привлекается Министерство финансов Российской Федерации. Интересы Министерства финансов Российской Федерации в судах представляют по доверенности (с правом передоверия) управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации». Государственные и муниципальные учреждения, в организационно-правовой форме которых, как правило, функционируют органы государственной власти и органы местного самоуправления, не отвечают по обязательствам собственников своего имущества, т.е. публично-правовых образований. Непосредственная же ответственность публично-правовых образований по деликтным обязательствам может иметь место лишь тогда и поскольку, когда и поскольку вред причинен при осуществлении ими хозяйственно-технической деятельности (ст. 1068 ГК РФ), а не в процессе реализации публичной власти. При недостаточности у них имущества, на которое в соответствии с законом может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несут публично-правовые образования в порядке ст. 123.22 ГК РФ.

В силу иммунитета бюджетов (ст. 239 БК РФ) обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы России, в том числе в порядке ст. 13, 16, 1069, 1070 ГК РФ, главы 18 УПК РФ, ст. 1 Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ осуществляется только на основании решения суда (на что следовало бы указать и в ст. 1071 ГК РФ), принимаемого в порядке гражданского, арбитражного, уголовного или административного судопроизводства. При этом никакого претензионного (досудебного) порядка урегулирования спора о взыскании вреда, причиненного незаконными деяниями органов государственной власти и местного самоуправления или их должностных лиц, в том числе с участием предпринимательских структур,

вопреки утверждению отдельных юристов [29, с. 88], здесь не существует. Абзац 1 ч. 5 ст. 4 АПК РФ (в ред. от 01.07.2017 № 147-ФЗ) о таковом ведет речь лишь применительно к гражданско-правовым спорам «о взыскании денежных средств по требованиям, возникшим из договоров, других сделок, вследствие неосновательного обогащения».

Представителями публично-правовых образований в суде по указанной категории дел в настоящее время согласно подп. 1 п. 3 ст. 158 БК являются по ведомственной принадлежности главные распорядители средств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и бюджета муниципальных образований. Между тем подп. 1, 2, 3 ч. 9 ст. 3 Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ в качестве таковых называет иных лиц. В силу указанной нормы при рассмотрении судом заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, уголовное судопроизводство в разумный срок в досудебном производстве, исполнение в разумный срок судебного акта по иску к публично-правовым образованиям о возмещении вреда, причиненного физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или их должностных лиц интересы России либо России, субъектов РФ, муниципального образования соответственно представляет Минфин РФ, Минфин РФ и главный распорядитель средств федерального бюджета, соответствующий финансовый орган. Однако это не только не согласуется с названной выше нормой бюджетного права, но и не соответствует п. 1 ст. 5 Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ, ч. 4 ст. 229.9 АПК РФ, ч. 3 ст. 259 КАС РФ, согласно которым судебное решение о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок исполняется в порядке, «установленном бюджетным законодательством Российской Федерации». В контексте изложенного вызывает недоумение также позиция Верховного Суда РФ, который в п. 14 постановления Пленума от 29.11.2011 № 17 указал, что «К участию в делах по требованиям реабилитированных о возмещении имущественного вреда в качестве ответчика от имени казны Российской Федерации привлекается Министерство финансов Российской Федерации. Интересы Министерства финансов Российской Федерации в судах представляют по доверенности (с правом передоверия) управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации».

По правилам ст. 242.2 БК РФ, п. ст. 5 Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ исполнение обязанности по возмещению и/или компенсации вреда на основании судебных актов по искам к публично-правовым образованиям о возмещении вреда, причиненного

незаконными действиями (бездействием) государственных органов и органов муниципальных образований или их должностных лиц, в том числе в результате издания актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет их казны (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств соответствующего бюджета), судебных актов о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок осуществляется Министерством финансов России, финансовыми органами субъектов РФ и муниципальных образований, которое должно быть произведено в течение трех месяцев со дня поступления на исполнение исполнительного листа.

В связи этим из постановления Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 22.06.2006 №23 (ред. от 26.02.2009) «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» [30] необходимо исключить п. 3, согласно которому в силу п. 4 ст. 69 ФЗ от 02.10.2007 № 229 «Об исполнительном производстве» [31] исполнительный лист о взыскании денежных средств с публично-правового образования может быть предъявлен взыскателем для принудительного исполнения судебному приставу-исполнителю в случае, если исполнение решения суда не было произведено за счет средств соответствующего бюджета в связи с отсутствием денежных средств, достаточных для удовлетворения требований взыскателя, ибо в соответствии с п. 1, 3, 4 ст. 242.2 БК РФ главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, бюджета муниципального образования должны направить соответствующие документы для исполнения в Министерство финансов РФ, в финансовый орган субъекта РФ, в финансовый орган муниципального образования. Исполнение судебных актов согласно п. 5 ст. 242.2 БК РФ осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете. При исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом (решением) о бюджете на эти

цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись.

В ракурсе изложенного нельзя не обратить внимание на положения нормы ст. 79 НК РФ. С одной стороны, вопреки предписаниям ст. 239 БК РФ она допускает возмещение имущественного вреда, причиненного вследствие незаконного взыскания налоговыми органами налогов, авансовых платежей, сборов, страховых взносов, пеней и штрафов, путем возврата соответствующих сумм вне судебной процедуры. Ибо решение о возврате излишне взысканных сумм и начисленных на них процентов по ставке равной действовавшей в эти дни ставке рефинансирования ЦБ России (со дня, следующего за днем взыскания, по день фактического возврата) принимается налоговым органом в 10-тидневный срок со дня получения письменного заявления об этом налогоплательщика, которое может быть подано в течение трех лет со дня, когда налогоплательщику стало известно об этом. С другой стороны, игнорируя указания ст. 242.2 БК РФ, налоговый орган, минуя Минфин РФ, напрямую дает поручение территориальному органу Федерального казначейства об осуществлении возврата налогоплательщику указанных сумм в соответствии с бюджетным законодательством России. Эти обстоятельства способствуют формированию здесь коррупциогенных факторов расходования бюджетных средств бюджетной системы России, поэтому нормы ст. 79 НК РФ необходимо привести в соответствие с положениями Главы 24.1 БК РФ.

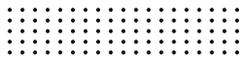
Россия, субъекты РФ и муниципальные образования, возместив или компенсировав на основании ст. 1069, 1070 ГК РФ и решений Европейского Суда по правам человека согласно п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ имеют право регресса к лицу, в связи с незаконными действиями (бездействием) которого произведено указанное возмещение или компенсация (к судье, если его вина установлена приговором суда, вступившим в законную силу – п. 3 ст. 1081 ГК РФ) в размере выплаченного возмещения и/или компенсации, если иной размер не установлен законом. В силу п. 3.2. ст. 158 БК РФ (в ред. от 04.06.2018 № 142-ФЗ) правом предъявления регрессных требований к непосредственным причинителям вреда – должностным лицам в настоящее время обладают главные распорядители бюджетных средств.

Литература:

1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части второй: (постатейный) / Под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. М., 2004.
2. *Кутафин О. Е.* Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1.

References:

1. Comment to the Civil Code of the Russian Federation part two: (article by article) / Ed. Abovoy, A. Yu. Kabalkin. M., 2004.
2. *Kutaфин O. E.* Russian Federation, its subjects and municipalities as subjects of civil law // Journal of Russian law. 2007. № 1.



Чорновол Е. П.

Литература:

3. Чурилов А. Ю. Анализ моделей воздействия третьего лица на динамику гражданско-правового обязательства по российскому праву // Юридические исследования. 2017. № 5. С. 63–70.
4. Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144; 2016. № 52 (ч. 5). Ст. 7499.
5. Яковлев В. Ф. Структура гражданских правоотношений // Гражданские правоотношения и их структурные особенности. Сб. научн. тр., вып. 39. Свердловск: СЮИ, 1975.
6. Гражданское право: В 4 т. Том I. Общая часть: Учебник / Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2004.
7. Илларионова Т. И. Структурные особенности некоторых деликтных обязательств // Гражданские правоотношения и их структурные особенности. Сб. научн. тр., вып. 39. Свердловск: СЮИ, 1975.
8. Определение СК Верховного Суда РФ № 2-Д96-18 по делу Киселева и Ноженко: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 1997 г. (по уголовным делам): утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 14.05.1997 // БВС РФ. 1997. № 8.
9. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 1.
10. Комментарий к части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации для предпринимателей / под ред. М. И. Брагинского. М., 1995.
11. Маковский А. Л. Гражданская ответственность государства за акты власти // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. Сб. памяти С. А. Хохлова. М., 1998.
12. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2018. № 32 (ч. 2). Ст. 5133.
13. Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2018. № 9. Ст. 1274.
14. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7.
15. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 11.
16. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части второй (постатейный) / под. ред. О. Н. Садиков. М., 1997.
17. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 2 / Отв. ред. В. П. Мозолин. М.: Проспект, 2015.
18. Бюллетень Верховного Суда РФ. 2000. № 4.
19. Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 10; 2001. № 12; 2002. № 7.
20. Конюхова Т. В. К вопросу об исполнении судебных решений по искам к Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 8.
21. Научно-практический комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. М., 1999.

References:

3. Churilov A. Yu. Analysis of models of the impact of a third party on the dynamics of civil law obligations under Russian law // Legal Studies. 2017. № 5. P. 63–70.
4. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2010. № 18. Art. 2144; 2016. № 52 (Part 5). Art. 7499.
5. Yakovlev V. F. The structure of civil relations // Civil relations and their structural features. Sat scientific Tr., issue. 39. Sverdlovsk: SUI, 1975.
6. Civil law: In 4 tons. Volume I. General part: Textbook / Ed. ed. prof. E. A. Sukhanov. M.: Volters Kluver, 2004.
7. Illarionov T. I. Structural features of some tort obligations // Civil legal relations and their structural features. Sat scientific Tr., issue. 39. Sverdlovsk: SUI, 1975.
8. Definition of the Supreme Court of the Russian Federation № 2-D96-18 in the case of Kiselev and Nozhenko: Review of the judicial practice of the Supreme Court of the Russian Federation for the first quarter of 1997 (in criminal cases): approved. Resolution of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation of 14 May 1997 // BVS RF. 1997. № 8..
9. Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2012. № 1.
10. Comment to the first part of the Civil Code of the Russian Federation for entrepreneurs / ed. M. I. Braginsky. M., 1995.
11. Makovsky A. L. Civil liability of the state for acts of power // Civil Code of Russia. Problems. Theory. Practice. Sat in memory of S. A. Khokhlov. M., 1998.
12. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1999. № 42. Art. 5005; 2018. № 32 (P. 2). Art. 5133.
13. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822; 2018. № 9. Art. 1274.
14. Chirkin V. E. Public power in modern society // Journal of Russian law. 2009. № 7.
15. Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2016. № 11.
16. Comment to the Civil Code of the Russian Federation of the second (itemized) / under. ed. H. E. Sadikov. M., 1997.
17. Civil law: a textbook: in 3 tons. V. 2 / Ed. ed. V. P. Mozolin. M.: Prospect, 2015.
18. Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 2000. № 4.
19. Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. 1996. № 10; 2001. № 12; 2002. № 7.
20. Konyukhova T. V. On the issue of execution of court decisions on claims to the Russian Federation // Journal of Russian law. 2005. № 8.
21. Scientific and practical commentary on the first part of the Civil Code of the Russian Federation for entrepreneurs. M., 1999.

Литература:

22. Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (ч. 1). Ст. 4344; 2018. № 27. Ст. 3954.
23. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249; 2018. № 18. Ст. 2564.
24. Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900; 2018. № 32 (ч. 2). Ст. 5125.
25. Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2018. № 11. Ст. 1591.
26. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой: в 3 т. / под ред. Т. Е. Абовой, А. Ю. Кабалкина. М.: Юрайт-Издат, 2007. Т. 1.
27. Гражданское право: Учебник. В 2 т. / Под ред. Б. М. Гонгало. Т. 2. М.: Статут, 2017.
28. *Капинус Н. И.* Возмещение (компенсация) вреда, причиненного незаконным применением меры пресечения к обвиняемому или подозреваемому в совершении преступления // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 6.
29. *Камаева А. В., Морозова М. В., Новоселова К. А.* Некоторые аспекты внедоговорной ответственности публично-правовых образований вследствие причинения вреда // Марийский юридический вестник. 2016. № 3 (18).
30. Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.
31. Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

References:

22. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2015. № 29 (P. 1). Art. 4344; 2018. № 27. Art. 3954.
23. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2008. № 52 (P. 1). Art. 6249; 2018. № 18. Art. 2564.
24. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2011. № 7. Art. 900; 2018. № 32 (P. 2). Art. 5125.
25. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. № 15. Art. 1269; 2018. № 11. Art. 1591.
26. Comment to the Civil Code of the Russian Federation of the first part: in 3 tons / ed. T. E. Abova, A. Yu. Kabalkina. M.: Yurayt-Izdat, 2007. V. 1..
27. Civil law: Textbook. In 2 t. / Ed. B. M. Gongalo. T. 2. M.: Statute, 2017.
28. *Kapinus N. I.* Compensation (compensation) of harm caused by the illegal application of a preventive measure to the accused or suspected of committing a crime // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2008. № 6.
29. *Kamaeva A. V., Morozova M. V., Novoselova K. A.* Some aspects of the non-contractual liability of public legal entities as a result of causing harm // Mari Law Journal. 2016. № 3 (18).
30. Bulletin YOU RF. 2006. № 8.
31. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2007. № 41. Art. 4849.

ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ОБЩЕСТВА ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Зубарев М. В.

аспирант кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, trs-2008@yandex.ru

УДК 347(47)(091)
ББК 67.404(2)-1

Цель. Выявление социальных факторов, оказавших воздействие на развитие российского гражданского законодательства в условиях ускорения модернизации общества в результате реформ Александра II.

Методы. Проведение сравнительно-исторического анализа динамики развития гражданского законодательства и процессов социальных изменений в российском обществе с использованием исследований дореволюционных и современных правоведов и историков.

