

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»



***НАУЧНЫЕ
ЗАПИСКИ
НГУЭУ***

Выпуск 4

2020

СОСТАВ РЕДКОЛЛЕГИИ:

кандидат экономических наук, доцент *С. П. Анофриков*
доктор социологических наук *С. В. Ильиных*
кандидат экономических наук, доцент *Н. А. Лучина*
кандидат экономических наук, доцент *В. В. Мельников*
доктор экономических наук, профессор *Л. Б. Нюренбергер*
кандидат физико-математических наук, доцент *А. И. Пестунов*
кандидат технических наук, доцент *С. Н. Терещенко*
кандидат социальных наук, доцент *Л. Ю. Шадрина*
кандидат юридических наук, доцент *О. Н. Шерстобоев*

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

и.о. проректора по научной работе и общественным связям *А. А. Макарецев*

В журнале опубликованы результаты научных исследований в областях:

- экономика;
- менеджмент;
- юриспруденция;
- социология;
- психология;
- философия;
- регионалистика;
- международные отношения;
- информационные технологии.

Учредитель: ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»

Журнал учрежден решением Ученого совета ГОУ ВПО «Новосибирский государственный университет экономики и управления» — «НИНХ» в 2004 г. (протокол № 1 от 12.10.2004 г.).

Свидетельство о регистрации средства массовой информации
выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
Эл № ФС 77-33370 от 9 октября 2008 г.

Регистрационное свидетельство № 349 от 20 сентября 2010 г.

Статьи, представляемые для публикации в журнале отправляются на электронную почту по адресу:
Naychnie_zapiski_NGUEU@nsuem.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ВОПРОСЫ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

<i>Тлембаева Ж. У.</i> К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН	4
<i>Олейник Дмитрий</i> ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКИ РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ В ФРГ.....	10
<i>Нургазинов Б. К.</i> СООТНОШЕНИЕ ОБЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ПРАВОСУДИЯ С ПРИНЦИПАМИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН (ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ).....	15
<i>Гун Нань Чэнь Гуйсинь</i> СУДЕБНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КИТАЯ	24
<i>Саламатова М. А.</i> НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ КАК НАЧАЛЬНАЯ СТАДИЯ СОВЕТСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА (1918–1936 ГГ.).....	32

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

<i>Рассказова В. В.</i> ГЕНДЕРНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА РЫНКА ТРУДА ИТ-СФЕРЫ	38
--	----

ГОСУДАРСТВО И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

<i>Апрелкова А. В.</i> ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРОДУКЦИИ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ.....	41
<i>Саламатова А. А.</i> ОРГАНИЗАЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ.....	45
<i>Ярославцева А. С.</i> АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ОРГАНИЗАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ООО «МЕДПРАКТИКА».....	49
<i>Чамбал-оол О. Р.</i> ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ.....	52

Ж. У. Тлембаева

канд. юрид. наук, профессор, заведующая кафедрой медицинского права и этики НАО
«Медицинский университет Астана»
zhanna.ot@mail.ru

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА СПРАВЕДЛИВОСТИ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация. В статье проанализированы проявления принципа справедливости, как одного из важнейших принципов административных процедур. Проблема актуализируется в свете последних изменений казахстанского законодательства об административных процедурах, в области здравоохранения и обращает внимание к международным документам в сфере здоровья, прежде всего, актам Всемирной организации здравоохранения, играющей важную роль в распространении идей справедливости в сфере здравоохранения. Автор отмечает чрезвычайную актуальность принципа справедливости и практическую значимость изучения практики его реализации в сфере здравоохранения для правоприменения. Кроме того, описаны причины и условия неравенства возможностей при распределении ресурсов в сфере здравоохранения и выявлены механизмы борьбы с проявлениями несправедливости и неравенства в здравоохранении.

Ключевые слова: справедливость, здравоохранение, неравенство, принципы административных процедур.

Понятие «справедливость» пронизывает все области жизнедеятельности общества. Одним из значений термина «справедливость» в юриспруденции является соответствие совершенного деяния наказанию, а в общественной жизни — баланс интересов и прав человека. Право и справедливость как социальные регуляторы всегда обращены к свободе человека и его ответственности за свои действия. На сегодняшний день справедливость является неотъемлемой частью правоприменительной деятельности, ибо все споры, конфликты и противоречия, затрагивающие человеческую свободу, требуют использования отмеченного принципа [1, с. 42].

Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (далее — АППК) [2] в главе 2 не выделяет отдельно принцип справедливости в качестве принципа административных процедур. Вместе с тем, согласно п. 2 ст. 6 АППК установленные в главе 2 принципы административных процедур «не являются исчерпывающими и не могут быть препятствием для

применения других принципов права». Такой подход законодателя, возможно, связан со сложностью в определении нормативно-оценочного характера принципа справедливости, а также тем, что представления о справедливости имеют конвенциональный характер.

Нельзя не согласиться с К. В. Давыдовым, который отмечает, что «принципы административных процедур выступают комбинацией двух основных правовых принципов — законности и справедливости» [3, с. 131–132]. А. Б. Зеленцов определяет принцип административной справедливости как «сплав, соединение принципов равенства, пропорциональности и беспристрастности» [4, с. 386]. Нарушение этих принципов административным актом он приравнивает к нарушению принципа административной справедливости, а реализацию принципа справедливости — связывает с правильным использованием публичной администрацией дискреционных полномочий [4, с. 382].

Таким образом, принцип справедливости действует независимо от его норматив-

ного закрепления, что обеспечивается другими принципами административных процедур.

Административная справедливость означает, что «публичная администрация при осуществлении административных функций принимает управленческие решения, основанные на критериях материальной справедливости... В этом случае административная справедливость как одна из целей права обеспечивается посредством административной, а не юрисдикционной, судебной функции» [4, с. 381–383]. В данном контексте административная справедливость обеспечивается всеми механизмами защиты права. При осуществлении правосудия в конкретном деле, когда в результате административной несправедливости (*принятого в нарушение существующих ценностей и стандартов административного решения, устанавливаемых нормами административного права*) задействуются конкретные механизмы защиты права, включающие пересмотр административного решения в органе, издавшем данный акт, судебный пересмотр административных решений.

Справедливость в отношении здоровья является одной из главных целей при принятии странами мер в области общественного здравоохранения. Важность справедливости отражена в Повестке дня в области устойчивого развития, принятой Организацией Объединенных Наций, где во главу угла поставлен принцип «никто не должен быть забыт» (Организация Объединенных Наций, 2015 г.), а также в документе Здоровье-2020 — основах европейской политики ВОЗ в области охраны здоровья и благополучия, в котором справедливость является одним из центральных элементов (Европейское региональное бюро ВОЗ, 2013 г.). Понятие «справедливость» «отражает политическую цель достижения равных условий и равных возможностей, имея в виду справедливость в отношении итоговых показателей здоровья, а также рисков для здоровья и детерминант здоровья (экологических и прочих)» [5, с. 1–2].

В соответствии с Уставом ВОЗ (1946 г.) «обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека» [6]. Такое понима-

ние налагает на государства определенные юридические обязательства по обеспечению доступа к доступной по стоимости медицинской помощи, а также по реализации других прав человека (на жилье, образование, труд, питание, информацию, гендерное равенство и участие). Обязанность государств поддерживать право на здоровье рассматривается в рамках различных международных механизмов в области прав человека, таких как Универсальный периодический обзор или Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Во многих случаях право на здоровье закреплено в национальном законодательстве или конституции [7].

Главным ориентиром в дискурсах по вопросам справедливости в сфере здравоохранения являются нормы ст. 29 Конституции Республики Казахстан, гарантирующими право граждан на охрану здоровья, получение бесплатного гарантированного объема медицинской помощи в государственных и частных лечебных учреждениях, а также у лиц, занимающихся частной медицинской практикой [8].