Результаты. Определено, что основной тенденцией преобразования российского гражданского законодательства в условиях пореформенного развития являлся переход от Свода законов гражданских к Гражданскому уложению. Этот переход не удалось завершить не только из-за отсутствия единой позиции профессионального юридического сообщества и существования бюрократических препятствий со стороны власти, но и в силу переходной социальной структуры общества, повлиявшей на раскол массового правосознания.

Научная новизна. Установлено, что незавершенность преобразования гражданского законодательства в Российской империи явилась отражением аналогичной незавершенности социальной трансформации общества на втором этапе российской модернизации.

Ключевые слова: гражданское законодательство, Гражданское уложение, модернизация, социальные изменения.

CIVIL LEGISLATION OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE CONDITIONS OF SOCIAL TRANSFORMATION OF SOCIETY IN THE SECOND HALF OF THE XIX – EARLY XX CENTURY

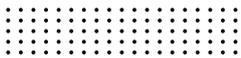
Zubarev M. V.

post-graduate Student of the Department of Theory and History of State and Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, trs-2008@yandex.ru

Purpose. Identification of social factors that had an impact on the development of Russian civil legislation in the context of accelerating the modernization of society as a result of the reforms of Alexander II.

Methods. Carry out a comparative historical analysis of the dynamics of the development of civil legislation and the processes of social change in Russian society, using the research of pre-revolutionary and modern jurists and historians.

Results. It was determined that the main trend of the transformation of Russian civil legislation in the conditions of post-reform development was the transition from the Code of Civil Law to the Civil Code. This transition could not be



Зубарев М. В.

completed, not only because of the lack of a unified position of the professional legal community and the existence of bureaucratic obstacles on the part of the authorities, but also because of the transitional social structure of society that influenced the split of mass legal awareness.

Scientific novelty. It is established that the incompleteness of the transformation of civil legislation in the Russian Empire was a reflection of the similar incompleteness of the social transformation of society in the second stage of Russian modernization.

Key words: civil legislation, Civil Code, modernization, social changes.

Реформы Александра II в современной российской социальной науке в настоящее время часто рассматриваются в контексте модернизации общества, начало которому было положено преобразованиями Петра I. Основным содержанием модернизации признается качественное обновление общества и его переход из традиционного аграрного в современное (по критериям XX века) индустриальное состояние. В этом плане реформы 1860–1870-х гг., устранив препятствия, связанные с крепостнической системой, в первую очередь дали мощный толчок ускорению всех социально-экономических процессов. Кардинальные сдвиги, происходившие под воздействием этих реформ во всех сферах общественной жизни, диктовали необходимость правовых, прежде всего – законодательных, изменений. Поэтому проблема эволюции российского законодательства, являвшегося основанием всей правовой системы Российской империи, сразу заняла значительное место в дореволюционной юридической науке, и остается одной из основных исследовательских тем для современных российских историков права.

В законодательных преобразованиях пореформенной эпохи на первый план вышла проблема реформирования гражданского права. Происходившие в обществе социально-экономические сдвиги на массовом уровне преимущественно затрагивали повседневные интересы людей, внося многочисленные перемены в условия их материальной жизни. Поэтому решение вопросов собственности, наследства, договоров приобретало повышенную актуальность и остроту практически для всех социальных слоев и групп. Вполне закономерно, что в профессиональном юридическом сообществе, начиная еще со времени разработки реформ Александра II, вопросы гражданского права обсуждались особенно интенсивно. В конечном итоге в обсуждение, и, тем более, в решение этих вопросов вслед за профессионалами-юристами была вовлечена и правящая бюрократия.

Последнее обстоятельство имело немаловажное значение, так как кардинальной особенностью российской модернизации была гипертрофированная роль государства, являвшегося основной движущей силой изменений, позволивших России совершить экономико-технологический рывок и, обретя имперский статус, занять прочные позиции на мировой арене. Характеризуя эту особенность российской модернизации, исследователи отмечают, что, «с одной стороны, государство в России является силой, инициирующей изменения в обществе, а с другой стороны, оно же предстает необычайно инерционным образованием, блокирующим разрешение многих назревших социальных конфликтов» [1, с. 170].

Такая ключевая особенность российской модернизации не могла не оказать влияния на все аспекты развернувшихся в России после реформ Александра II общественных трансформаций, включая процессы в правовой сфере.

В данной статье предпринята попытка рассмотреть процесс реформирования гражданского законодательства Российской империи второй половины XIX – начала XX вв. с точки зрения влияния на него социально-экономической трансформации, которую общество претерпело в ходе ускоренной модернизации пореформенной эпохи.

Аграрная реформа 1861 г., предоставив личную свободу российскому крестьянству, в правовом отношении оставила эту основную часть населения страны вне системы позитивного права как раз в сфере гражданско-правовых отношений. Власть предпочла ради поддержания социальной стабильности сохранить и крестьянскую общину, и действовавшие в ней правовые порядки, основанные на нормах обычного права. Это положение было закреплено судебной реформой, создавшей особое волостное судопроизводство для крестьянства. Но существование подобной правовой двойственности имело негативные побочные эффекты, поэтому вопрос о ее преодолении, соединении, хотя бы частичном, обычного крестьянского права и позитивного права не сходил с повестки дня все последующие десятилетия.

Но не меньшую важность для общества и власти приобрел в это же время вопрос преобразования действующего позитивного гражданского права.

Как известно, в результате длительной систематизации российского права, тянувшейся еще со времени правления Петра I, в 1832 г. был окончательно принят Свод законов Российской империи, в составе которого значительное место было отведено гражданскому праву. Основная часть гражданского законодательства была включена в Свод законов гражданских (т. X, ч. I), но ряд законов оказался и в составе других томов, формально относившихся к сферам публичного права. Последовавшие полные переиздания Свода законов в 1842 и 1857 гг. его структуру не изменили, редакторы переизданий ограничились добавлением новых, изданных за прошедшее время законов.

Российские цивилисты практически сразу обратили внимание на несовершенство Свода законов гражданских, указывая на имевшиеся в нем противоречия и неточности. Но эта критика первоначально относилась к частным аспектам, не затрагивая принципиального вопроса о форме систематизации. В полной мере критический настрой профессионального сообщества проявился только в пореформенную эпоху, когда явно выявилось противоречие между продолжавшим действовать законодательством и реальными социально-экономическими отношениями в обществе, которые должны были регулироваться этим законодательством.

Историкам права хорошо знакома негативная оценка создавшейся ситуации, данная видным российским цивилистом Г. Ф. Шершеневичем: «Общее гражданское законодательство, составленное из приведенных в некоторый порядок законов, изданных в разное время, начиная с уложения Алексея Михайловича, страдает значительными недостатками, которые стали особенно чувствительны со второй половины нынешнего столетия, когда частно-правовые отношения получили значительное развитие в нашем быту» [2, с. 38]. На конкретные примеры таких недостатков указывал другой ведущий цивилист С. В. Пахман: слабые взаимные связи между отдельными статьями; казуистический характер статей, отсутствие в них опоры на общие начала гражданского права; присутствие вместе с законодательными статьями и статей, такого характера не имевших; недостаточное систематичное распределение статей, относившихся к одному и тому же предмету регулирования [3, с. 19–20].

Реформы 1860-х гг. создали общую правовую проблему, связанную с тем, что содержание реформ и особенно их практические последствия входили в неизбежное противоречие с законодательством, создававшимся как закрепление социальных порядков, которые были характерны для предыдущего исторического этапа развития России. Если воспользоваться терминологией, принятой в модернизационной концепции, то Свод законов 1832 г. (издание 1857 г.

в содержательном плане от него не отличалось) зафиксировал положение общества, подходившего к окончанию первого, раннеиндустриального этапа, когда на острие социально-экономического развития находилось мануфактурное промышленное производство. Границей, отделявшей первый этап от второго, собственно индустриального, когда на первый план выходила машинная технология, являлся промышленный переворот. Реформы 1860–1870-х гг. пришлись как раз на время, когда промышленный переворот подходил к своей высшей точке. Второй этап модернизации означал резкое ускорение трансформации социальной структуры общества и соответственно появление новых требований к гражданско-правовому регулированию социальных отношений.

Сущность возникшей в этот переломный момент в правовой сфере дилеммы точно обозначил известный российский правовед и историк К. Д. Кавелин в заглавии своей статьи, изданной в период подготовки судебной реформы, – «Чего желательно для России: нового Свода законов или Уложения?». «Издание нового свода или уложения, – подчеркивал автор, – одна из самых живых потребностей нашего времени; только понимают ее весьма различно» [4, с. 903–904].

К. Д. Кавелин, конечно, имел в виду различное понимание в профессиональной юридической среде, которое сводилось к разделению юристов на сторонников сохранения прежнего порядка постепенного приспособления текущего права к потребностям времени и тех, кто полагал, что пришло время для реализации замысла М. М. Сперанского о создании законодательства европейского образца, нацеленного не на сохранение прошлых порядков, а на создание новых, отвечающих будущему. Как отмечал, например, С. В. Пахман, исправление недостатков Свода – это задача уложения, для составления которого, как это и задумывал М. М. Сперанский, Свод являлся необходимым пособием [3, с. 21].

Но различие в понимании дальнейших законодательных действий имело и более глубокие, социальные причины, оказывая тем самым воздействие на позицию власти. В сущности, в ходе реализации реформ Александра II общество со всей очевидностью вошло в неустойчивое состояние переходности, когда одновременно шли с разной скоростью и интенсивностью процессы дифференциации, разложения прежнего социально-сословного порядка и интеграции нового социально-классового порядка. В этой ситуации у власти возникало естественное стремление отдать предпочтение мерам по торможению социальной дифференциации, а у новых, формирующихся в обществе классовых сил, – напротив, создать условия для консолидации новых социально-экономических отношений.

Весь вопрос заключался в том, что в обществе, только начавшем освобождаться от наследия крепостного права, и те, и другие процессы имели очень неустойчивый, колеблющийся характер, что в конечном итоге опосредованно отражалось на правосознании различных социальных групп. В этом плане К. Д. Кавелин был совершенно прав, обращая внимание на то, что в ситуации непрерывных изменений чрезвычайно трудно создавать законы, рассчитанные на общее применение, способные сохранять в полной мере свою правовую силу в течение достаточно длительного срока времени. Поэтому сам он, несмотря на вполне «западническую позицию» во многих вопросах, в юридической сфере склонялся к осторожности, к продолжению курса на постепенное преобразование действующего законодательства [4, с. 905–906].

Этот курс был заложен уже при подготовке Свода законов, когда было принято решение в дальнейшем при сохранении прежней структуры Свода издавать к нему ежегодные продолжения, включавшие вновь изданные законы. С 1860-х гг. такие продолжения чаще стали приобретать сводный характер, то есть включать несколько предыдущих продолжений и дополнительные узаконения, в них не вошедшие.

Наконец, для облегчения практического пользования законами власть в юридической политике перешла с 1876 г. на переиздания отдельных томов, окончательно отказавшись от намерений целиком переиздавать все тома Свода одновременно. Ч. I т. X, содержащая Свод законов гражданских, в итоге вышла отдельными томами дважды – в 1887 и 1900 гг.

В подобной форме коррекции действующего законодательства, конечно, были определенные преимущества, поскольку удавалось до известной степени поддерживать его первоначальную структурную системность. Но с практической точки зрения, что особенно было заметно в гражданском судопроизводстве, одновременное функционирование различных изданий причиняло немало неудобств. Достаточно, к примеру, отметить, что в первом десятилетии XX в. шестнадцать томов Свода законов Российской империи использовались в восьми разновременных изданиях, к которым также существовали отдельные продолжения. Издание Свода по частям, указывал Г. Ф. Шершеневич, «совершенно уничтожает то значение, какое имел Свод при издании его одновременно во всем составе» [5, с. 434]. Другой выдающийся российский правовед Н. М. Коркунов констатировал, что «совершившиеся за истекшие шестьдесят лет глубокие изменения в нашем законодательстве совершенно расшатали старую, целостную систему Свода» [6, с. 325].

Выход из создавшегося положения был предложен как юристами-теоретиками, так и юристами-практиками: перейти, наконец, к созданию отдельных

отраслевых уложений, хотя бы по образцу принятого в 1845 г. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Первоочередным в этом деле практически единодушно признавалось Гражданское уложение, поскольку именно в разрешении гражданско-правовых вопросов в быстро изменяющихся социально-экономических условиях все юристы видели основную проблему совершенствования законодательства.

Несоответствие содержания Свода законов гражданских реальному состоянию гражданско-правовых отношений в стране с годами становилось все очевиднее. Недостатки действовавших гражданских законов были убедительно суммированы известным юристом И. М. Тютрюмовым. По его мнению, к числу таковых следовало отнести: устарелость многих законов и их несоответствие современным условиям жизни общества; разнородность начал, воплотившихся в гражданских законах; противоречия в законах, негативно влиявшие на судебную практику; пробелы, вызванные отсутствием в Своде общих начал и институтов гражданского права; преобладание в Своде «личного произвола пред идеей общественного прогресса» [7, с. 1–4].

Не без учета мнения юридического сообщества, но в основном под давлением нарастающих трудностей в судопроизводственной деятельности в правительственных кругах к началу 1880-х гг. произошел поворот в сторону принятия кардинальных мер по улучшению гражданского законодательства в стране.

мая 1882 г. по докладу министра юстиции Д. Н. Набокова император Александр III принял решение и «высочайше повелел»: «Приступить к общему пересмотру действующих гражданских законов и к составлению проекта Гражданского Уложения, сосредоточив производство означенной работы в Министерстве Юстиции» и учредив для этого при министерстве соответствующий комитет с выделением из его состава редакционной комиссии. Эту работу надлежало осуществить в «сравнительно непродолжительное время» [8, № 872, с. 206].

Высочайшему повелению относительно сроков создания Гражданского уложения не суждено было сбыться. Работа над проектом затянулась не на одно десятилетие и не была полностью завершена ко времени крушения Российской империи. Только один из разделов подготовленного проекта (обязательственное право) был в 1913 г. внесен в Государственную думу, но не был даже в ней обсужден.