Право на здоровье является одним из согласованных на международном уровне стандартов в области прав человека. Хотя, следует отметить, что около 60 стран не признают право на охрану здоровья конституционным правом и более 30 стран, не ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах [9]. Право на здоровье означает право на пользование системой для охраны здоровья, которая предоставляет всем равные возможности для поддержания наивысшего достижимого уровня Здоровья [7]. К правам человека в сфере охраны здоровья относятся: право на информированное согласие, право на свободный выбор врача и учреждения здравоохранения, медицинскую тайну и конфиденциальность, право на защиту нарушенных прав и право на доступность услуг в системе здравоохранения. Лечение и уход врач предоставляет каждому пациенту, они должны предоставляться с соблюдением прав человека [10]. Неотъемлемой частью права на охрану здоровья считается также доступ к жизненно необходимым лекарствам. Нарушения этих прав могут иметь

серьезные последствия для здоровья населения страны.

Для Казахстана значение принципа справедливости в сфере здравоохранения чрезвычайно актуально, несмотря на то, казалось бы благополучную ситуацию с продолжительностью жизни, которая является важным показателем эффективности системы здравоохранения государства. Как отмечают казахстанские исследователи, в эпоху Казахской ССР, в 1987 г. средняя продолжительность жизни у нас была 69,3 года, и этот показатель неуклонно рос. С обретением независимости этот показатель начал неуклонно снижаться и к 1996 г. составлял 64,1 год (снизился на 5,2 года за 9 лет), приблизившись к 1978 г. (64,2 года). Казахстан только к 2011 г. приблизился к показателям КазССР 1987 г. в 69 лет. Казахстан по индексу продолжительности жизни в 2016 г. занял 111 место в мире, что указывает на низкую эффективность системы здравоохранения страны [11].

Средняя продолжительность жизни казахстанцев в 2019 г. составила 73 года, на 8 лет меньше европейского показателя. Согласно статистике первую строчку рейтинга по средней продолжительности жизни в Казахстане занимает Алматы, где граждане доживают до 76 лет. В других регионах, по данным исследователей, этот показатель на три года меньше [12]. Для сравнения: средняя продолжительность жизни в мире за последние 70 лет увеличилась на 23 года, сообщается на сайте ООН. По данным ВОЗ, она составляет 71 год — 68,5 лет для мужчин и 73,5 года для женщин [13].

Как отмечают российские исследователи, дискуссии по проблемам справедливости в отношении здоровья, начавшиеся в последней четверти XX в. и продолжающиеся до настоящего времени, связаны с рядом «вопросов, важнейшими из которых становятся соотношение равенства возможностей и равенства результатов». Для оценки социальных неравенств, в том числе в сфере здоровья, нужно отталкиваться от неравенства возможностей [14, с. 156]. «Вместе с тем, — пишет О. Караева, — ни в одной стране мира система здравоохранения не может в полной мере покрыть потребности людей в медицинской помощи.

Это переводит анализ в плоскость того, как сделать систему здравоохранения эффективной, с одной стороны, и справедливой для большинства населения — с другой» [15, с. 50].

И здесь возникает ряд вопросов: какие возможности со стороны государства препятствуют достижению равного доступа к здравоохранению? Насколько справедливо осуществляется распределение ресурсов? Как реализуется принцип справедливости при равном получении одинакового объема бесплатной медицинской помощи трудоспособным, делающим отчисления в ФОМС и лиц, получающих зарплату в «конверте» и т. д.

В Кратком обзоре заключительного доклада Комиссия по социальным детерминантам здоровья Всемирной организации здравоохранения, внесшей огромный вклад в распространение идей справедливости в сфере здравоохранения, указывается, что право на беспристрастное и справедливое разрешение дела может выражаться в *обязанности публичной администрации действовать объективно или обслуживать всех на равных основаниях* [16]. Нарушение данного принципа является основанием дисквалификации должностных лиц публичной службы, закрепленным в административно-процессуальном законодательстве [14, с. 156].

Неравенство возможностей при распределении ресурсов, дискриминация в медицинском обслуживании между работниками и пользователями услуг — являются барьером для доступа к качественным медицинским услугам. Специальная комиссия по социальным детерминантам здоровья Всемирной организации здравоохранения пришла к выводу о том, что распределение денег, власти и ресурсов определяют условия, в которых люди рождаются, растут, живут, работают и стареют [17]. Так, к примеру, неравный доступ к жизненно необходимым лекарствам по сути приравнивается к неравному доступу к качественным медицинским услугам. Ведь, как отметила экспертная комиссия по вопросам доступа к лекарственным средствам в 2011 г., «право на медицинскую помощь прямо пропорционально зависит от доступа к лекарственным средствам». Доступ к жизненно необходи-

мым лекарствам является неудовлетворительным во многих развивающихся странах. Примерно от 1,3 до 2,1 млрд человек в мире не имеют надлежащего доступа к жизненно необходимым лекарствам. Согласно проведенным исследованиям за 2011 г., примерно одна треть населения мира не имеет адекватного доступа к жизненно необходимым лекарствам [10]. При этом высокая цена является одним препятствующим фактором в обеспечении доступа к лекарствам.

В последние десятилетия предпринимаются различные меры по совершенствованию системы здравоохранения, нормативно-правовой базы, обеспечению гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, перевода услуг в сфере здравоохранения в онлайн формат и т. д. Удалось добиться повышения продолжительности жизни, улучшились позиции республики в рейтинге мировых экономик агентства Bloomberg по качеству здравоохранения и т. д.

Онлайн услуги в сфере здравоохранения в Казахстане осуществляются посредством портала «электронного правительства» (eGov.kz), посредством которого Правительство предоставляет информацию и государственные услуги по выдаче: выписки из медицинской карты стационарного больного, направления пациентам на госпитализацию в стационар в рамках гарантированного объема бесплатной медицинской помощи, информации об участии в качестве потребителя медицинских услуг и о перечисленных суммах отчислений и (или) взносов в системе обязательного социального медицинского страхования, справки с наркологической организации, справки с психоневрологической организации, запись на прием к врачу. Положительно оценивая цифровые инструменты и «электронное правительство», повышающие доступность информации, ОБСЕ в своем отчете отмечает, что они могут способствовать открытости и большей прозрачности управления. Кроме того, «электронное правительство» может участвовать в противодействии коррупции, поскольку разъясняет процедуры и устраняет возможность принятия решений на усмотрение облеченного властью лица [18, с. 61]. Однако, несмотря на некоторые достижения национальной системы здравоохранения,

«вместе с тем, — как указывается в Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 г., утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г., — «имеет место недостаточное финансирование здравоохранения и неравномерное распределение финансовых ресурсов по регионам. Наблюдается дефицит медицинского персонала в отдаленных регионах с разницей между кадровой обеспеченностью городов и сел в четыре раза. Это приводит к сравнительно слабой динамике качества медицинских услуг и доступности высококвалифицированной медицинской помощи» [19].

Сохраняется и проблема гендерного неравенства в оплате труда. Женщины составляют 70 % всех работников в традиционно «феминизированных» отраслях, в том числе в здравоохранении, где уровень оплаты труда, как правило, низок. В среднем, заработная плата женщин составляет 68,6 % от заработной платы мужчин во всех отраслях, хотя в период с 2006 по 2016 гг. разрыв в оплате труда сократился ориентировочно с 38 до 33 % [18, с. 165]. Такие обстоятельства увеличивают нестабильность в сфере здравоохранения, поэтому политика в области гендерного равенства должна приблизиться к стандартам ОЭСР.

В данном вопросе сложно не согласиться с точкой зрения Е. Смайлова, который констатирует, что «несмотря на многократное увеличение финансирования сферы здравоохранения со стороны государства, существенная часть граждан, которая может себе это позволить, обращается в частные клиники, мотивируя это низким качеством услуг в государственных учреждениях и необходимостью долгого ожидания своей очереди. Еще часть казахстанцев, более состоятельных или попавших в более трудную ситуацию, выезжают за получением медицинских услуг в ближнее и дальнее зарубежье [20].

Проблема неравного доступа к медицинским услугам связана также с неравенством в доступности медицинской помощи между регионами Республики, городом и селом, которая «может достигать 10-кратной и более разницы». При этом, как отметил эксперт А. Нургожаев, «радикальные контрасты наблюдаются и в обеспеченности ре-

сурсами: объемы финансирования программ местных бюджетов по оснащению медорганизаций оборудованием различаются в 5 и более раз, по повышению квалификации медицинских работников — в 20 и более раз» [20]. Социальные последствия такого неравенства в здравоохранении очевидны. В этой связи решения, принимаемые уполномоченными государственными органами, должны быть направлены на решение именно этой проблемы.

Необходимо отметить, что нередко основания для нарушения принципов справедливости в здравоохранении, являющихся результатом выбора руководителей исполнительных органов власти, формируются в условиях отсутствия открытого обсуждения развития здравоохранения. Однако подход к охране здоровья на основе соблюдения прав человека требует, чтобы политика и программы здравоохранения уделяли приоритетное внимание потребностям тех, кто находится в конце пути к обеспечению большей справедливости, — этот принцип отражен в недавно принятой Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и в концепции всеобщего охвата медицинскими услугами [7].

Процесс принятия административных решений должен соответствовать общепринятым стандартам, таким как рациональность, справедливость, логичность и открытость. Так, в разъяснительной статье, опубликованной на официальном сайте ЭСКАТО ООН 10.07.2009, значится, что *эффективное управление* включает процесс принятия административного решения и процесс его исполнения. При этом эффективность раскрывается через следующие черты указанных процессов: участие, консенсус, отчетность, контроль, прозрачность, ответственность, справедливость [21]. К примеру, в Японии критериями оценки государственного управления и административно-правового регулирующего воздействия признаются внутренняя солидарность, справедливость, отсутствие зависти, инвестиции в будущие поколения [22, с. 41].

Нужно предоставить возможности гражданскому обществу организоваться и действовать таким образом, который содействует и реализует политические и социальные

права, влияющие на справедливость в отношении здоровья» [22, с. 12]. Поэтому справедливость в здравоохранении предполагает не только осуществление поддерживающих мер со стороны уполномоченных государственных органов, принимающих решения, но и разнообразные формы конструктивного участия всех заинтересованных сторон, включая неправительственные организации, в формировании программ. Только совместный комплексный подход и включение всех областей государственной власти в решение проблемы смогут дать ощутимо заметные результаты, приведя к стабилизации в системе здравоохранения.

Список литературы

1. Булгаков В. В, Елисеева О. В, Тимченко Е. В. Справедливость в сфере реализации судебных решений // Вестн. ТГУ. Вып. 3 (3). 2015. С. 42–46.
2. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350> (дата обращения: 17.11.2020).
3. Давыдов К. В. Принципы административных процедур: функции, система, перспективы развития // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2017. № 2. С. 125–143.
4. Зеленцов А. Б. Административная справедливость и административная юстиция // Административное судопроизводство в российской федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства / под ред. Ю. Н. Старилова. Изд-во Воронеж. гос. ун-та [электронный ресурс]. URL: http://www.law.vsu.ru/science/publications/pdf/jubilee_2013_7_337_1060.pdf (дата обращения: 19.11.2020).
5. Комплект материалов по проблеме неравенств в отношении экологических условий и здоровья. Пособие для понимания и уменьшения неравенств в отношении экологического риска. Всемирная организация здравоохранения, 2019 г. [электронный ресурс]. URL: https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/420416/Environmental-health-inequalities-resource-package-rus.pdf (дата обращения: 19.11.2020).
6. Устав (конституция) Всемирной организации здравоохранения [электронный ресурс]. URL: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf (дата обращения: 19.11.2020).
7. Права человека и здоровье сайт ВОЗ [электронный ресурс]. URL: <https://www.who.int/ru/newsroom/fact-sheets/detail/human-rights-and-health> (дата обращения: 19.11.2020).

8. Конституция Республики Казахстан. Конституция принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [электронный ресурс]. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_ (дата обращения: 16.11.2020).
9. КЭСКП. Замечание общего порядка № 14 документ ООН, E/C.12/2000/4 (11 августа 2000 г.) [электронный ресурс]. URL: [www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/ E.C12.2000.4.En](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C12.2000.4.En) (дата обращения: 17.11.2020).
10. Охрана здоровья и права человека: ресурсное пособие. Пятое изд., доп., 2015; пер. с англ. языка. Центр здоровья и прав человека имени Франсуа-Ксавье Баню <http://harvardfxbcenter.org/> (дата обращения: 19.11.2020).
11. Конеев К., Калдыбаев А. Что не дает развиваться здравоохранению Казахстана [электронный ресурс]. URL: https://forbes.kz/process/medicine/chto_ne_daet_razvivatsya_zdravoohraneniyu_kazahstana/ (дата обращения: 20.11.2020).
12. В каком регионе Казахстана люди живут дольше всего? [электронный ресурс]. URL: <https://ru.sputnik.kz/society/20190305/9514671/prodolzhitelnost-zhizni-regiony-kazahstan.html> (дата обращения: 19.11.2020).
13. На 23 года увеличилась средняя продолжительность жизни в мире за 70 лет — ООН [электронный ресурс]. URL: <https://informburo.kz/novosti/na-23-goda-velichilas-srednyaya-prodolzhitelnost-zhizni-v-mire-za-70-let-oon.html> (дата обращения: 17.11.2020).
14. Савельева Ж. В., Мухарямова Л. М., Кузнецова И. Б. Социальная справедливость в здравоохранении: опыт и оценки россиян // Мир России. 2018. Т. 27. № 3. С. 154–179.
15. Караева О. Представления о справедливости и эффективности в системах здравоохранения различных стран // Вестн. общественного мнения № 1–2 (117), январь–июнь 2014. С. 50–65 [электронный ресурс]. URL: http://www.levada.ru/sites/default/files/vom_1-2_2014.pdf (дата обращения: 18.11.2020).
16. Краткий обзор заключительного доклада Комиссии по социальным детерминантам здоровья «Ликвидировать разрыв в течение жизни одного поколения. Соблюдение принципа справедливости в здравоохранении путем воздействия на социальные детерминанты здоровья» (2008 г.) [электронный ресурс]. URL: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69832/WHO_IER_CSDH_08.1_rus.pdf;jsessionid=EDCA60F28D4113B53151CADB9A401C8B?sequence=6 (дата обращения: 18.11.2020).
17. Социальные детерминанты здоровья (2009) // Всемирная организация здравоохранения [электронный ресурс]. URL: http://www.who.int/social_determinants/thecommission/finalreport/closethegap_how/ru/index2.html (дата обращения: 18.11.2020).
18. Реформы в Казахстане: успехи, задачи и перспективы. Секретариат по международным отношениям. Подразделение по работе со странами Евразии [электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/eurasia/countries/Eurasia-Reforming-Kazakhstan-Progress-Challenges-Opport.pdf> (дата обращения: 18.11.2020).
19. Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года и признании утратившими силу некоторых указов Президента Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 г. № 636 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан [электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1800000636> (дата обращения: 17.11.2020).
20. Неравенство в сфере здравоохранения [электронный ресурс]. URL: <http://agkipr.kz/archives/1648> (дата обращения: 17.11.2020).
21. Секция транспортной политики и развития, Экономическая и социальная комиссия ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО). URL: https://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_primer/314_good_governance.html (дата обращения: 17.11.2020).
22. Актуальные проблемы административного права и административного процесса: Сборник научных статей / отв. ред. М.А. Штатина. М.: РГУП, 2017. 280 с.