В частности, так и не нашла практического решения проблема преодоления дуализма в гражданском праве – одновременного действия в стране наряду со Сводом законов гражданских обычного крестьянского права. Включению норм последнего в гражданское законодательство препятствовало отсутствие полного

знания о тех нормах, которые, действительно, могут считаться общими для всего крестьянского населения Российской империи. В итоге в проект Уложения эти нормы были включены крайне фрагментарно и непоследовательно, что создавало парадоксальную ситуацию отсутствия полноценного представительства в общероссийском праве норм, которые являлись действующими для большинства населения страны.

В современной российской историко-правовой литературе история создания проекта Гражданского уложения была рассмотрена в собственно юридическом ракурсе несколькими авторами [9, 10, 11]. В объяснении причин, помешавших доведению проекта до логического конца и превращению в закон, они сходятся во мнении, что составители проекта оказались «между двух огней»: с одной стороны, российская цивилистическая мысль все больше ориентировалась на западноевропейские образцы законодательства, с другой стороны, бюрократия, контролировавшая процесс подготовки проекта, придерживалась консервативных позиций. В результате проект во многих своих частях, что проявилось и во внесенной в Государственную думу обязательственной части, оказался внутренне противоречив: в нем присутствовали и принципы европейского права, основанные на равенстве прав субъектов гражданских правоотношений, и нормы, сохранявшие неравенство субъектов, отражавшие преемственность с гражданским правом дореформенного времени.

Неудача реформирования гражданского законодательства, а вместе с тем и создания правовых условий для легитимации в обществе новых социально-экономических отношений, базирующихся на признании института частной собственности, нельзя отнести к случайности или к отсутствию единства в отношении Гражданского уложения в юридической науке и в правящей бюрократии.

Глубинные объективные причины были скрыты в своеобразии социальных трансформаций в обществе на втором этапе его модернизации. Быстрый промышленный рост, основным двигателем которого было создание крупных производств, базирующихся на машинных технологиях, содействовал росту урбанизации и, следовательно, массовым перемещениям сельского населения в города.

Но подобный рост социальной мобильности, как это было показано в фундаментальном исследовании современного российского историка Б. Н. Миронова, развертывался в обществе, недавно освободившемся от крепостного права, в котором столетиями главные сословия – дворянство, городское сословие и крестьянство находились на разных стадиях социального развития и социальной организации, жили в значительной мере в разных социальных, правовых и культурных

условиях. В результате «массовые представления о стратификации и общественных отношениях, взаимные идентификации и самоидентификации социальных групп, а также социальные практики находились еще в рамках сословной парадигмы вследствие многочисленных сословных пережитков и незавершенности профессионализации населения» [12, с. 593].

Правовые представления дворянства, утратившего часть своих сословных привилегий, с одной стороны, правовые представления крестьянства, получившего личную свободу, но продолжавшего по большей части жить общинной жизнью и обычно-правовыми представлениями, с другой стороны, соответствовали предыдущей дореформенной эпохе. В эту эпоху гражданское право было расколото: дворянство и существенная часть городского населения руководствовались нормами, содержащимися в Своде законов гражданских и других нормативных государственных актах; крестьянство – обычно-правовыми нормами. Эти две формы права функционировали практически параллельно, им соответствовали и формы правосознания. Новые буржуазные, по объективному содержанию, гражданско-правовые отношения и соответствующее им правосознание находились только в стадии формирования. Они тяготели к тем же формам, что были установлены в европейских кодексах, но при этом носители таких представлений, выходяцы из разных сословий, продолжали в определенных отношениях, как и отмечал Б. Н. Миронов, нести груз сословных представлений.

Работа над проектом Гражданского уложения засвидетельствовала динамичный, но еще не кристаллизовавшийся процесс смены типов правового мышления у его создателей, среди которых было немало высококвалифицированных юристов. Но аморфность, несформированность новых правовых представлений у основной массы населения страны, безусловно, оказывали тормозящий эффект на необходимые сдвиги в правосознании. Революционные потрясения 1905 г. лишь усилили все отмеченные факторы и до известной степени выявили невозможность создания Гражданского уложения как юридического документа, объединяющего общество, а не разъединяющего его.

Таким образом, осуществленный в статье сравнительно-исторический анализ соотношения социальных изменений, происходивших в российском пореформенном обществе, и мер, предпринимавшихся властью по адаптации к этим изменениям гражданского законодательства, позволяет заключить, что глубинные причины незавершенности перехода от Свода законов гражданских к Гражданскому уложению были связаны с несформированностью новых правовых представлений в переживавшем модернизационный переход обществе.



Зубарев М. В.

Литература:

1. *Пантин В. И.* Волны и циклы социального развития. Цивилизационная динамика и процессы модернизации. М.: Наука, 2004. 246 с.
2. *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. Казань: Тип.-лит. Императ. ун-та, 1894. VII, 608 с.
3. *Пахман С. В.* История кодификации гражданского права: в 2 т. СПб.: Тип. Второго Отделения Собственной Е.И.В. Канцелярии, 1876. Т. I. 472 с.
4. *Кавелин К. Д.* Собрание сочинений: в 4 т. СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1900. Т. IV. Этнография и правоведение. 1348 с.
5. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права: в 4 вып. М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910–1912. VII, 805 с.
6. *Коркунов Н. М.* Лекции по общей теории права. 7-е изд. СПб.: Изд. юрид. книжн. маг. Н. К. Мартынова, 1907. 354, X с.
7. Замечания о недостатках действующих гражданских законов. СПб.: Изд. ред. комиссии по сост. проекта Гражд. уложения, 1891. 791, VI с.
8. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. СПб.: Гос. тип., 1886. Т. II. 1882. 1143 с.
9. *Слыщенко В. А.* Проект Гражданского уложения 1905 г. и его место в истории русского права: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2003. 24 с.
10. *Лядашева-Ильичева М. Н.* Гражданское законодательство в России в 1649 – октябре 1917 года: формирование и развитие. М.: Юрлитинформ, 2016. 189 с.
11. *Томсинов В. А.* Разработка проекта Гражданского уложения и развитие науки гражданского права в России в конце XIX – начале XX века // Законодательство. 2015. № 2-12; 2016. № 1–7.
12. *Миронов Б. Н.* Российская империя: от традиции к модерну: в 3 т. СПб.: Дм. Буланин, 2015. Т. 3. 992 с.

References:

1. *Pantin V. I.* Waves and cycles of social development: Civilizational dynamics and modernization processes. M.: Nauka, 2004. 246 p.
2. *Shershenevich G. F.* Textbook of Russian civil law. Kazan: Typ.-lit. Imperat. university, 1894. VII, 608 p.
3. *Pakhman S. V.* History of codification of civil law: in 2 vols. SPb.: Typ. Second Division of Own EIW. Office, 1876. V. I. 472 p.
4. *Kavelin K. D.* Collected Works: in 4 t. SPb.: Typ. M. M. Stasyulevich, 1900. T. IV. Ethnography and jurisprudence. 1348 p.
5. *Shershenevich G. F.* General theory of law: in 4 vyp. M.: Izd. Br. Bashmakov, 1910–1912. VII, 805 p.
6. *Korkunov N. M.* Lectures on the general theory of law. 7 th ed. SPb.: Izd. jurid. book. mag. N. K. Martynova, 1907. 354, X p.
7. Remarks on the shortcomings of existing civil laws. SPb.: Izd. Ed. commission for the status. project Civil Code, 1891. 791, VI p.
8. Complete collection of laws of the Russian Empire. The third meeting. SPb.: State. typ., 1886. V. II. 1882. 1143 c.
9. *Slyshchenkov V. A.* Draft Civil Code of 1905 and its place in the history of Russian law: dissertation author's abstract for the degree of candidate of legal sciences. M., 2003. 24 p.
10. *Lyadashchev-Il'icheva M. N.* Civil legislation in Russia in 1649 – October 1917: formation and development. M.: Yurlitinform, 2016. 189 p.
11. *Tomsinov V. A.* Development of the draft Civil Code and the development of civil law in Russia in the late XIX – early XX century // Legislation. 2015. № 2-12; 2016. № 1–7.
12. *Mironov B. N.* The Russian Empire: from tradition to modernity: in 3 vols. SPb.: Dm. Bulanin, 2015. V. 3. 992 p.

МЕТОДИКА ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА В СООТВЕТСТВИИ С 44-ФЗ

Шейко В. В.

руководитель отдела экспертиз, Автономная некоммерческая организация «Экспертно-правовой центр “Прометей”»
(Россия), 129090, Россия, г. Москва, ул. Каланчёвская, 16, стр. 1, vadim-sheiko@yandex.ru

Митюшкин Р. А.

генеральный директор, Автономная некоммерческая организация «Экспертно-правовой центр “Прометей”» (Россия), 129090,
Россия, г. Москва, ул. Каланчёвская, 16, стр. 1, pochta@epcp.ru

УДК 351.712
ББК 67.401.11

Недобросовестное исполнение государственного заказа или договора на оказание услуг для государственных, муниципальных нужд наносит значительный экономический ущерб государству и его гражданам. Проведение экспертизы исполнения государственного контракта затруднено в связи с отсутствием целостной теоретически разработанной и практически значимой методики проведения экспертизы исполнения государственного контракта, а также специальных рекомендаций по оценке такого рода экспертиз сотрудниками контрактных отделов.

Ключевые слова: внешняя экспертиза, исполнение контракта, специальные познания, методика экспертных исследований.

METHOD OF CARRYING OUT THE EXAMINATION OF THE EXECUTION OF A CONTRACT IN ACCORDANCE WITH 44-FL

Sheyko V. V.

head of Expertise Department, Autonomous Non-Profit Organization “Expert-Legal Center “Prometey” (Russia), 129090, Russia,
Moscow, ul. Kalanchevskaya, 16, p. 1, vadim-sheiko@yandex.ru

Mityushkin R. A.

general Director, Autonomous Non-Profit Organization “Expert-Legal Center “Prometey” (Russia), 129090, Russia, Moscow, ul.
Kalanchevskaya, 16, p. 1, pochta@epcp.ru

Unfair execution of a state order or contract for the provision of services for state and municipal needs causes significant economic damage to the state and its citizens. The examination of the execution of the state contract is difficult due to the lack of a coherently theoretically developed and practically important methodology for the examination of the execution of the state contract, as well as special recommendations for evaluating this kind of examination by employees of contract departments.

Key words: external expertise, performance of the contract, special knowledge, methods of expert research.

Эффективное противодействие ненадлежащему исполнению государственного контракта немислимо без использования специальных экспертных знаний в процессе приемки исполнения контракта.

Наиболее часто специальные познания используются в следующих формах: проверка результатов исполнения контракта, привлечение эксперта соответствующей квалификации к приемке товаров либо услуг, а также к проведению экспертизы в форме надзора.

В процессе экспертизы исполнения контракта по 44-ФЗ эти формы использования специальных знаний имеют ряд принципиальных отличий — как в том, что касается места проведения экспертизы и решаемых ею задач, так и в отношении содержания деятельности задействованных лиц. Обобщение экспертной и судебной практики показывает, что не все участники рассматриваемых отношений имеют точное представление об этих принципиальных отличиях.

Экспертиза исполнения контракта по 44-ФЗ играет крайне важную роль при установлении признаков объективной стороны коррупционных преступлений, и важность этой роли продолжает возрастать. В то же время необходимо понимать границы возможностей экспертизы исполнения контракта по 44-ФЗ.

На фоне возрастающих потребностей государственных органов экспертиза исполнения контрактов по 44-ФЗ активно развивается: увеличивается число государственных и негосударственных экспертов; растет количество выполненных экспертиз; расширяется комплекс задач, решаемых экспертами; усложняются задачи в рамках экспертизы каждого вида.

В этих условиях особую важность приобретает научно-методическое обеспечение процесса производства экспертизы исполнения контракта по 44-ФЗ. АНО «Экспертно-правовой центр «Прометей» разработаны рекомендации по производству всех типов экспертизы исполнения контракта по 44-ФЗ, а также приведен обзор типичных ошибок, совершаемых экспертами. В основу пособия положены результаты обобщения многолетней экспертной практики, а также изучения научных трудов в области экспертизы исполнения контракта и иных форм использования специальных знаний в борьбе с ненадлежащим исполнением государственного контракта.

Проведение экспертизы исполнения контракта должно в обязательном порядке включать проверку как количественных, так и качественных показателей. Цель такого исследования — дать принципиальную оценку всем выполненным (или невыполненным) обязательствам по контракту. Ввиду того что институт экспертизы предполагает единоличную ответственность эксперта за сделанные выводы, контроль исполнения контракта должен включать в себя всестороннее исследование всех условий, отраженных в контракте.

В экспертной практике нередки случаи, когда заказчик просит провести только проверку качественных показателей поставляемых товаров без контроля количественных показателей фактически поставленной продукции. В таком случае речь идет о товароведческой экспертизе по исследованию конкретного товара, а не о внешней экспертизе исполнения контракта, заключенного в рамках 44-ФЗ. Эксперты, которые при проверке количественных показателей основываются на товарных накладных, актах выполненных работ и прочих документах, допускают грубую ошибку, полагаясь на непроверенные данные, а также пытаются переложить ответственность на других лиц, что грубо противоречит основным принципам экспертизы.

При проведении экспертизы исполнения контракта по поставке товаров (выполнению услуг) эксперт должен ответить на следующий вопрос: соответствуют ли поставленные товары (выполненные услуги) количественным, качественным, техническим и функциональным характеристикам (потребительским свойствам), указанным в договоре (техническом задании к договору)?

Различают следующие виды экспертиз исполнения контрактов:

- в зависимости от отрасли знания — товароведческие, строительные, компьютерные, аппаратно-программные, экономические и др.;
- по признаку последовательности проведения — надзорные, поэтапные и результирующие;
- по характеру используемых знаний — однородные и комплексные (с привлечением специалистов из разных отраслей науки);
- по количеству экспертов — единоличные и комиссионные;
- по территориальному признаку — выездные и камеральные.