ПРЕДЕЛЫ СУДЕБНОЙ ПРОВЕРКИ РЕШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ В ФРГ

Аннотация. В статье рассматривается вопрос правомерности административного акта в ФРГ, алгоритм ее проверки, пределы судебного контроля, в особенности, в отношении решений по усмотрению и при применении неопределенных правовых понятий.

Ключевые слова: проверка, закон, административные органы, правомерность, суд, полномочие.

В силу принципа исследования всех обстоятельств дела административный суд согласно ч. 1 § 86 Закона об административных судах (ЗАС) должен во всех случаях исследовать обстоятельства дела по долгу службы, не будучи связанным объяснениями и доводами участников (в том числе в отношении правового основания), и установить, является ли административный акт противоправным и нарушает ли он права истца, и если да, то в какой степени. Принцип связанности публичной администрации законом (ч. 3 ст. 20 Основного закона ФРГ) и гарантия правовой защиты (ч. 4 ст. 19 Основного закона ФРГ) требуют по общему правилу, чтобы административный суд проверял применение права административным органом в полном объеме.

Вытекающий из связанности публичной администрации законом принцип законности государственного управления ограничивает исполнительную власть предписаниями законодателя и тем самым подвергает ее судебному контролю. Принцип законности содержит два компонента: принцип приоритета закона и принцип оговорки в законе. Принцип приоритета закона означает, что органы государственного управления должны действовать в соответствии с законом и не могут предпринимать никаких действий, противоречащих закону. Этот принцип действует без ограничений во всех сферах государственного управления. В соответствии с оговоркой в законе, административные органы вправе действовать только в том случае, если они были уполномочены на это законом. При этом уполномочивающее правовое основание всегда необходимо в случаях издания обременяющего административного акта, поскольку адресат такого

акта может ссылаться на свои основные права, ограничение которых допустимо только на основании закона. Дискуссионным является вопрос о необходимости закона в сфере позитивного государственного управления, например, при предоставлении субсидий. Субсидирование по общему правилу подпадает под действие оговорки в законе. Поскольку речь идет о распределении денег налогоплательщиков, то и принимать решение по этому вопросу должен представитель налогоплательщиков (парламент). Достаточным, однако, является любое волеизъявление парламента, например посредством указания в законе о бюджете на финансирование определенных программ. По иному выглядит ситуация согласно разработанной Федеральным Конституционным Судом теории существенности только в случае, когда посредством субсидирования помимо предоставления выгоды получателю субсидии одновременно происходит вмешательство в сферу основных прав третьих лиц. Например, субсидирование прессы должно осуществляться только на основании соответствующего закона, так как целевое субсидирование одного СМИ ухудшает конкурентоспособность других, а также ставит под угрозу независимость прессы от государства.

Относительно вопроса правомерности административного акта — типичной формы действий государственного управления — из вышеизложенного следует, что административный акт является правомерным только в том случае, если при его издании были соблюдены все требования закона, т. е. если административный орган осуществил правомерным способом направленное на издание административного акта

административное производство, а также выполнил все требования закона относительно компетенции, процедуры и формы (формальная правомерность). Кроме того, административный акт может быть правомерным только в том случае, если он основывается на уполномочивающем правовом основании и административный орган должным образом реализовал требования этого основания относительно правовых условий его применения, а также относительно выбора правовых последствий (материальная правомерность).

Проверка правомерности должна начинаться с определения потенциально релевантного правового основания, лежащего в основе принимаемого административного акта, поскольку оно является стержнем всей последующей проверки, только из него следуют все остальные требования правомерности — компетенция, правовые условия применения правового основания, дискреционные полномочия и т. д. Затем, как правило, проверяется формальная правомерность административного акта. Далее следует проверка соответствия административного акта содержательным требованиям правового основания (материальная правомерность). Поскольку материальная правомерность состоит из правовых условий применения правового основания и правовых последствий, то и схема ее проверки следует двухкомпонентной модели, согласно которой проверяется, соблюдены ли определенные правовой нормой условия применения правового основания и, в случае необходимости, охватывают ли предусмотренные правовым основанием правовые последствия регулирование, содержащееся в оспоренном административном акте.

Для дискреционных решений в соответствии с предл. 1 § 114 ЗАС действует исключение из принципа судебной проверки в полном объеме. В соответствии с нормой «В той мере, в какой административный орган уполномочен действовать по своему усмотрению, суд также проверяет, являются ли административный акт либо отказ в его издании... противоправными по причине превышения установленных законом пределов усмотрения или по причине того, что усмотрение было осуществлено в форме, не

соответствующей цели предоставления полномочия». Несмотря на формулировку «также проверяет», речь идет не о расширении пределов судебной проверки, а в конечном итоге об их ограничении. Компетенция судов сводится к правовому контролю и, следовательно, к установлению ошибок усмотрения. Кроме того, в отличие от административного органа, принимающего решение по результатам рассмотрения жалобы, административный суд не проверяет целесообразность административного действия.

Согласно § 40 Закона об административном производстве, административный орган обязан осуществлять свое усмотрение в соответствии с целью предоставленных полномочий и соблюдать установленные законом границы усмотрения. Цель предоставленных полномочий может быть прямо определена в законе. В противном случае она устанавливается посредством толкования. Границы усмотрения могут вытекать из закона, предоставившего свободу усмотрения, а также из всех иных законов. К установленным законом, кроме того, относятся границы, вытекающие из конституционного права и, особенно, из основных прав, например, соблюдение принципов соразмерности, равного обращения и др. К установленным законом требованиям, предъявляемым к дискреционным решениям, относится также необходимость надлежащего исследования административным органом обстоятельств дела, на которых основывается его решение по усмотрению.

Если административный орган не соблюдает эти правовые требования, то его действия содержат «ошибки усмотрения» и соответственно являются противоправными. Ошибками усмотрения являются превышение пределов усмотрения, неиспользование усмотрения и злоупотребление свободой усмотрения (ненадлежащее использование усмотрения). Нарушение свободы усмотрения всегда является также и нарушением права. В ситуации предъявления иска об оспаривании это всегда ведет к отмене административного акта в той мере, в какой было нарушено право истца. В ситуации предъявления иска о принуждении к исполнению обязанности, иск будет обоснован лишь не в полном объеме, если у ад-

министративного органа есть выбор в принятии решения в рамках предоставленной ему свободы усмотрения. В этих случаях дело является неподготовленным для принятия решения и, следовательно, суд выносит решение о необходимости пере(издания) административного акта по усмотрению с учетом правовой позиции суда, если только не имеет место сокращение усмотрения до нуля (Дело является подготовленным для принятия решения, если выполнены все фактические и правовые условия для принятия судом окончательного решения относительно издания административного акта). Если бы в этом случае суд удовлетворил иск в полном объеме, это привело бы к нарушению принципа разделения властей.

В качестве примера ошибки усмотрения можно привести решение об увольнении в связи с выходом на пенсию 62-летнего консула в соответствии с § 36 Федерального закона о чиновниках (BBG), обоснованное необходимостью противодействовать увеличению среднего возраста сотрудников дипломатической службы. Суд при проверке решения установил, что оно содержит ошибки усмотрения и, следовательно, является противоправным, указав, что в соответствии с § 36 Закона, политические чиновники хотя и могут быть отправлены в отставку в любое время. Однако цель нормы заключается в обеспечении надлежащего исполнения обязанностей политическим чиновником в постоянном соответствии с политикой правительства. В связи с этим при принятии решения об отставке надлежащими могут быть только соображения относительно способности или готовности соответствующего чиновника обеспечивать надлежащее исполнение обязанностей в соответствии с политикой правительства. Возраст в данном случае не является надлежащей причиной.

При этом следует отметить, что вопрос о том, осуществлял ли административный орган свое усмотрение ошибочно, будет рассматриваться судом только в том случае, если были соблюдены правовые условия применения нормы, предоставляющей свободу усмотрения, и, следовательно, административный орган вообще имел право действовать по усмотрению. Так, например, со-

гласно строительным уставам федеральных земель, уполномоченный административный орган может потребовать снести здание, возведенное без разрешения и в нарушение материальных норм строительного права. Вопрос о том, содержит ли распоряжение о сносе ошибки усмотрения, может быть рассмотрен только после того, как будет установлено, что для строительства здания получение разрешения было обязательным, необходимое разрешение не было выдано и здание построено в нарушение материальных норм строительного права.

Также следует отметить, что суд может проверить принятое административным органом решение по усмотрению, только исходя из доводов, на которые ссылается администрация. Суд не вправе самостоятельно приводить дополнительные доводы, обосновывающие принятое по усмотрению решение. Более широкие контрольные полномочия суда имели бы следствием нарушение принципа разделения властей, поскольку в этом случае суд принимал бы решение вместо административного органа, что является недопустимым с учетом принципа правового государства. В соответствии с предл. 2 § 114 ЗАС, административный орган, однако, в рамках административного судопроизводства может сам дополнить свои доводы относительно усмотрения. Такое дополнение, правда, является допустимым только в том случае, если причины, указанные административным органом лишь после издания административного акта, имели место уже на момент его издания, в результате принятия их во внимание административный акт не изменил своей сути и не было ограничено право заинтересованного лица на защиту. Таким образом, норма лишь создает процессуальные предпосылки для того, чтобы административный орган мог в ходе судебного производства дополнять свои доводы относительно усмотрения, а не для того, чтобы он осуществлял свое усмотрение впервые только после издания административного акта.

Правила об ограниченном контроле административного усмотрения не действуют в отношении неопределенных правовых понятий, хотя у публичной администрации в этом случае также есть определенная сво-

бота оценки при принятии решения о том, какие условия для применения такого понятия должны быть выполнены. Согласно практике Федерального конституционного суда, суды должны проверять применение неопределенных правовых понятий в полном объеме. Поскольку речь здесь идет не о свободе выбора правовых последствий как при принятии решений по усмотрению, а о фактических обстоятельствах, соответствующего полномочия в отношении выбора которых у административного органа нет — фактические обстоятельства либо есть, либо их нет. Кроме того, предоставление свободы усмотрения в отношении фактических обстоятельств, лежащих в основе принимаемого решения, противоречило бы принципу правового государства, согласно которому правовые условия нормы (состав деяния) должны быть однозначно определены, а их выполнение должно быть предсказуемым для гражданина.

В определенных случаях, однако, законодатель может предоставить публичной администрации полномочие по принятию решения в условиях свободной оценки обстоятельств и, тем самым, установить, что судебный контроль в этих случаях должен ограничиваться проверкой соблюдения правовых пределов этой оценки. Согласно правовой позиции Федерального конституционного суда это случаи, в которых неопределенные правовые понятия из-за высокой степени сложности или особой динамики регулируемой материи настолько расплывчаты, а их конкретизация при осмыслении административного решения настолько сложна, что судебный контроль достигает функциональных пределов судебной практики. Например, если в профессиональных и научных кругах отсутствуют общепризнанные стандарты и методы профессиональной оценки. В таких внеправовых фактических вопросах исходят из отсутствия презумпции наличия у суда большей компетентности, чем у публичной администрации.

Содержит ли закон такое полномочие, должно либо прямо следовать из закона, либо быть определено путем толкования. В судебной практике выделяют следующие

группы: решения по результатам экзаменов, оценка способностей и служебной деятельности в соответствии с законодательством о государственной службе, решения по отбору кандидатов, оценочные решения независимых экспертных комиссий, прогнозные решения и оценки рисков, политические и плановые решения публичной администрации. Например, особенность решений по результатам экзаменов заключается в том, что они принимаются на основе непротиворечивой ситуации. При этом производится оценивание, включающее выставление оценок, оценивание качества результатов экзаменуемого в общем и в сравнении с результатами других кандидатов. Это оценивание основано на педагогическом и научном опыте экзаменатора и в значительной степени формируется его субъективными оценками, что трудно представить в ходе судебного разбирательства. Поэтому проверка может быть осуществлена лишь в очень ограниченной степени.

Если административному органу было предоставлено полномочие по принятию решения в условиях свободной оценки, судебный контроль ограничивается проверкой наличия процедурных ошибок, ошибок при исследовании обстоятельств дела, нарушений принципа равного обращения, несоблюдения общих принципов оценки, а также проверкой вопроса, руководствовался ли административный орган не относящимися к делу соображениями. При наличии одной из таких ошибок административный акт является противоправным и — в той мере, в какой это нарушает права истца, — должен быть отменен (в ситуации предъявления иска об оспаривании). В ситуации предъявления иска о принуждении к исполнению обязанности, хотя отказ в издании административного акта при наличии одной из таких ошибок и является противоправным, в связи с неготовностью дела для принятия решения возможным будет только судебное решение о необходимости пере(издания) административного акта в рамках свободы оценки с учетом правовой позиции суда, если только не имеет место сокращение свободы оценки до нуля.

Список литературы

1. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25.5.1976, BGBl. I S. 1253.
2. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung v. 19.3.1991, BGBl. I 1991. S. 686.
3. BVerfG, Beschluss v. 12. 11. 1958, BVerfGE 8, 276.
4. BVerfG, Beschluss v. 08.08.1978, BVerfGE, 49, 89.
5. BVerfG, Beschluss v. 18.07.1979, BVerfGE 51, 386.
6. BVerfG, Beschluss v. 17.4.1991, BVerfGE 84, 34.
7. BVerfG, Beschluss v. 23.10.2018, NVwZ 2019, 52.
8. BVerwG, Urteil v. 21.03.1958, BVerwGE 6, 282.
9. BVerwG, Urteil vom 27.1.1977, BVerwGE 52, 33.
10. BVerwG, Urteil vom 27.9.1978, BVerwGE 56, 254.
11. BVerwG, Beschluss vom 14.1.1999, NJW 1999, 2912.
12. BVerwG, Urteil vom 13.3.2008, NVwZ 2008, 681.
13. Allgemeines Verwaltungsrecht von W. Erbguth, A. Guckelberger, 10. Aufl. 2020.
14. Allgemeines Verwaltungsrecht von H. Hofmann, J. Gerke, U. Hildebrandt, Kohlhammer, 11. Aufl., 2016.
15. Beck'scher Online-Kommentar. Verwaltungsgerichtsordnung. Herausgegeben von Posser H., Wolff H. A., 53. Ed. 1.4.2020, München.
16. Hemmer/Wüst/Grieger, Verwaltungsrecht I, Hemmer, 8. Aufl. 12/2005.
17. Hufen F., Verwaltungsprozessrecht, Beck-Verlag, 10. Aufl. 2016.
18. Ipsen J., Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl., München 2017.
19. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar von W.-R. Schenke, 25. Aufl., München 2019.
20. Maurer H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., München, 2004.
21. Schmalz D., Allgemeines Verwaltungsrecht, Kohlhammer, 5. Aufl. 1991.

Б. К. Нургазинов

канд. юрид. наук, руководитель отдела конституционного,
административного законодательства и государственного управления
Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан

СООТНОШЕНИЕ ОБЩИХ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ ПРАВОСУДИЯ С ПРИНЦИПАМИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР И АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН (ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ)

Аннотация. В статье проанализированы проявления принципа справедливости, как одного из важнейших принципов административных процедур. Проблема актуализируется в свете последних изменений казахстанского законодательства об административных процедурах, в области здравоохранения и обращает внимание к международным документам в сфере здоровья, прежде всего, актам Всемирной организации здравоохранения, играющей важную роль в распространении идей справедливости в сфере здравоохранения. Автор отмечает чрезвычайную актуальность принципа справедливости и практическую значимость изучения практики его реализации в сфере здравоохранения для правоприменения. Кроме того, описаны причины и условия неравенства возможностей при распределении ресурсов в сфере здравоохранения и выявлены механизмы борьбы с проявлениями несправедливости и неравенства в здравоохранении.