По объекту исследования экспертизы исполнения контракта подразделяются на экспертизу товаров и экспертизу услуг.

Экспертиза исполнения контракта по поставке товаров может проводиться одномоментно: в этом случае эксперт приезжает или непосредственно во время осуществления поставки товара, или после нее и производит проверку поставленных товаров в отношении их количественных и качественных характеристик. Если экспертиза предполагает проведение лабораторных исследований, эксперт осуществляет забор образцов. В ходе проведения этой процедуры обязательно составляется акт изъятия, который подписывается заинтересованными сторонами — заказчиком и исполнителем. Образцы необходимо тщательно и безопасно

упаковать, чтобы они не были повреждены во время транспортировки. При проведении лабораторных исследований и испытаний могут присутствовать представители заинтересованных сторон.

Если поставка товаров осуществляется поэтапно, экспертиза проводится на каждом этапе: каждый раз при получении заказчиком товаров эксперт осуществляет контроль их качественных и количественных характеристик. При поэтапной поставке товаров не допускается проведение экспертизы исполнения контракта на этапе последней поставки или камерально, ввиду того что в этом случае вывод об исполнении всего контракта будет необоснованным, а полагаться только на добросовестность исполнителя эксперт не имеет права.

Экспертиза исполнения контракта оказанных услуг может проводиться по результатам оказанных услуг или в форме надзора.

Результирующая форма проведения экспертизы исполнения контракта предполагает осуществление контроля после оказания услуг. В силу специфики контракта такая экспертиза проводится в выездном формате. Если имеются основания полагать, что при оказании услуг были использованы иные материалы и средства, чем те, которые обозначены в контракте, а подтверждение данных фактов требует лабораторных исследований, производится забор образцов в присутствии заинтересованных сторон.

Проведение экспертизы исполнения контракта по оказанию услуг в форме надзора предполагает контроль со стороны эксперта на всех этапах исполнения контракта. Такой формат экспертизы позволяет осуществлять доскональный контроль всех требований и аспектов, определенных в техническом задании к контракту. Скрупулезность данного метода в наибольшей степени

подходит для проведения экспертизы текущего и капитального ремонта, строительства новых зданий и сооружений, оказания медицинских и клининговых услуг и др. Проведение экспертизы исполнения контракта в форме надзора позволяет свести к минимуму возможность принятия результатов услуг, выполненных с нарушениями.

Методы экспертизы исполнения контракта представляют собой систему действий по решению конкретных практических экспертных задач, основываются на соответствующих научных методах, находятся в зависимости от характера и свойств объекта контракта и базируются на опыте решения определенных экспертных задач.

Наиболее важным требованием к методам и средствам, используемым при производстве экспертизы исполнения контракта, является их научная состоятельность, т. е. научная обоснованность метода и достоверность получаемых с его помощью результатов. Обоснования соответствия средств и методов данным требованиям должны находиться в той области научных знаний, из которых заимствованы эти методы и средства и где они применялись первоначально.

Таким образом, в деятельности по проведению экспертизы исполнения контракта по 44-ФЗ могут быть использованы те же методы, что и в научном исследовании, если их применение не противоречит требованиям законности и этическим нормам, т. е. отвечает принципу допустимости в его общей форме. В остальном же эксперт практически не ограничен в выборе средств и методов исследования при условии соблюдения общих правил проведения экспертизы, обозначенных в Федеральном законе от 31 мая 2001 г. №73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Литература:

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 5 апреля 2013 года №44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
2. *Блинов В. Г.* Публично-правовые и частно-правовые отношения при поставке товаров для государственных нужд. Чебоксары: Изд-во Чуваш, ун-та, 2008. 196 с.
3. *Борисов А. Н., Краев Н. А.* Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 года №94-ФЗ (постатейный). М.: Деловой двор, 2009. 1015 с.
4. *Дорощенко Т. Г., Дюнина О. П., Смолина И. А.* Управление государственными и муниципальными заказами: учеб.-метод. пособие Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2009. 303 с.

References:

1. On the contract system in the field of procurement of goods, works, services for the provision of state and municipal needs: Federal Law of 5 April 2013 №44-FL. Access from the legal-reference system "Consultant Plus"
2. *Blinov V. G.* Public law and private law relations in the supply of goods for state needs. Cheboksary: Publishing house Chuvash, University, 2008. 196 p.
3. *Borisov A. N., Kraev H. A.* Commentary to the Federal Law "On the placement of orders for the supply of goods, performance of works, provision of services for state and municipal needs" of 21 July 2005 №94-FL (itemized). M.: Business Court, 2009. 1015 p.
4. *Doroschenko, T.G., Dyunina, O.P., Smolina, I.A.* Management of state and municipal orders: study.-method, manual Irkutsk: Publishing house BSUEP, 2009. 303 p.

Литература:

5. *Кирилова Н. А.* Правовое регулирование обеспечения государственных и муниципальных нужд: учеб. пособие Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2010. 120 с.
6. *Попова Е. А.* Правила проверки оценки заключения эксперта // Следователь. 2002. IV. 12. С. 56–60.
7. *Россинская Е. Р.* Развитие новых судебных экспертиз и подготовка специалистов // Закон. 2005. № 6. С. 100–105.
8. *Шляхов А.* Комплексные исследования в судебной экспертизе // Социальная законность. 1985. С. 37–39.

References:

5. *Kirilov H. A.* Legal regulation of the provision of state and municipal needs: textbook. allowance Novosibirsk: Publishing house of SibAHS, 2010. 120 p.
6. *Popova E. A.* Rules for assessing the assessment of an expert // Investigator. 2002. IV. 12. P. 56–60.
7. *Rossinskaya E. R.* Development of new forensic examinations and training of specialists // Law. 2005. № 6. P. 100–105.
8. *Shlyakhov A.* Complex research in forensic examination // Social legality. 1985. P. 37–39.

КОМПЕНСАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО РИСКА СИРОТСТВА: МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНОЕ ПОДДЕРЖКИ

Истомина Е. А.

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры трудового права, Уральский государственный юридический университет (Россия), 620137, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, д. 21, eistomina2011@gmail.com

УДК 347.61/.64(1-2)
ББК 67.404.5к23

Цель. Исследование полномочий органов местного самоуправления в сфере компенсации социальных рисков.

Методы. В статье проведен анализ положений федеральных законов, законов субъектов РФ о социальном обеспечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Привлечены международные стандарты защиты детей. Охарактеризованы меры по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, предоставляемые на муниципальном уровне управления.

Результаты. В работе обосновывается, что в отношении ребенка, лишенного заботы родителей и семьи, реализуется несколько социальных рисков, что приводит к их синергии. Поэтому защита таких детей является обязательством всех уровней государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, общества в целом.

Рассмотрен муниципальный уровень социальной поддержки как одно из направлений компенсации социального риска сиротства. Компенсация этого риска предполагает использование значительных финансовых ресурсов, поэтому на муниципальном уровне, как правило, реализуются полномочия, переданные органами государственной власти субъектов РФ.

Сделан вывод о том, что, несмотря на отсутствие прямого указания в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» полномочий названных органов в сфере социального обеспечения, в том числе – социальной поддержки, муниципальные образования обладают возможностью осуществлять деятельность, направленную на компенсацию социальных рисков. На примере социального риска сиротства можно говорить о содействии в компенсации данного социального риска на местном уровне.

Научная новизна. Научная новизна заключается в анализе федеральных законов, законов субъектов РФ, направленном на выявление возможностей органов местного самоуправления в сфере компенсации социальных рисков.

Ключевые слова: ребенок, социальный риск, сиротство, социальная поддержка, органы местного самоуправления.

COMPENSATION OF SOCIAL RISK OF PERSONALITY: MUNICIPAL LEVEL SOCIAL SUPPORT

Istomina E. A.

candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Labor Law, Ural State Law University (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, Komsomolskaya str., 21, eistomina2011@gmail.com

Purpose. The study of the powers of local governments in the field of compensation of social risks.

Methods. The article analyzes the provisions of federal laws, laws of the subjects of the Russian Federation on the social security of orphans and children left without parental care. Attracted international standards for the protection of children. Characterized measures for social support of orphans and children left without parental care, provided at the municipal level of government.

Results. The paper substantiates that in relation to a child deprived of the care of parents and family, several social risks are realized, which leads to their synergy. Therefore, the protection of such children is an obligation of all levels of state power, local self-government, public organizations, and society as a whole.

The municipal level of social support is considered as one of the ways to compensate for the social risk of orphanhood. Compensation of this risk involves the use of significant financial resources, therefore, at the municipal level, as a rule, the powers transferred by the state authorities of the constituent entities of the Russian Federation are exercised.

It was concluded that, despite the lack of direct instructions in the Federal Law “On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation”, the authorities of these bodies in the field of social security, including social support, municipalities have the ability to carry out activities aimed at compensation social risks. Using the example of the social risk of orphanhood, we can talk about assistance in compensating this social risk at the local level.

Scientific novelty. The scientific novelty lies in the analysis of federal laws, laws of the subjects of the Russian Federation, aimed at identifying the possibilities of local governments in the field of compensation of social risks.

Key words: Child, social risk, orphanhood, social support, local government.

Жизнь человека протекает, будучи «встроена» в окружающую действительность – в постоянном взаимодействии с природной, техногенной, информационной, социальной средой. Сегодня это взаимодействие настолько стремительно и изменчиво, что порождает ощущение непостоянства, непрочности. Это позволяет говорить о неопределенности и риске как перманентных характеристиках развития общества, деятельности людей. По словам Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, «мир вступил в принципиально новую фазу своего развития. В ту фазу, которую немецкий социолог Ульрих Бек на пороге XXI века назвал «глобальным обществом риска» [1]. Риск рассматривается как базовая категория, органически при- сущая человеческой жизни.

Нормальное течение жизни человека может в любой момент быть нарушено из-за реализации различных видов рисков. Одна из их разновидностей – социальные риски – в самом общем виде проявляется как невозможность обеспечить себе средства к существованию вследствие потери работы, ухудшения состояния здоровья, снижения работоспособности, кроме того, как затруднения, вызванные одиночеством, социальной изоляцией. Этот риск «угрожает» любому человеку независимо от его пола, возраста, рода занятий, иных обстоятельств. Видовые социальные риски, безусловно, проявляются с той или иной частотой для разных групп населения, но их родовым признаком выступает всеобщность, вероятность наступления в отношении любого лица. Признание этого государством и обществом опосредовало возникновение социально-обеспечительных обязательств, под которыми в науке предложено понимать относительные правоотношения активного типа, в которых орган социального обеспечения (организация, иное лицо) обязан в порядке и на условиях, предусмотренных законом или договором, предоставить лицу определенный вид социальных выплат, социальных услуг, социальных льгот [2, С. 344, 353].

Государство устанавливает параметры социального обеспечения – условия возникновения права на социальные предоставления, периодичность, размеры материальных выплат, услуг, льгот. Преодолеть рассматриваемый риск непросто, даже если речь идет о трудоспособном, экономически активном, способном к самостоятельным действиям человеке. В первую очередь в гарантированной поддержке нуждаются наиболее слабые члены общества, в первую очередь – дети.

Последствия реализации социальных рисков в отношении детей особенно сильны, поскольку ребенок, как правило, не обладает той степенью самостоятельности и сознательности, чтобы осознать риск, объективно оценить степень его воздействия, в необходимых случаях – предпринять меры к его предупреждению, преодолению. Защита ребенка – задача в первую очередь его семьи.

Конвенцией ООН «О правах ребёнка» [3] закреплён приоритет проживания ребенка в семье, общая ответственность родителей за его воспитание. Уровень жизни, необходимый для его всестороннего развития, должен в первую очередь обеспечиваться самими родителями, а государство, учитывая свои финансовые возможности, сложившуюся систему ценностей, уровень

социальной защиты, должно оказывать содействие родителям и другим лицам, воспитывающим детей, в осуществлении этого права, в том числе – предоставлять материальную поддержку как в денежной, так и в натуральной форме (обеспечение питанием, одеждой и жильем).

Конституцией РФ закреплен принцип государственной защиты детей, установлено, что забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей [4]. Эти положения нашли отражение в статье 54 Семейного кодекса РФ [5], согласно которой каждый ребенок имеет право жить и воспитываться в семье, знать своих родителей, право на их заботу, на совместное с ними проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам.

Таким образом, можно констатировать, что преодоление основных социальных рисков, реализовывающихся в отношении детей (утрата здоровья, малообеспеченность) – ответственность семьи при поддержке государства и общества. Однако возможны ситуации, когда распределение социального риска между этими социальными институтами невозможно, если у ребенка нет родителей или иных близких людей, обязанных позаботиться о нем.

В этом случае неспособность самостоятельно обеспечить нормальную жизнедеятельность в силу возраста усиливается риском отсутствия семейных обязанностей, что порождает синергию рисков, в результате взаимодействия которых негативные последствия отдельных социально-рисковых событий и состояний существенно усиливаются. Синергия – свойство, перешагнувшее к настоящему моменту пределы духовной риторики. Про словам Т. П. Берсеновой, использование понятия «синергия» в медицине (как наименование реакции организма на комбинированное воздействие двух или большего количества лекарственных веществ, значительно превышающее действие, оказываемое каждым компонентом в отдельности), в экономике (условие, состоящее в том, что общий результат превосходит сумму сложных эффектов), в социологии (совместный труд во всех областях человеческой деятельности как основа общности) и в других областях деятельности позволяет сделать общий вывод об универсальности этой категории [6, С. 41]. И если в иных сферах синергия может признаваться как положительное свойство, например, в рамках трудовой кооперации, то в случае с социальными рисками названный эффект лишь усугубляет трудную жизненную ситуацию.

Поэтому реализация социального риска, вызванного отсутствием семейных обязанностей в отношении ребенка, приводит к наибольшей уязвимости маленького человека, и компенсация риска «ложится на плечи» всех уровней государственной власти, местного

самоуправления, общественных организаций, общества в целом.

Федеральным законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» определено, что дети-сироты – это лица в возрасте до 18 лет, у которых умерли оба или единственный родитель, а дети, оставшиеся без попечения родителей, – лица в возрасте до 18 лет, которые остались без попечения единственного родителя или обоих родителей в связи с лишением их родительских прав, ограничением их в родительских правах, в связи с иными обстоятельствами, перечисленными в законе и препятствующими осуществлению родительских обязанностей [7].

У ребенка, относящегося в любой из перечисленных категорий, особенно сильно выражены неблагоприятные последствия рискованного события. Они требуют комплексной компенсации, выходящей за пределы социального обеспечения, поскольку не только материальны (отсутствие средств к существованию, невозможность получить поддержку семьи), но и значимы в социальном плане, а ребенок нуждается как в дополнительных выплатах, так и в разного рода услугах и помощи, направленных на улучшение качества его жизни, на содействие физическому, психологическому, социальному развитию, чтобы оно соответствовало достойному, или хотя бы минимально приемлемому уровню жизни.

Социальная защита таких детей обеспечивается и охраняется государством, виды социальных представлений, основные полномочия по их назначению и выплате, финансовые обязательства в этой сфере являются расходными обязательствами Российской Федерации и субъектов РФ. Такой подход законодателя видится вполне логичным, поскольку в сфере социального обеспечения как основного способа компенсации социальных рисков наиболее важными являются принципы всеобщности, обеспечения равенства прав всех граждан при сохранении дифференциации, обусловленной как объективными, так и субъективными обстоятельствами. В то же время, безусловно, необходимы совместные усилия всех уровней государственного и муниципального управления. Поэтому передача некоторых полномочий на местный уровень закономерна. М. Ю. Федорова подчеркивает, что многоуровневость публичной власти, на которую возлагаются соответствующие социальные обязательства – это один из аспектов распределения социального риска в рамках нормативного правового регулирования социального обеспечения. Такое распределение может сопровождаться передачей нижестоящему уровню необходимых для реализации передаваемых полномочий финансовых и материальных ресурсов [8, С. 95].

В отличие от ранее действовавшего Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [9], закреплявшего в статье 6 полномочия органов местного самоуправления по обеспечению социальной поддержки и содействию занятости населения, действующий в настоящее время закон [10] не включает подобных полномочий в перечень вопросов местного значения. Тем не менее, органы местного самоуправления как наиболее близкий населению уровень власти осуществляют определенную деятельность. В сфере защиты детства, к примеру, согласно ст. 8 Закона Свердловской области «О защите прав ребенка» [11] органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в пределах своей компетенции, сообразуясь с федеральным законом, осуществляют деятельность общего характера, направленную на недопущение определенных социальных рисков. Так, оздоровление и отдых детей, развитие организаций социальной инфраструктуры, физкультурно-спортивных организаций направлены на недопущение ухудшения здоровья ребенка. Деятельность в сфере опеки и попечительства, реализации прав ребенка на образование носит более широкий характер и может быть отнесена к социальной защите детей, в том числе – по предупреждению различных социальных рисков. Названные полномочия осуществляются за счет средств местных бюджетов.

Преодоление социального риска сиротства предполагает использование значительных ресурсов, поэтому на муниципальном уровне реализуются полномочия, переданные органами государственной власти субъектов РФ. Так, Постановлением Правительства Свердловской области от 18 мая 2017 г. № 346-ПП утверждено положение, регулирующее порядок предоставления, а также размер пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств областного бюджета или местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области [12]. Такое пособие назначается в размере трехмесячной государственной социальной стипендии без учета районного коэффициента. Выплата пособия осуществляется один раз в учебный год посредством принятия образовательной организацией распорядительного акта о выплате пособия. Выплата пособия производится, как правило, не позднее 30 дней с начала учебного года.

Другой пример социальной поддержки названных детей – бесплатный проезд на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), для посещения родственников, организаций дополнительного образования, культурно-массовых и спортивных мероприятий, подготовительных курсов, медицинских организаций, в иных установленных случаях, а также бесплатного проезда один раз в год во время каникул к месту жительства и обратно к месту учебы [13].

В случае, если ребенок обучается в муниципальной образовательной организации, именно на нее ложится весь круг обязанностей по формализации основания социального обеспечения и его предоставления – сбор и проверка необходимых документов, ознакомление обучающихся с распорядительным актом о выплате пособия, а также – непосредственно перечисление средств на счет ребенка либо выплата пособия. Аналогично закреплены полномочия и ответственность за организацию проезда детей-сирот на городском, пригородном транспорте, в сельской местности – на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы. Руководитель образовательной организации несет персональную ответственность за организацию этой деятельности.

Объективно существующая разница в финансовых возможностях муниципальных образований обуславливает закрепление в вышеназванных нормативных правовых актах финансирование соответствующих расходов за счет бюджета субъекта РФ в виде межбюджетных трансфертов из областного бюджета бюджетам муниципальных районов (городских округов). Однако, если муниципальные образовательные организации, как и государственные образовательные организации Свердловской области, располагают собственными возможностями, они могут, к примеру, обеспечить бесплатный проезд детей-сирот путем предоставления для проезда собственного транспорта. Таким образом, сочетание усилий различных субъектов призвано способствовать большей эффективности практики преодоления названного социального риска.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на отсутствие прямого указания в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» полномочий названных органов в сфере социального обеспечения, в том числе – социальной поддержки, муниципальные образования обладают возможностью осуществлять деятельность, направленную на компенсацию социальных рисков. На примере социального риска сиротства можно говорить о содействии в компенсации данного социального риска на местном уровне.

Литература:

1. Глава КС РФ Валерий Зорькин: Право в условиях перемен. [электронный ресурс]. URL: http://rapsinews.ru/international_publication/20130515/267367948.html (дата обращения 14.02.2018).
2. Лушников А. М., Лушникова М. В., Тарусина Н. Н. Договоры в сфере семьи, труда и социального обеспечения: учебное пособие. М.: Проспект, 2010. 432 с.
3. Конвенция о правах ребенка: Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. М.: НОРМА, 2002.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Семейный кодекс РФ: Федеральный закон 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16; 2018. № 1 (ч. I). Ст. 22.
6. Берсенева Т. П. Синергия и синергетика: категория исихазма и современная наука // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 369. С. 41–47.
7. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ (ред. от 01 мая 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880. 2017. № 18. Ст. 2666.
8. Федорова М. Ю. Распределение социальных рисков как метод управления ими: правовые аспекты // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 4 (30). С. 91–99.
9. Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 (утрачил силу).
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 47.
11. О защите прав ребенка: Областной закон от 23 октября 1995 года № 28-ОЗ (ред. от 25 сентября 2017 года) // Областная газета. 2015. 14 октября. 2017. 28 сентября.
12. Положение о размере и порядке выплаты пособия на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лицам, потерявшим в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающимся по очной форме обучения по основным профессиональным образовательным программам за счет средств областного бюджета или местных бюджетов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области: Утверждено Постановлением Правительства Свердловской области от 18 мая 2017 года № 346-ПП // Областная газета. 2017. 23 мая.

References:

1. The head of the Constitutional Court of the Russian Federation Valery Zorkin: Right in the face of change. [e-resource]. URL: http://rapsinews.ru/international_publication/20130515/267367948.html (date of reference 14.02.2018).
2. Lushnikov A. M., Lushnikova M. V., Tarusina N. N. Contracts in the field of family, labor and social security: a textbook. M.: Prospect, 2010. 432 p.
3. Convention on the Rights of the Child: Adopted by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 // International Acts on Human Rights. Collection of documents. M.: NORMA, 2002.
4. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993). Access from ref.-legal system "ConsultantPlus".
5. The Family Code of the Russian Federation: Federal Law of 29 December 1995 № 223-FL (as amended on December 29, 2017) // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 1996. № 1. 16; 2018. № 1 (P. I). Article 22
6. Berseneva T. P. Synergy and synergy: the category of Hesychasm and modern science // Tomsk State University Bulletin. 2012. № 369. P. 41–47.
7. On additional guarantees for social support of orphans and children left without parental care: Federal Law of December 21, 1996 № 159-FL (as amended on 01 May 2017) // Collection of the legislation of the Russian Federation. 1996. № 52. Art. 5880. 2017. № 18. Art. 2666.
8. Fedorova M. Yu. Distribution of social risks as a method of managing them: legal aspects // Bulletin of Perm University. Juridical sciences. 2015. № 4 (30). P. 91–99.
9. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506 (expired).
10. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 06 October 2003 № 131-FL (as amended on December 29, 2017) // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822. 2018. № 1 (Part I). Art. 47
11. On protection of the rights of the child: Regional Law of 23 October 1995 № 28-OL (as amended on September 25, 2017) // Regional newspaper. 2015. October 14th. 2017. 28th September.
12. Regulations on the size and procedure for payment of allowances for the purchase of textbooks and writing materials for orphans and children left without parental care, persons from orphan children and children left without parental care, people who lost both parents during the period of study single parent, full-time students in basic professional educational programs at the expense of the regional budget or local budgets of municipalities located in Sverdlovsk th field: Approved by the Resolution of the Government of Sverdlovsk region on 18 May 2017 № 346-RG // The regional newspaper. 2017. 23May.

Литература:

13. Порядок и условия проезда детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, потерявших в период обучения обоих родителей или единственного родителя, обучающихся в государственных образовательных организациях Свердловской области и муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории Свердловской области, на городском, пригородном транспорте, в сельской местности на внутрирайонном транспорте (кроме такси), а также проезда один раз в год к месту жительства и обратно к месту учебы: Утверждены Постановлением Правительства Свердловской области от 22 июня 2017 года № 428-ПП // Областная газета. 2017. 27 июня.

References:

13. Procedure and conditions of travel for orphans and children left without parental care, persons from among orphans and children left without parental care, people who have lost both parents or a single parent studying at state educational institutions in the Sverdlovsk region and municipal educational institutions located in the Sverdlovsk region, on urban, suburban transport, in rural areas on intra-district transport (except taxis), as well as travel once every year. one to the place of residence and back to the place of study: Approved by the Decree of the Government of the Sverdlovsk region of 22 June 2017 № 428-PP // Regional newspaper. 2017. 27th June.

ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ИНОЙ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ГРАЖДАНСКИМ СЛУЖАЩИМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Брюхина Е. Р.

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики в г. Перми (Россия), 614070, Россия, г. Пермь, ул. Студенческая, д. 38, ber-20@mail.ru

УДК 349.2-057.34
ББК 67.405.1

Цель. Изучение специфики осуществления иной работы государственным гражданским служащим, выявление граней, влияющих на служебные трудовые отношения.

Методы. В основу работы положен сравнительно-правовой метод познания, позволивший полноценно и углубленно изучить объект и предмет исследования. В исследовании использован комплекс общенаучных и специальных методов познания.

Проанализированы положения ТК РФ, регулирующие вопросы, связанные с совместительством, а также запреты, установленные п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 17 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», предусматривающие ряд обстоятельств, которые несовместимы с совмещением должности государственного гражданского служащего. Выявлено, что запрет на осуществление государственным гражданским служащим иной, как оплачиваемой работы, так и работы на безвозмездной основе не является безусловным, содержит ряд исключений, прямо содержащихся в законе и исключений, требующих анализа конкретного случая.

Результаты. Выявлено, что предусмотренный запрет на осуществление государственным гражданским служащим иной, как оплачиваемой работы, так и работы на безвозмездной основе не является безусловным, содержит ряд исключений, прямо содержащихся в законе и исключений, требующих анализа конкретного случая.

При выявлении нарушения со стороны государственного служащего запрета, необходимо анализировать наличие конфликта интересов сторон, а также соблюдения им порядка получения согласия или уведомления нанимателя о занятии иной, не связанной с осуществлением полномочий государственного гражданского служащего полномочий.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи трудового законодательства, Федерального закона от 17 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции».

Ключевые слова: трудовые отношения; совместительство; запрет на осуществление иной работы; конфликт интересов.

LABOR RELATIONS AND THE IMPLEMENTATION OF OTHER WORK OF STATE CIVIL SERVANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Bryukhina E. R.

candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil and Business Law, National Research University Higher School of Economics in Perm (Russia), 614070, Russia, Perm, Student str., 38, ber-20@mail.ru

Purpose. The study of the specifics of the implementation of other work of civil servants, the identification of the facets affecting the employment relationship.

Methods. The work is based on the comparative legal method of cognition, which allowed a full and in-depth study of the object and subject of research. The study used a set of General scientific and special methods of cognition.

Analyzed the provisions of the labor code, regulating issues related to compatibility, as well as prohibitions established by paragraph 3 part 1 of article 17 of the Federal law of July 17, 2004. № 79-FZ” on civil service in the Russian Federation”, providing for a number of circumstances that are incompatible with the combination of the position of civil servant. It is revealed that the ban on implementation by the public civil servant of other, both paid work, and work on a free basis is not unconditional, contains a number of the exceptions which are directly contained in the law and the exceptions demanding the analysis of the specific case.

Results. It is revealed that the provided ban on implementation by the public civil servant other, both paid work, and work on a free basis is not unconditional, contains a number of the exceptions which are directly contained in the law and the exceptions demanding the analysis of the specific case.

When detecting a violation by a public servant of the ban, it is necessary to analyze the existence of a conflict of interests of the parties, as well as compliance with the procedure for obtaining the consent or notification of the employer about the occupation of another, not related to the exercise of powers of a public civil servant.

Scientific novelty. Scientific novelty lies in the study of the relationship of labor legislation, the Federal law of July 17, 2004. № 79-FL” on civil service in the Russian Federation”, Federal law of 25.12.2008 № 273-FL (ed. of 28.12.2017)” on combating corruption”..

Key words: labor relations; combination; prohibition of other work; conflict of interests.

В настоящее время одним из актуальных вопросов, возникающих в правоприменительной практике, связанных с возможностью выполнения иной работы, осуществляемой государственными гражданскими служащими в свободной от осуществления служебных обязанностей время. Проблемы, возникают в градации правомерного и неправомерного осуществления иной работы.