Ключевые слова: справедливость, здравоохранение, неравенство, принципы административных процедур.

В соответствии с п. 3 ст. 77 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г. на конституционном уровне предусмотрены основные принципы правосудия (далее — Конституция), которыми руководствуются все судьи, в том числе рассматривающие административно-правовые споры.

Согласно п. 2 ст. 75 Конституции, судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Аналогичная норма предусмотрена в п. 2 ст. 1 Конституционного закона Республики Казахстан «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» от 25 декабря 2000 г. № 132, согласно которой, судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

В Республике Казахстан после вступления в действие с 1 июля 2021 г. Административного процедурно-процессуального кодекса от 29 июня 2020 г. (далее — АППК РК), судебная власть в административных судах будет осуществляться в форме административного судопроизводства, т. е. как

иная установленная законом форма судопроизводства.

В этой связи предлагается внести дополнения в п. 2 ст. 75 Конституции изложить в следующей редакции: «2. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного, административного, административно-деликтного судопроизводства».

Другой заслуживающей внимания и требующей детального обсуждения является конституционная норма о том, что согласно Основному закону, при применении закона судья должен руководствоваться 10 принципами, которые в соответствии с п. 4 этой же ст. 77 Конституции являются общими и едиными для всех судов и судей Республики.

Проведенный анализ конституционных принципов правосудия показал, что только два принципа подходят к административному судопроизводству, остальные 8 принципов относятся в основном к уголовному судопроизводству, а именно такие принципы правосудия как: «1) лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда; 2) никто не может быть подвергнут повторно уголов-

ной или административной ответственности за одно и то же правонарушение; 3) никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом; 5) законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон; 6) обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность; 7) никто не обязан давать показания против самого себя, супруга (супруги) и близких родственников, круг которых определяется законом. Священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди; 8) любые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого; 9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания; 10) применение уголовного закона по аналогии не допускается».

Поэтому, полагаем, что не верно перечисленные конституционные принципы правосудия называть в Конституции общими и едиными для всех судов и судей Республики, тогда как они таковыми не являются. При этом принципы правосудия в рамках уголовного судопроизводства не могут применяться в рамках, к примеру, при рассмотрении дел в форме гражданского и (или) административного судопроизводства.

Так, проведенный анализ показал, что только 2 принципа, предусмотренные в ст. 77 Конституции применимы к гражданскому и административному судопроизводству, а именно такой принцип как: «4) в суде каждый имеет право быть выслушанным» и частично «принцип: «9) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным способом. Никто не может быть осужден лишь на основе его собственного признания».

Таким образом, полагаем, что для более правильного применения правовых норм, связанных с конституционно-правовым регулированием административной юстиции предлагается рассмотреть возможность вне-

сения дополнений в Основной закон, тем самым оставить только те принципы, которые действительно являются общими и едиными для всех судов и судей Республики как это прописано в п. 4 ст. 77 Конституции.

К примеру, «принцип гласности судебного разбирательства» который должен быть закреплен в Конституции с учетом его особой роли как в гражданском, уголовном и административном судопроизводствах, который направлен на обеспечение справедливого правосудия.

Если рассмотреть опыт постсоветских стран в п. 1 ст. 123 Конституции Российской Федерации и в п. 1 ст. 99 Конституции Кыргызской Республики вышеуказанный принцип законодателем предусмотрен.

В начале XX в. немецкий юрист, профессор публичного права в Страсбурге Отто Майер сказал, что когда конституционное право уходит, остается административное право.

По мнению Ю. Е. Аврутина, конституция «уходит» тогда, когда она перестает действовать, отменяется или игнорируется и государством, и гражданами. В этом случае общество и гражданин рискуют остаться «один на один» с административным «правом», в основе которого — воля госаппарата, возведенная в закон или не ограниченное ничем, кроме разве что ведомственной инструкцией, административным усмотрением. Конституция «уходит» и тогда, когда в нее вносятся кардинальные изменения, затрагивающие основополагающие принципы и нормы институтов основ конституционного строя. И в первом, и во втором случае административное право действительно останется, но это будет уже другое административное право, регулирующее соответствующий круг общественных отношений по иным правилам, с позиций иных ценностей и принципов [1, с. 40].

Нами поддерживается позиция О. Н. Шерстобоева, согласно которой доктрина административных процедур, основывается на определенной правовой культуре, которая формируется, прежде всего, на конституционном уровне, а затем раскрывается, получает развитие и оформление внутри административного права. В итоге, существуют

страны, в которых закон об административных процедурах принят, но отсутствует практика реализации конституционно-правовых принципов, определяющих его основу. Можно утверждать, что в таких государствах весь потенциал административных процедур не раскрывается, процедуры не достигнут своего предназначения и, скорее всего, окажутся сведенными к многочисленным административным регламентам. То есть, исказиться конституционный смысл административных процедур, направленный на обеспечение субъективных публичных прав в системе государственного управления. Вместо этого государство сосредоточится на чрезмерно детальной регламентации административной деятельности, которая в определенных случаях приводит к положительному эффекту, но во многих ситуациях бесполезна или даже вредна. При таких условиях, закон об административных процедурах уснет, превратится в декорацию [2, с. 209].

В Республике Казахстан в соответствии с частью первой ст. 175, вводится в действие с 1 июля 2021 г. Административный процедурно-процессуальный кодекс от 29 июня 2020 г. (далее — АППК РК), который и в соответствии с частью первой ст. 3 АППК РК, направлен на регулирование отношений, связанных с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядком административного судопроизводства.

Таким образом, в одном законе кодифицированы административные процедуры и административный процесс, что послужило поводом для многочисленных дискуссий в рамках рабочей группы в Парламенте, проведенных научных мероприятий и обсуждений на экспертных встречах.

В связи с этим требует обсуждения и проработки вопрос о расширении общих конституционных принципов правосудия и предлагается п. 2 ст. 75 Конституции изложить в следующей редакции: «судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного, административного и иных установленных законом форм судопроизводства».

Также в Конституции не указан принцип «языка судопроизводства», который является общим для всех судов и применяется в уголовном (ст. 30 УПК), в гражданском (статья 14 ГПК), а в административном судопроизводстве такой принцип не предусмотрен, как и в общих принципах судопроизводства в Конституции.

Поэтому в п. 3 ст. 77 Конституции необходимо предусмотреть дополнительный пп. 11, который предлагается изложить в следующей редакции: «11 язык судопроизводства». Тем более, что согласно п. 3 ст. 7 Конституции, государство заботится о создании условий для изучения и развития языков народа Казахстана, а согласно п. 2 этой же ст. 7 Конституции, в государственных организациях и органах местного самоуправления наравне с казахским официально употребляется русский язык.

Также в п. 3 ст. 77 Конституции необходимо предусмотреть дополнительный пп. 12, который предлагается изложить в следующей редакции: «12 принцип гласности судебного разбирательства».

В соответствии с частью второй ст. 3 АППК РК, участниками регулируемых АППК РК отношений являются государственные органы, административные органы, должностные лица, а также физические и юридические лица.

В АППК РК под административным органом признается «государственный орган, орган местного самоуправления, государственное юридическое лицо, а также иная организация, которые в соответствии с законами Республики Казахстан наделены полномочиями по принятию административного акта, совершению административного действия (бездействия)» (п. 7 ст. 4).