В ст. 11 Трудового кодекса Российской Федерации (далее по тексту ТК РФ) определено, что особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников, (в том числе и государственных гражданских служащих) устанавливаются ТК РФ и иными федеральными законами. Согласно п. 5 ст. 11 ТК РФ, определяет пределы воздействия трудового законодательства по кругу лиц. Из смысла обозначенных норм следует, что особенности регулирования труда отдельных категорий работников регулируются нормами ТК РФ и распространяет свое действие на государственных гражданских служащих в полном объеме.

Регулирование отношений, связанных с трудом, (службой) гражданских служащих, должно осуществляться на основе принципов правового регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, указанных в ст. 2 ТК РФ [5].

Все это свидетельствует о том, что государственные гражданские служащие на любом уровне являются специальными субъектами трудового права [1], а служебные отношения на государственной гражданской службе между государственным органом и государственным гражданским служащим по своей правовой природе являются трудовыми [3; 14].

Законодательство о гражданской службе в отличие от трудового законодательства образуют нормативные правовые акты, регулирующие организацию гражданской службы РФ и правовое положение гражданских служащих, в т. ч. условия и порядок прохождения службы, виды поощрений и ответственность, основания прекращения государственно-служебных отношений и др. [1].

В соответствии с действующим законодательством иная оплачиваемая работа может осуществляться гражданским служащим в свободное от государственной гражданской службы время на условиях трудового договора (совместительство) или гражданско-правового договора.

Согласно действующему трудовому законодательству любой гражданин имеет право свободно выбирать работу, на которой он желает осуществлять трудовую деятельность. И если на данный момент времени он уже трудоустроен, но по каким-либо причинам объективного или субъективного характера, желает трудоустроиться или осуществлять еще одну иную работу, то он свободно может это сделать.

В соответствии со ст. 282 ТК РФ: совместительство – выполнение работником другой регулярной оплачиваемой работы на условиях трудового договора

в свободное от основной работы время [5]. Совместительство может производиться как в рамках одной организации, так и в различных, осуществляется на основании заключенного между сторонами трудового договора.

Исключение составляют ряд категорий работников, для которых ограничена или запрещена такая возможность в связи с особой спецификой осуществляемой ими деятельности. К такой категории относятся государственные гражданские служащие.

Противодействие коррупции в структурах государственной власти является одним из актуальных вопросов. В настоящее время от граждан все чаще поступают обращения, содержащие информацию о возможном нарушении запрета, установленного п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 17 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (далее по тексту Федеральный закон № 79-ФЗ) [6], предусматривающей ряд обстоятельств, которые несовместимы с совмещением должности государственного гражданского служащего. Запреты для служащих являются не только препятствием, но и средством самореализации государственного служащего. Запреты на государственной службе устанавливают запрещение совершать определенную деятельность, они могут осуществляться, путем действий или бездействий. Запреты ограничивают ряд конституционных прав государственных служащих, но принимаются они добровольно при поступлении на государственную службу. Установление запретов необходимо для повышения эффективности деятельности государственного служащего, установлению препятствий возможному злоупотреблению должностным положением и создание условий для независимости служебной деятельности в системе государственной гражданской службы.

Согласно ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ: лица, осуществляющие трудовую деятельность в сфере государственной гражданской службы, имеют право трудоустроиваться на иную работу в свободное от основных обязанностей время, при этом согласно пункту 3 части 1 ст. 17 Федеральный закон № 79-ФЗ: в связи с прохождением государственной гражданской службы государственному гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества

собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа [6].

В соответствии с части 2 статьи 14 Федерального закона № 79-ФЗ: гражданскому служащему предоставляется право заниматься любой иной законной оплачиваемой деятельностью при соблюдении им уведомительного порядка представителя нанимателя и отсутствии конфликта интересов [6].

На основании вышеизложенного, думается, что норма пункта 3 части 1 ст. 17 Федеральный закон № 79-ФЗ относится к числу запрещающих норм, обязывающих субъектов воздержаться от совершения определенных деяний, признанных законодателем противоправными [4]. По способу изложения норма носит отсылочный характер, ибо изложена ее часть и делается отсылка к тексту нормативного акта, в котором содержится недостающая часть [2; 91], она определена в части 2 статьи 14 Федерального закона № 79-ФЗ. В зависимости от круга лиц нормы статьи 14 и 17 Федерального закона № 79-ФЗ являются специальными, распространяющими действие на определенную категорию субъектов права – государственных гражданских служащих. Сам запрет является общей нормой, а исключение устанавливается специальной нормой. Из этого следует, что вышеобозначенная норма устанавливает императив с возможными дозволениями, прямо предусмотренными законами, при этом не делается акцент этим же законом или иным. По своему содержанию запреты близки к правоограничениям государственного гражданского служащего, но имеют свою специфику. Установленные правоограничения рассматриваются в двух проявлениях, в несовместимости должности государственного гражданского служащего с другими видами деятельности и в обеспечения дисциплинарного режима на государственной гражданской службе.

Следует обратить внимание, что Федеральный закон № 79-ФЗ устанавливает запрет на занятия иными видами деятельности государственным гражданским служащим, четко определяются эти виды деятельности, которые могут осуществляться на безвозмездной и возмездной основе. Обращает на себя то обстоятельство, что Закон определяет два различных порядка для государственного служащего, которые он должен соблюдать,

дабы оставаться в рамках закона при осуществлении иной деятельности. Мало того, прослеживается своеобразный подход законодателя. В случае занятия иным видом деятельности на безвозмездной основе – это разрешительный порядок, а в случае осуществления иного вида деятельности на возмездной основе – это уведомительный порядок. Тем самым, законодатель устанавливает более жесткий подход к безвозмездному осуществлению иного вида деятельности государственного гражданского служащего, нежели возмездному. Полагаю, что если учитывать тенденцию к ужесточению, связанному с запретом на осуществление иного вида деятельности для гражданских служащих, данный пробел необходимо устранить, путем введения единого разрешительного порядка.

Так, согласно пункту 3 части 1 ст. 17 Федеральный закон № 79-ФЗ: в связи с прохождением государственной гражданской службы государственному гражданскому служащему запрещается заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя, которое получено в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме участия на безвозмездной основе в деятельности коллегиального органа организации на основании акта Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; представления на безвозмездной основе интересов Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в органах управления и ревизионной комиссии организации, учредителем (акционером, участником) которой является Российская Федерация или субъект Российской Федерации, в соответствии с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации или нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, определяющими порядок осуществления от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации полномочий учредителя организации либо управления находящимися в федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации акциями (долями участия в уставном

капитале); иных случаев, предусмотренных федеральными законами [6]. Следовательно, для осуществления деятельности на безвозмездной основе государственному служащему необходимо получить разрешение представителя нанимателя.

Норма, ст. 14 Федерального закона № 79-ФЗ формирует специальный правовой режим для государственных служащих, которым предоставляется право заниматься любой иной законной оплачиваемой деятельностью при соблюдении им уведомительного порядка представителя нанимателя и отсутствии конфликта интересов.

В соответствии с действующим законодательством иная оплачиваемая работа может осуществляться гражданским служащим в свободное от государственной гражданской службы время на условиях трудового договора (совместительство) или гражданско-правового договора.

Тот факт, что подобная деятельность носит оплачиваемый характер, обязывает гражданского служащего соблюдать определенные условия: предварительно уведомить представителя нанимателя и избежать возникновения конфликта интересов (ситуаций, при которых личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей (часть 1 статьи 19 Закона № 79-ФЗ, ч. 1 ст. 10 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»[7]); соблюсти установленные ст. 16, 17 Федеральным законом № 79-ФЗ ограничения и запреты. Если, государственный служащий надлежащим образом уведомил представителя нанимателя о выполнении иной оплачиваемой работы, например в качестве председателя ТСЖ, а от представителя нанимателя не последовало запретительных распоряжений, полагаю, нарушения норм действующего законодательства, относительно нарушения запрета на занятие иной деятельности не прослеживается.

При анализе действий государственного служащего, связанного с нарушением запрета на занятие иным видом деятельности следует обращать внимание на наличие, либо отсутствие конфликта интересов. Согласно части 1 статьи 19 Федеральный закон № 79-ФЗ: конфликт интересов представляет собой ситуацию, при которой личная заинтересованность государственного гражданского служащего Российской Федерации влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан,

организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

В силу части 1 статьи 10 Федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»: под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий) [7].

Согласно части 2 статьи 10 Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О противодействии коррупции»: под личной заинтересованностью понимается возможность получения доходов в виде денег, иного имущества, в том числе имущественных прав, услуг имущественного характера, результатов выполненных работ или каких-либо выгод (преимуществ) лицом, указанным в части 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ и (или) состоящими с ним в близком родстве или свойстве лицами (родителями, супругами, детьми, братьями, сестрами, а также братьями, сестрами, родителями, детьми супругов и супругами детей), гражданами или организациями, с которыми лицо, указанное в части 1 ст. 10 Федерального закона № 273-ФЗ, и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями. А также в соответствии с частью 3 статьи 19 Федеральный закон № 79-ФЗ: под личной заинтересованностью гражданского служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения гражданским служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи или лиц, указанных в пункте 5 части 1 статьи 16 Федерального закона № 79-ФЗ, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами. Анализу должен подвергаться должностной регламент, в котором четко определяется должностной функционал, носящий властно-распорядительный характер или функционал, связанный с контролем и надзором в определенной сфере, связанной или нет с деятельностью государственного служащего и иной деятельностью, которую он осуществляет. Вместе с тем обращаем внимание, что в соответствии с ч. 2 ст. 17 Федерального закона N 79-ФЗ и п. 6 ст. 11 Федерального закона от 25.12.2008 N 273-ФЗ «О противодействии коррупции»:

в случае если владение гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов либо в целях предотвращения конфликта интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации [7]. Думается, если взаимосвязь прослеживается, то конфликт интересов налицо и как следствие включается запрет на осуществление иной оплачиваемой работы, как на возмездной, так и на безвозмездной основе, последствием чего будет являться привлечение государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности по правилам предусмотренным трудовым законодательством и Федеральным законом от 17 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

Таким образом, действующее законодательство определяет, что служебные отношения на государственной гражданской службе между государственным органом и государственным гражданским служащим по своей правовой природе являются трудовыми, на которые распространяют действие нормы Трудового кодекса РФ и нормативные правовые акты, регулирующие организацию гражданской службы РФ и правовое положение гражданских служащих.

Закон определяет два различных порядка для государственного служащего, которые он должен соблюдать, дабы оставаться в рамках закона при осуществлении иной деятельности в зависимости от того оплачиваемый он или нет. В первом случае необходимо соблюдение уведомительного порядка представителя нанимателя и отсутствия конфликта интересов, а для осуществления деятельности на безвозмездной основе государственному служащему необходимо получить разрешение представителя нанимателя.

Предусмотренный запрет на осуществление государственным гражданским служащим иной, как оплачиваемой работы, так и работы на безвозмездной основе не является безусловным, содержит ряд исключений, прямо содержащихся в законе и исключений, требующих анализа конкретного случая.

При выявлении нарушения со стороны государственного служащего запрета, необходимо анализировать наличие конфликта интересов сторон, а также соблюдения им порядок получения согласия или уведомления нанимателя о занятии иной, не связанной с осуществлением полномочий государственного гражданского служащего полномочий. Если запрет нарушается, это является обстоятельством возникновения служебно-трудовой ответственности государственного гражданского служащего.

Литература:

1. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07 января 2002 г. № 1 (ч. 1). Ст. 3.
2. *Грабовский И. А.* Трудовые отношения на государственной гражданской службе // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: Философия. Социология. Право. 2010. [электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovye-otnosheniya-na-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhbe> (дата обращения 22.08.2018).
3. *Ершова Е. А.* Трудовые правоотношения государственных гражданских и муниципальных служащих в России. М.: Статут, 2008. 668с.
4. О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 17 июля 2004 года № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 02.08.2004. № 31. ст. 3215. (ред. от 03.08.2018).
5. *Марченко М. Н.* Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2016. 640с.
6. *Дерябина Е. С., Третьякова Е. С.* Теория государства и права: учебное пособие для студентов очно-заочной формы обучения. Пермь, 2017. 255 с.
7. О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.12.2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

References:

1. Labor Code of the Russian Federation: Federal Law of 30 December 2001 № 197-FL // Meeting of the Legislation of the Russian Federation. 7 January 2002 № 1 (p. 1). Art. 3.
2. *Grabovsky I. A.* Labor Relations in the State Civil Service // Scientific Gazette of Belgorod State University. Series: Philosophy. Sociology. Law. 2010. [e-resource]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovye-otnosheniya-na-gosudarstvennoy-grazhdanskoy-sluzhbe> (date of reference 22.08.2018).
3. *Ershova E. A.* Labor Relations of State Civil and Municipal Employees in Russia. M.: Statute, 2008. 668 p.
4. On the state civil service in the Russian Federation: Federal Law of 17 July 2004 № 79-FL // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 02.08.2004. № 31. Art. 3215.
5. *Marchenko M. N.* Theory of State and Law: a textbook. M.: Prospectus, 2016. 640 p.
6. *Deryabina E. S., Tretyakova E. S.* Theory of State and Law: textbook for students of part-time education. Perm, 2017. 255 p.
7. On Countering Corruption: Federal Law of 25 December 2008 № 273-FL // Collected Legislation of the Russian Federation. 29.12.2008. № 52 (p. 1). Art. 6228.

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОБЛАСТИ НАЛОГОВ И СБОРОВ КАК ИСТОЧНИКОВ МЕСТНЫХ ДОХОДОВ

Лапо С. А.

аспирант кафедры административного и финансового права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, lsa-jurist@mail.ru

Сидоров Ю. В.

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой административного и финансового права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66, yuriy.sidorov@ui.ranepa.ru

УДК 342.9:[336.22:352]
ББК 67.401+67.402.23

Предмет: предметом статьи являются проблемы правового и организационного характера, связанные с квалификацией административных правонарушений в области налогов и сборов как источников формирования местных доходов.

Методы: проведен теоретико-правовой анализ проблем квалификации административных правонарушений, связанных с привлечением к административной ответственности в области налогов. Исследуются правовые основы, юридические составы указанных административных правонарушений, их основные виды и особенности квалификации должностными лицами налоговых органов и судебных органов.

Результаты и практическая значимость: по итогам исследования, сделан вывод, что в настоящее время для надлежащей квалификации правонарушений в налоговой сфере необходимо закрепить составы правонарушений по налогам и сборам в одном нормативном правовом акте – КоАП РФ.

Научная новизна: заключается в предложении по решению проблем квалификации административных правонарушений в рассматриваемой сфере путем унификации юридической ответственности в области налогов и сборов.

Ключевые слова: административное правонарушение, административная ответственность, квалификация, налоговое правонарушение, налоговая ответственность.

PROBLEMS OF QUALIFICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENSES IN THE FIELD OF TAXES AND FEES AS SOURCES OF LOCAL INCOMES

Lapo S. A.

post-graduate student of the Department of Administrative and Financial Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, lsa-jurist@mail.ru

Sidorov Yu. V.

candidate of Law, Head of Department Department of Administrative and Financial Law of the Ural Institute of Management – Branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, yuriy.sidorov@ui.ranepa.ru

Subject: The subject of the article is legal and organizational issues related to the qualification of administrative offenses in the field of taxes and fees as sources of local income generation.

Methods: a theoretical and legal analysis of the problems of qualification of administrative offenses related to bringing to administrative responsibility in the field of taxes. The legal framework, the legal composition of these administrative offenses, their main types and peculiarities of qualification by officials of tax authorities and judicial bodies are investigated.

Results and practical significance: according to the results of the study, it was concluded that at the present time for proper qualification of offenses in the tax field it is necessary to fix the offenses on taxes and fees in one regulatory legal act – the Administrative Code of the Russian Federation.

Scientific novelty: lies in the proposal to solve the problems of qualifying administrative offenses in the considered area through the unification of legal liability in the field of taxes and fees.

Key words: administrative offense, administrative responsibility, qualification, tax offense, tax liability.

В настоящее время, в условиях экономических санкций пополнение доходной части местного бюджета является одним из приоритетных направлений деятельности Федеральной налоговой службы РФ, которое достигается, в том числе путем пресечения фактов нарушения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах.

Нормы НК РФ [1] устанавливает систему налогов и сборов, страховые взносы и принципы обложения страховыми взносами, а также общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации и носят регулятивный характер для соответствующей группы общественных отношений.

Для контроля и надзора за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты в бюджетную систему Российской Федерации налогов, сборов, страховых взносов созданы налоговые органы.

В Постановлении Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» [2] определено, что налоговые органы применяют предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства о налогах Российской Федерации.

При этом следует отметить, что, несмотря на многочисленные изменения, внесенные как в налоговое, так и административное законодательство, количество административных правонарушений в налоговой сфере остается значительным.

Как показывают статистические данные ФНС России по Свердловской области [3] в 2010 году в отношении должностных лиц организаций было составлено 12 780 протоколов об административных правонарушениях, в 2011 году – 9 210, в 2013 году – 10 705, за нарушение законодательства о применении контрольно-кассовой технике в 2014 году – 3214 (по РФ – 142 692),

в 2015 году – 3208 (по РФ – 149 840), в 2016 году – 3294 (по РФ – 134 564), в 2017 году по РФ – 63 035.

Наибольшее количество административных дел связано с нарушением сроков постановки на налоговый учет, нарушением сроков представления налоговых деклараций, непредставлением (несообщением) сведений необходимых для осуществления мероприятий налогового контроля, правовое регулирование которых в отношении должностных лиц организаций осуществляется статьями 15.3, 15.5, 15.6 КоАП РФ [4], наряду с составами административных правонарушений по ст. 15.4, 15.7, 15.8, 15.9, 15.11 КоАП РФ, а в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, налоговых агентов, соответствующими статьями НК РФ.

Составы административных правонарушений, как правило, связаны с осуществлением налогового контроля за хозяйствующими субъектами, деятельность которых направлена на получение прибыли, которая формирует доходную часть местного бюджета.

Для анализа проблем квалификации административных правонарушений необходимо определить, что подразумевается под квалификацией административного правонарушения.

В научной литературе категория «квалификация административного правонарушения» рассматривается с различных точек зрения.

В. В. Лихарев, анализируя понятия квалификации, отметил, что квалифицировать административное правонарушение — значит, установить тождество между признаками административного правонарушения, закрепленного в административно-правовой норме, и признаками совершенного противоправного деяния [5].

А. П. Коробов отмечает, что правовая квалификация непосредственно связана с установлением фактов, порождающих правоотношения и невозможна без учета структуры правовых норм, являясь при этом элементом правоприменения как подведение конкретной ситуации под соответствующую правовую норму [6].

О. В. Никулина считает, что правовую квалификацию административных правонарушений составляет умственная деятельность правоприменителя, содержанием которой состоит в оценке совершенного деяния, образующего состав административного правонарушения и нахождение нормы административного права, предусматривающей ответственность за такое деяние [7].

Таким образом, под квалификацией административного правонарушения следует понимать сопоставление уполномоченным должностным лицом совершенного деяния с составом административного правонарушения содержащегося в соответствующей норме КоАП РФ.

Квалификация административного правонарушения представляет собой установление в деянии лица всех элементов конкретного состава административного правонарушения.

Под составом административного правонарушения понимается юридическая конструкция, которая состоит из четырех обязательных элементов – объекта, субъекта, объективной стороны, субъективной стороны.

Отсутствие одного из элементов состава административного правонарушения исключает возможность правильной квалификации административного правонарушения.

Можно выделить следующие критерии правовой квалификации нарушений законодательства о налогах и сборов и их зависимость от:

- объекта посягательства, защищаемого нормами главы 15 КоАП РФ, соответствующего классификационной группе однородных общественных отношений в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг;
- процессуально удостоверенного характера, способа, времени и места совершения деяния, признаки которого закреплены в применяемой административной норме;
- категорией субъекта юридической ответственности за нарушения налоговых норм, обозначенных в налоговом или административном законодательстве.

В соответствии с квалификацией нарушений в области налогов и сборов объектом противоправных посягательств рассматриваемой группы являются правоотношения, возникшие при исполнении обязанностей, предусмотренных налоговым законодательством.

В. В. Шекшин [8] в зависимости от объекта посягательства классифицирует административные

правонарушения в области налогов по предмету правового регулирования следующим образом:

- отношения, связанные с исчислением и уплатой налогов и сборов;
- отношения, возникающие при осуществлении налогового контроля;
- отношения, связанные с рассмотрением споров между налогоплательщиками и налоговыми органами;
- отношения, связанные с принудительным взиманием налогов и сборов.

Исходя из этого, объективная сторона перечисленных выше правонарушений отличается в зависимости от характера и условий совершенного деяния, но в основном выражается в форме бездействия (ст. 15.3, 15.4, 15.5, 15.6, 15.7, 15.8, 15.9, 15.11 КоАП РФ), а также действия ст. 15.6 КоАП РФ.

Субъектами административных правонарушений по рассматриваемым статьям являются только должностные лица организаций.

Наряду с этим в некоторых случаях, предусмотренных законом, в качестве субъекта привлекаемого к административной ответственности могут выступать главные бухгалтера или иные лица, на которых возложено исполнение административно-хозяйственных или организационно-распорядительных функций по исполнению требований налогового законодательства.

В соответствии с КоАП РФ субъективную сторону рассматриваемых правонарушений составляет вина как в форме умысла (ст. 15.6, 15.11 КоАП РФ), так и неосторожности (ст. 15.3, 15.4, 15.5, 15.7, 15.8, 15.9 КоАП РФ).

Однако необходимо констатировать: ответственность по вышеперечисленным правонарушениям наступает, когда должностным лицом не выполняются требования, предусмотренные налоговым законодательством по постановке на налоговый учет, представлению деклараций, документов необходимых для осуществления налогового контроля, связанных с возникновением, изменением или прекращением отношений по уплате налогов.

Кроме административной ответственности за нарушение налогового законодательства существует налоговая ответственность предусмотренная нормами НК РФ, к которой привлекаются налогоплательщики (организации, налоговые агенты, индивидуальные предприниматели, физические лица).

Составы налоговых правонарушений аналогичны составам административных правонарушений.

Разграничение составов осуществляется в основном по субъектам и субъективной стороне, также в НК РФ для некоторых составов имеются свои квалифицирующие признаки по ст. 116, 119, 129.1 НК РФ.

Субъективная сторона административных и налоговых правонарушений разграничивается по формам

вины, а точнее по характеру ее определения в соответствующих правонарушениях.

В составах налоговых правонарушений форма вины может быть умышленной с прямым или косвенным умыслом и неосторожной в форме небрежности, а в административных правонарушениях умышленной с прямым или косвенным умыслом и неосторожной в форме небрежности или самонадеянности.

Несмотря на то, что юридическая ответственность установлена разными нормативными правовыми актами, привлечение к административной ответственности должностных лиц осуществляется только при наличии факта доказанного налогового правонарушения, который имеет доминирующее значение для правовой квалификации и привлечения к ответственности должностного лица организации.

НК РФ и КоАП РФ имеют одинаковые составы правонарушений законодательства о налогах и сборах, вследствие чего возникают определенные трудности при правовой квалификации административных правонарушений в области налогов. Существует расхождение в подходах к толкованию норм НК РФ и КоАП РФ судьями и налоговыми органами.

Например, при рассмотрении административных правонарушений по ст. 15.3 КоАП РФ судьи общей юрисдикции [9–11] рассматривают несвоевременную подачу заявления о постановке на налоговый учет в качестве плательщика ЕНВД в качестве признака объективной стороны и привлекают должностных лиц организаций к административной ответственности. Судьи арбитражных судов при рассмотрении налоговых правонарушений по ч. 1 ст. 116 НК РФ отменяют решения налоговых органов о привлечении организации к налоговой ответственности. На том основании, что раз налогоплательщик уже поставлен на учет в соответствии со статьей 83 НК РФ, то и нарушение сроков подачи заявления о постановке на налоговый учет в качестве плательщика ЕНВД не образует объективной стороны ч. 1 ст. 116 НК РФ [12–14].

Налоговые органы, в свою очередь, исходят из четкого посыла закона о том, что подача заявления о постановке на налоговый учет в качестве плательщика ЕНВД необходима для налогового контроля и исчисления и обеспечения уплаты налогов, что образует состав налогового и административного правонарушения.

Необходимо отметить, что в соответствии с разными судебными решениями несвоевременная подача заявления о постановке на налоговый учет в качестве плательщика ЕНВД затрудняет квалификацию действий должностного лица организации налоговыми органами с целью составления протокола об административном правонарушении.

Еще одним проблемным моментом, заслуживающим внимания при квалификации административных правонарушений в области налогов, являются разные подходы судов общей юрисдикции при рассмотрении дел по ст. 15.5, 15.6 КоАП РФ.

Например, Томский областной суд в постановлении от 19.05.2017 № 4а-197/2017 [15], рассматривая ранее вынесенные постановления по делу об административном правонарушении по ч. 1 ст. 15.6 КоАП РФ изменил квалификацию на ст. 15.5 КоАП РФ, так как в протоколе об административном правонарушении было установлено несвоевременное представление налоговой декларации по налогу на прибыль за 1 квартал 2016 года. При этом суд исходил из того, что нарушение срока представления налоговой декларации по налогу на прибыль за 1 квартал 2016 года образует состав административного правонарушения предусмотренного ст. 15.5 КоАП РФ. Налоговый орган осуществлял квалификацию за непредставление авансового расчета (налоговой декларации) по налогу на прибыль за 1 квартал 2016 года, хотя сам расчет в протоколе был поименован как налоговая декларация за 1 квартал 2016 года.

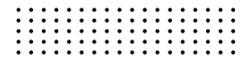
Аналогичные постановления были вынесены Забайкальским краевым судом от 10.03.2017 № 4А-74/2017 [16], Хабаровским краевым судом от 04.05.2016 по делу № 4А-234/2016 [17].

Противоположным является Постановление Севастопольского городского суда от 24.10.2016 № 4А-290/2016 [18], которым установлено, что несвоевременное представление расчета авансового платежа по налогу на прибыль (налоговой декларации за отчетный период) объективную сторону данного административного правонарушения по ст. 15.5 КоАП РФ не образует, так как в НК РФ разграничены понятия «налоговая декларация» и «расчет авансового платежа».

Приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии единого подхода, позволяющего правильно квалифицировать правонарушения в области налогов по НК РФ и КоАП РФ при наличии одинаковых составов.

Наряду с перечисленными проблемы, трудности квалификации административных правонарушений возникают при исключении части составов налоговых правонарушений (ст. 117, 118 НК РФ) из НК РФ, введения новых составов налоговых правонарушений (ст. 126.1, 129.4, 129.6, 129.7, 129.8, 129.9, 129.10, 129.11 НК РФ) без внесения соответствующих поправок в составы административных правонарушений по КоАП РФ и рассмотрении дел по административным правонарушениям судебными органами, а по налоговым правонарушениям налоговыми органами.

Таким образом, рассмотрев некоторые проблемы квалификации административных правонарушений в области налогов, можно сделать следующие выводы:



Лано С. А., Сидоров Ю. В.

1. Квалификация правонарушений в области налогов и сборов связана с охранительной функцией правовой нормы и составом правонарушения, при этом в зависимости от субъекта правонарушения происходит привлечение к административной или налоговой ответственности.

2. Составы правонарушений в КоАП РФ, НК РФ являются одинаковыми и отличаются только субъектами, субъективной стороной. В связи, с чем необходимо лишь внести соответствующие изменения в КоАП РФ для унификации юридической ответственности.

3. Наличие двух самостоятельных кодифицированных актов приводит к тому, что при квалификации правонарушений применяются разные подходы при толковании норм НК РФ для привлечения к ответственности виновных лиц.