Таким образом, предлагается более конкретная проработка и приведение в соответствии с требованиями п. 3 ст. 24 Закона Республики «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК, согласно которого, текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл, а именно в части уточнения предус-

мотренной в части первой ст. 3 АППК РК использования словосочетания: *«регулирующих отношений, связанных с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядком административного судопроизводства»*.

По нашему мнению, после введения в действие АППК РК необходимо отходить от прежних подходов к органам, наделенным публичными функциями в сфере государственного управления, как исключительно к государственным структурам, чьи решения и действия могут повлечь за собой нарушение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, в связи с чем вышеуказанный подход необходимо привести в соответствие и отразить в конституционном законодательстве.

В связи с тем, что АППК РК еще не вступил в действие, рассмотрение споров, вытекающих из публично-правовых правоотношений в Республике Казахстан, до 1 июля 2021 г. будет осуществляться по ГПК РК, не все принципы которого отвечают правовой природе публично-правовых споров.

Как отметил М. П. Петров, правовые идеи, подходы, нормы в которых выражены принципы, призваны строить модель поведения еще до момента возникновения управленческой деятельности субъектов, что в целом характерно для отрасли административного права [3, с. 204].

К примеру, принцип состязательности и равноправия сторон, который наделяет участников гражданского процесса равными возможностями отстаивать свою позицию (статья 15 ГПК РК), не может быть применен в административном процессе, несмотря на то, что его участники наделяются соответствующими процессуальными правами по аналогии с гражданским законодательством, но изначально они находятся в неравном положении, потому что одним из его участников является административный орган.

Наряду с этим, согласно данному принципу, действующие нормы ГПК РК освобождают суд от сбора доказательств по собственной инициативе в целях установления фактических обстоятельств дела и содействию в получении необходимых материа-

лов последний оказывает только по мотивированному ходатайству стороны. Принцип активной роли суда и другие.

Вместе с тем в части третьей ст. 6 АППК РК предусмотрено, что принципы гражданского судопроизводства применяются в административном судопроизводстве, если это не противоречит принципам, изложенным в главе 2 АППК РК.

Необходимо отметить, что в соответствии с частью первой ст. 5 АППК РК, задачами административных процедур являются: полная реализация публичных прав, свобод и интересов физических и юридических лиц; достижение баланса частных и общественных интересов в публично-правовых отношениях; обеспечение эффективного и прозрачного государственного управления, в том числе посредством участия лиц в принятии управленческих решений; укрепление законности в публично-правовой сфере. Тогда как согласно части второй этой же ст. 5 АППК РК, задачей административного судопроизводства является справедливое, беспристрастное и своевременное разрешение административных дел с целью эффективной защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях.

При этом задачи административных процедур и административного судопроизводства в соответствии с главой 2 АППК РК осуществляются на основе 12 принципов, а именно: *принципа законности (статья 7); (принцип справедливости (статья 8), защита прав, свобод и законных интересов (статья 9), соразмерность (статья 10), пределы осуществления административного усмотрения (статья 11), принцип приоритета прав (статья 12), охрана права на доверие (статья 13), запрет злоупотребления формальными требованиями (статья 14), презумпция достоверности (статья 15), активная роль суда (статья 16), разумный срок административного судопроизводства (статья 17), обязательность судебных актов (статья 18)*.

Полагаем, что из перечисленных принципов, закрепленных в главе 2 АППК РК, к примеру, «принципы законности и спра-

ведливости»; «права на обращение в суд за защитой»; «независимости судей, равенства всех перед законом и судом»; «обязательности судебных актов, свободы обжалования судебных актов»,

Касательно принципа «гласности судебного разбирательства», то он также относится и к другим формам судебного разбирательства, но закреплен только в КоАП (статья 21 «Гласность производства по делам об административных правонарушениях»), УПК (статья 29 «Гласность») ГПК (статья 19 «Гласность судебного разбирательства»), тогда как применительно к административному процессу он также предполагает открытое разбирательство административных дел во всех судебных инстанциях, публичное провозглашение судебных актов, а в Конституции данный принцип не предусмотрен. Также данный принцип не предусмотрен в принятом АППК РК, хотя всегда в данном случае можно сослаться на часть третьей статьи 6 АППК РК, принципы гражданского судопроизводства применяются в административном судопроизводстве, если это не противоречит принципам, изложенным в главе 2 АППК РК.

В Законе об административном судопроизводстве (VwVfG) принцип гласности устанавливает, что лица, не являющиеся участниками судопроизводства, в любое время имеют доступ в зал, где происходит судебное разбирательство. Недопущение публики в зал судебных заседаний возможно только при наличии определенных узких предпосылок, которые точно описаны в законе [4, с. 8].

Основным не только для административного, но общим для уголовного и гражданского судопроизводства является соблюдение принципа законности, который направлен на реализацию прав и обязанностей физических и юридических лиц в соответствие со строгим соблюдением нормативных правовых актов, поэтому в Конституции предлагается оставить только те принципы правосудия, которые являются общими и едиными для всех судов и судей Республики Казахстан и соответственно п. 3 ст. 77 Конституции предлагается изложить в следующей редакции: «3. При применении закона судья должен руководствоваться следую-

щими принципами: «1) законность; 2) гласность; 3) право на справедливое судебное разбирательство; 4) право быть выслушанным; 5) не имеют юридической силы доказательства, полученные незаконным путем; 6) принцип быстрого, полного, всестороннего и рационального судебного разбирательства; 7) обязательность судебных актов; 8) язык судопроизводства, 9) обеспечение безопасности в судебном заседании 10) право на свободу обжалования судебных актов».

Таким образом, остальные специфические принципы правосудия предлагается предусмотреть в соответствующих отраслевых кодексах.

К примеру, по мнению А. Б. Лисюткина, самое обычное и одновременно простое понимание законности заключается в надлежащем соблюдении и исполнении субъектами правоотношений (государственными органами, организациями, гражданами) норм действующих законов (всего законодательства), то есть строгость (обязательность), неуклонность (прямота), точность — обязательные и выразительные характеристики процедуры соблюдения и исполнения законности [7].

Так, согласно части второй ст. 7 АППК РК, суд при рассмотрении и разрешении административных дел обязан точно соблюдать требования Конституции, конституционных законов, норм АППК РК, других нормативных правовых актов, подлежащих применению международных договоров.

На основании изложенного, полагаем, что общие и единые для всех судов и судей Республики конституционные принципы судопроизводства, перечисленные в п. 4 этой ст. 77 Конституции фактически не применимы для всех судов и вышеуказанная формулировка не в полной мере соответствует требованиям предусмотренным в п. 3 ст. 24 Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК, согласно которого текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка, юридической терминологии и юридической техники, его положения должны быть предельно краткими, содержать четкий и не подлежащий различному толкованию смысл.

С учетом того, что согласно пп. 1 п. 2 ст. 7 Конституции Республики Казахстан от 30 августа 1995 г., Конституция относится к основному виду нормативных правовых актов, предлагается устранить вышеизложенное противоречие и привести анализируемую норму в соответствии с требованиями Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г.

Вместе с тем, как отмечает известный немецкий административист Й. Пуделька, принципы административного производства (как и принципы административных процедур), которые не всегда названы в законе, а если и названы, то, как правило, не имеют детального регулирования или даже какой-либо дефиниции, играют роль в повседневной правоприменительной практике прежде всего тогда, когда речь идет о трудных для толкования вопросах. Эти принципы постоянно уточняются и развиваются, так что в результате отсутствия жесткого детального законодательного регулирования оказывается даже преимуществом. Однако соответствующее неписанное право признается как само собой разумеющееся и административными органами, и судами, при этом не требуется специальных указаний со стороны законодателя или же администрации. Они являются частью неписанного права, большая часть которого даже закреплена конституционным правом, поэтому можно сказать, что обычное право — к которому как раз относятся процедурное и процессуальное право — должно истолковываться и применяться в свете этих принципов, что придает им особенное значение [5, с. 9–10].