4. Для единообразной квалификации административных правонарушений в области налогов и сборов необходима унификация ответственности в данной сфере, содержащейся в нормах НК РФ и КоАП РФ путем закрепления всех составов правонарушений в одном нормативном правовом акте – КоАП РФ, содержащем охранительные нормы.

Литература:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая): Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 146-ФЗ (в ред. от 19.02.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 года № 506. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Данные по формам статистической налоговой отчетности [Электронный ресурс]. URL: https://www.nalog.ru/rn66/related_activities/statistics_and_analytics/forms/#t2 (дата обращения 09.09.2018).
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (в ред. от 03.04.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. *Лихарев В. В.* Квалификация административных правонарушений в сфере охраны общественного порядка: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1988. 19 с.
6. *Коробов А. П.* Правовая квалификация: основы, понятие, значение этапы: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов. 2005. 22 с.
7. *Никулина О. В.* Административная ответственность в сфере потребительского рынка: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2010. 24 с.
8. *Шекишин В. В.* Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2006. 146 с.
9. Постановление по делу об административном правонарушении по делу № 5-389/2017 от 19 сентября 2017 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Постановление по делу об административном правонарушении по делу № 3-423/2017 от 19 сентября 2017 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Постановление по делу об административном правонарушении по делу № 5-351/2017 от 06 сентября 2017 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. Tax Code of the Russian Federation (Part One): Federal Law of July 31, 1998 № 146-FL. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
2. On approval of the Statute on the Federal Tax Service: Government Decree of 30 September 2004 № 506. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
3. Data on the forms of statistical tax reporting [e-resource]. URL: https://www.nalog.ru/rn66/related_activities/statistics_and_analytics/forms/#t2 (date of reference 09.09.2018).
4. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses: Federal Law of 30 December 2001 № 195-FL. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
5. *Likharev V. V.* Qualification of administrative offenses in the field of public order: the dissertation author’s abstract for the degree of candidate of legal sciences. M., 1988. 19 p.
6. *Korobov A. P.* Legal qualification: fundamentals, concept, meaning stages: dissertation abstract for the degree of candidate of legal sciences. Saratov, 2005. 22 p.
7. *Nikulina O. V.* Administrative responsibility in the consumer market: dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2010. 24 p.
8. *Shekshin V. V.* Administrative responsibility for offenses in the field of taxes and fees: dissertation for the degree of candidate of legal sciences. M., 2006. 146 p.
9. The decision on the case of an administrative offense in the case of № 5-389 / 2017 of 19 September 2017. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
10. The decision on the case of an administrative offense in the case of № 3-423/2017 of 19 September 2017. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.
11. The decision on the case of an administrative offense in the case of № 5-351 / 2017 of 06 September 2017. Access from the ref.-legal system “Consultant Plus”.

Литература:

12. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23 ноября 2015 года № Ф09-8444/15 по делу № А76-10300/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 17 сентября 2014 года № Ф03-3656/2014 по делу № А51-34580/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
14. Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 22 мая 2017 года № 18АП-2997/2017 по делу № А76-28497/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
15. Постановление Томского областного суда от 19 мая 2017 года № 4а-197/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Постановление Забайкальского краевого суда от 10 марта 2017 года № 4А-74/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
17. Постановление Хабаровского краевого суда от 04 мая 2016 года по делу № 4А-234/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
18. Постановление Севастопольского городского суда от 24 октября 2016 года № 4А-290/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

12. Decree of the Arbitration Court of the Ural District of 23 November 2015 № F09-8444 / 15 in case № А76-10300 / 2015. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus".
13. Resolution of the Arbitration Court of the Far Eastern District of 17 September 2014 № F03-3656 / 2014 in case № А51-34580 / 2013. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus".
14. Resolution of the Eighteenth Arbitration Court of Appeal of 22 May 2017 № 18AP-2997/2017 in case № А76-28497 / 2016. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus".
15. Resolution of the Tomsk Regional Court of 19 May 2017 № 4а-197/2017. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus".
16. Resolution of the Trans-Baikal Regional Court of 10 March 2017 № 4А-74/2017. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus".
17. Resolution of the Khabarovsk Regional Court of 04 May 2016 in case № 4А-234/2016. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus".
18. Resolution of the Sevastopol City Court of 24 October 2016 № 4А-290/2016. Access from the ref.-legal system "Consultant Plus"..

**ВОПРОСЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
ЗА МЕЛКОЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО ЛИЦАМИ,
ЗАНИМАЮЩИМИ ДОЛЖНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ
СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Гришин Д. А.

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, denis.grishin@ui.ranepa.ru

УДК 351:328.185
ББК 67.401.02

Цель. В данной статье анализируются проблемы теории и практики применения уголовно-правовой нормы об ответственности за мелкое взяточничество с учетом квалифицирующих признаков получения взятки лицом, занимающим должности государственной и муниципальной службы.

Научная новизна. Высказывается авторская позиция, связанная с совершенствованием уголовного законодательства в сфере ответственности за мелкое взяточничество лицами, занимающими должности на государственной и муниципальной службы Российской Федерации, а так же освобождения от уголовной ответственности.

Ключевые слова: освобождение от уголовной ответственности, мелкое взяточничество, должностное лицо, лицо, занимающее государственную должность Российской Федерации.

**CRIMINAL RESPONSIBILITY ISSUES FOR A SMALL BATTLE
BY PERSONS TAKING PUBLIC POSITIONS AND MUNICIPAL
SERVICE OF RUSSIAN FEDERATION**

Grishin D. A.

candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Criminal Legal Disciplines, Ural Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, March 8 str., 66, grishin_d.a.@ui.ranepa.ru

Purpose. This article analyzes the problems of the theory and practice of applying the criminal law rule on responsibility for petty bribery, taking into account the qualifying features of receiving a bribe by a person holding positions of state and municipal service.

Scientific novelty. The author's position is expressed related to the improvement of criminal legislation in the field of responsibility for petty bribery by persons holding positions in the state and municipal service of the Russian Federation, as well as exemption from criminal liability.

Key words: exemption from criminal liability, petty bribery, official, person holding a public office in the Russian Federation.

В декабре 2018 года будет ровно 10 лет, как российское государство противодействует одной из серьезнейших проблем, а именно должностной (коррупционной) преступности. Прошедший период показывает, что, не смотря на принимаемые меры, коррупция продолжает влиять на экономику, препятствует цивилизованному развитию общества и государства. Государство в свою очередь продолжает совершенствовать уголовно-правовой механизм противодействия преступности посягающей на интересы государственной службы, службы в органах местного самоуправления путем применения мер законодательной превенции, мер профилактики, общественного воздействия и т.д.

Совершенно обоснованно, по моему мнению, законодатель, следуя выбранному пути, внес существенные изменения в нормы предусматривающие уголовную ответственность за коррупционные преступления, входящие в Главу 30 УК РФ (Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления).

Все внесенные изменения Федеральным законом от 03.07.2016 N 324-ФЗ не являются предметом настоящего исследования, так как для противодействия коррупции особо значимо дифференциация взяточничества в зависимости от суммы взятки. Статья 291.2 Мелкое взяточничество закрепила ответственность за получение взятки, дачу взятки лично или через посредника в размере, не превышающем десяти тысяч рублей.

Результативность принятых законодательных мер подтверждаются данными о состоянии коррупционной преступности, размещенными на официальном сайте МВД РФ. Так, например, за период января по октябрь 2018 года было раскрыто 4919 случаев мелкого взяточничества (при общем количестве раскрытых коррупционных преступлений 24286), что составляет пятую часть все коррупционной преступности [1].

Можно дискутировать о целесообразности такого деления, но бесспорно выделение такого понятия как мелкое взяточничество будет способствовать дифференцированию ответственности особенно на низшем уровне коррупции, в сторону уменьшения мер уголовно-правовой репрессии и общей гуманизации ответственности. На данном уровне субъектами уголовной ответственности, как правило, становятся рядовые государственные и муниципальные служащие, учителя, врачи, представители власти и иные субъекты. Опять же детерминирующие факторы не являются предметом данного исследования, но очевидно причинами совершения мелкого взяточничества является необходимость удовлетворения базовых потребностей человека. В этой связи приравнивать степень общественной опасности лиц совершающих мелкое взяточничество (до 10 тысяч рублей) и иные формы взяточничества совершенно не справедливо.

Статья 6 УК РФ, закрепляя принцип справедливости, четко устанавливает, что наказание и иные меры уголовно-правового характера должны соответствовать характеру и степени общественной опасности

преступления, обстоятельствам его совершения и личности виновного.

В свою очередь, проводя сравнительный анализ личности винного, нас заинтересовал тот факт, что в статье 291.2 УК РФ (мелкое взяточничество) все субъекты, по мнению законодателя, обладают совершенно равной общественной опасностью и квалифицирующим признаком признается только рецидивный характер совершения преступлений имеющих отношение к взяточничеству.

Вся коррупционная преступность имеет отношение к специальному субъекту преступления, то есть должностному лицу, но, как нам кажется, степень общественной опасности их деяния различается.

В соответствии с диспозицией ст. 285 УК РФ субъектом должностного (коррупционного) преступления может являться только должностное лицо, то есть лицо, которое помимо обязательных признаков, закрепленных в уголовном законе должно постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителей власти либо постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ

Таким образом, к должностным лицам у нас могут относиться:

- 1) лица, занимающие государственные должности Российской Федерации,
- 2) лица, занимающие должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации,
- 3) лица, занимающие должности федеральными конституционными законами
- 4) лица, занимающие должности федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов.

Перечень государственных должностей Российской Федерации определен Указом Президента РФ от 11 января 1995 г. №32 «О государственных должностях Российской Федерации» [2]. Анализ данного Указа позволяет сделать вывод о том, что в России большое количество должностей, которые охватывают широкий круг различных прав и обязанностей.

С учетом изложенного, обратим внимание на уголовную ответственность за получение взятки специальным субъектом преступления (ч. 4 ст. 290 УК РФ) – лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления. Подробный анализ субъектов данного преступления и проблем, возникающих в правоприменительной практике при их установлении, был произведен в ранее проведенном исследовании [3].

Возникает другой вопрос, почему нет дифференцированной ответственности и возможности применения специального условия для неограниченного освобождения от уголовной ответственности за мелкое взяточничество. По моему мнению, законодателю необходимо при решении этих двух вопросов учесть следующее:

1. При квалификации мелкого взяточничества разграничить лиц, занимающих должности государственной и муниципальной службы и иных субъектов, совершающих преступления связанные с получением мелкой взятки. Это необходимо сделать в связи с тем, что указанные субъекты относятся к особой категории субъектов обладающих особыми должностными

полномочиями, а как следствия в результате коррупционных действия этих субъектов страдает авторитет органов государственной власти, поэтому их деяния обладают большей общественной опасностью. Это можно подтвердить, например, путем сравнения с преподавателями учебных заведений, которых судебная практика так же признает должностными лицами.

2. При установлении условий для освобождения от уголовной ответственности, которые и так установлены в примечании к статье 291.2 УК РФ: «Лицо, совершившее дачу взятки в размере, указанном в настоящей статье, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо в отношении его имело место вымогательство взятки, либо это лицо после совершения преступления добровольно сообщило в орган, имеющий право возбудить уголовное дело, о даче взятки» обратить внимание на то, что данное преступление относится к категории небольшой тяжести. Это значит, что возможно предусмотреть возможность освобождения от уголовной ответственности не только за дачу мелкой взятки, но и за получение взятки. Так как было уже подмечено о вынужденности совершения указанных действий, что являться основным детерминирующим фактором.

Литература:

1. Состояние преступности в России за январь – октябрь 2018 [электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/15036860/> (дата обращения 29.11.2018)
2. О государственных должностях Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 32 // Собрание законодательства Российской Федерации. 16 января 1995. № 3. Ст. 173.
3. *Гришин Д. А.* Вопросы уголовной ответственности и освобождения от ответственности за дачу взятки лицам, занимающим должности государственной и муниципальной службы Российской Федерации // Муниципалитет: экономика и управление. 2017. № 4. С. 117

References:

1. The state of crime in Russia for January – October 2018. [e-resource]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/15036860/> (date of reference 29.11.2018)
2. On state positions of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation of 11 January 1995 № 32 // Collected Legislation of the Russian Federation. January 16, 1995. № 3. Art. 173.
3. *Grishin D. A.* Issues of criminal liability and exemption from liability for giving bribes to persons occupying positions of state and municipal service of the Russian Federation // Municipality: economy and management. 2017. № 4. P. 117

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на дискете (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу vestnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8–10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н. Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А. Г. Калпина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С. И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpru-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А. М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от

Примеры структурированных аннотаций:

1 Мороз П. А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены «зоны риска» для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3 Курицева Ю. Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

- 19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.
- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
 - Фенухин И. В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
 - Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
 - Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
 - Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
 - О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть изменена.

Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык**;
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык**.
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык**.

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылаются один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A. M. Silence of professionals // Neza-visimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District “: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I. V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.

Examples of structured abstracts:		
<p>1 Moroz P. P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis</p> <p>Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis.</p> <p>Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined.</p> <p>Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis.</p> <p>Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.</p>	<p>2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1.</p> <p>Purpose: study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975.</p> <p>Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data.</p> <p>Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property.</p> <p>Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.</p>	<p>3 Kuritseva Yu. E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region)</p> <p>Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation.</p> <p>Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis.</p> <p>Results and practical significance. The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented.</p> <p>Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.</p>
Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!		

- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V. L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 “Summary and abstract. General requirements”. Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPa experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Юридический адрес: 119571, Россия, г. Москва, проспект Вернадского, 82

Адрес редакции/издателя/типографии:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uapa.ru

<http://www.ui.ranepa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ» обязательны.

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Е.В. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки

Е.В. Макеева и О.Ю. Ефимова

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 50009 от 24.05.2012 г.)

Подписной индекс 66067 в каталоге «Издания органов научно-технической информации»
ОАО Агентства «Роспечать» (цена 2604 рубля 00 коп. за полугодие)

Подписано в печать 24.12.2018

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 16,25. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ №211

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ



ISSN 2304-3385