Другим немаловажным вопросом, которому в теории административного права уделено не достаточного внимания на уровне научных исследований связан с изучением административно-процедурных отношений. Данный вид является относительно новым в законодательстве бывших стран постсоветского пространства, в том числе и в нашей стране, который требует детальной проработки. В связи с этим рассмотрим взаимосвязь административно-процедурных и административно-процессуальных отношений.

Очевидно, что «процедура» и «процесс» являются понятиями неразрывно связанны-

ми, так как процесс фактически реализуется посредством соответствующей процедуры.

По мнению А. Ю. Зеленцова, административно-процедурные отношения, под которыми понимаются позитивные отношения между исполнительными органами и частными лицами, в рамках которых реализуются права и обязанности последних. Данный тип отношений не связан с конфликтами в сфере управления, поскольку в их отсутствие административно-правовой спор — разногласие между субъектами административного права по вопросу различно понимаемых прав и обязанностей и законности правовых актов управления [6, с. 168].

Так, ведущий советский ученый в области административного права Б. М. Лазарев отмечал, что под процедурой понимается порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого-либо дела, решения задачи, и в результате закрепления процедур правовыми нормами они становятся юридическим явлением и превращаются в процессуальный элемент правопорядка. «Сама система действий, реально совершаемых в соответствии с процедурами теми или иными гражданами, организациями, органами, должностными лицами, и система правоотношений, складывающихся в результате и посредством этих действий, образуют процесс. Правовые нормы, которые закрепляют или устанавливают процедуры, и содержат в себе модели процесса, являются процедурными, а тем самым и процессуальными» [7].

Приведенная точка зрения Б. М. Лазарева дает основание полагать, что закрепляя административные процедуры законодательно, автоматически подтверждается их взаимосвязь с процессом. Пересмотр решений по административным делам является составной частью института административной юрисдикции. Административные процедуры складываются только на основе административно-процедурных отношений.

В разработанном Верховным судом совместно с Министерством юстиции Республики Казахстан проекте АППК предусмотрены институт установления административных процедур и административного процесса. Полагаем, что объединив эти два

относительно самостоятельных правовых института, разработчик хотел показать значимость административных процедур для процесса и наоборот. Тогда как в юридической науке немало мнений, когда обосновывается необходимость принятия двух отдельных самостоятельных правовых актов.

Несмотря на противоположную полярность точек зрения различных ученых по данному вопросу, казахстанский законодатель принял единый кодекс, который будет способствовать повышению юридической силы установленных норм, регулирующих административные процедуры и процесс, а правильное понимание целей административно-процедурных и административно-процессуальных отношений окажет помощь в их разграничении.

Так, целью административно-процессуальных отношений является разрешение конкретного индивидуального административного дела, целью же административно-процедурных отношений — это создание правовых инструментов, с помощью которых реализуются конституционные права физических и юридических лиц.

Если под особым содержанием административно-процессуальных отношений следует понимать, прежде всего, защиту нарушенного субъективного права при осуществлении управленческой деятельности органом исполнительной власти или органом местного самоуправления, то особенностью административно-процедурных отношений можно считать реализацию в рамках административно-процессуальных отношений конституционных прав свобод частных и юридических лиц в сфере государственного управления и установление надежных гарантий от административного произвола [8].

В современных условиях ежегодно возрастает интерес к процессуальной части административного права, тем самым увеличивается число проводимых научных исследований, поэтому от научной проработки института административно-процессуальных правоотношений зависит формирование теоретической базы процессуальной части административного права.

В странах Европы институт административной юстиции представлен административным судопроизводством и администра-

тивными судами или специализированными по административным делам структурами в рамках судов общей юрисдикции. К примеру, в Австрии, Германии, Болгарии и Нидерландах, административные суды созданы и в странах постсоветского пространства, а именно в Литве, Латвии, Эстонии, Армении, Азербайджане. В этих и других странах приняты кодексы, регулирующие деятельность судов по разрешению административных дел, возникающих из публично-правовых споров.

К примеру, в Азербайджанской республике принят Административно-процессуальный кодекс 2009 г., который устанавливает судебную подведомственность споров, связанных с административно-процессуальными отношениями (административных споров), процессуальные принципы и правила рассмотрения и разрешения данных споров в суде. Эти споры в качестве суда первой инстанции рассматривают суды по делам об административных и экономических спорах. Для рассмотрения дел в апелляционном и кассационном порядке созданы, соответственно, судебные коллегии по делам об административных и экономических спорах в судах апелляционной инстанции и Верховном Суде.

В Германии на основе Закона, принятого в 1960 г. созданы суды административной подсудности, составляющие самостоятельную ветвь судебной власти и отделенные от административных органов. К ним относятся: в землях — административные суды и один высший административный суд в каждой земле, на уровне Федерации — Федеральный административный суд с местонахождением в г. Лейпциг.

23 июля 1999 г. принят Административно-процессуальный кодекс Грузии, согласно которого административные споры рассматриваются общими судами, но в порядке административного судопроизводства.

Для полноты демонстрации моделей административного процесса, избранных в той или иной стране, приведем пример Латвии, где принят Административно-процессуальный закон. В данном законе регулируется порядок рассмотрения административных дел в учреждении (административном органе) и в суде (общих судах). По нашему мне-

нию, несмотря на формально широкую трактовку административного процесса, все же существует полноценная форма административного судопроизводства.

Резюмируя научные положения, отмечаем, что правовая природа административно-процессуальных и административно-процедурных отношений, их соотношение и особенности напрямую влияют на реализацию в них принципов правового государства, закрепленных в Конституции в части эффективной защиты граждан от злоупотреблений со стороны государственной власти.

Именно такой подход принят за основу и в нашей стране по вопросу развития административно-процессуального права, что было определено в Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 г. как одно из важных направлений развития национального права. В данном документе указывалось на необходимость принятия Административного процессуального кодекса, четкого выявления предмета регулирования административно-процессуального законодательства, создания института административной юстиции, разрешающей споры о праве, возникающие из публично-правовых отношений между государством и гражданином (организацией). Как отмечается в Концепции, «административное судопроизводство должно стать полноправной формой осуществления правосудия, наряду с уголовным и гражданским судопроизводством».

Вместе с тем, в Казахстане публично-правовые споры рассматриваются пока еще в рамках гражданского судопроизводства в порядке особого искового производства (подраздел 3 ГПК). Это производство по заявлениям о защите избирательных прав граждан, общественных объединений участвующих в выборах, республиканском референдуме (глава 27 ГПК); производство по заявлениям об оспаривании решений, действий (бездействия) местных исполнительных органов, нарушающих права граждан на участие в уголовном судопроизводстве в качестве присяжного заседателя (глава 28 ГПК); производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного са-

моуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих (глава 29 ГПК); производство по делам об оспаривании законности нормативного правового акта (глава 30 ГПК).

Деятельность административных судов сводится лишь к рассмотрению дел об административных правонарушениях. Другими словами, административное судопроизводство, как отдельная форма судопроизводства, призванная защищать права, свободы и законные интересы физических и юридических лиц от незаконных действий публичной власти в действующем законодательстве пока еще не закреплена.

Является очевидным, что после введения 1 июля 2021 г. АППК РК специализированным административным судам будут подсудны все административные споры, вытекающие из публично-правовых отношений и отсутствием правоприменительной практики будут возникать вопросы единообразного толкования и применения принципов административных процедур и административного судопроизводства. Это связано и с тем, что предметом обжалования физических и юридических лиц будут те только решения и действия (бездействия) органов государственной власти и местного самоуправления, но и других субъектов публичного сектора, в том числе государственных организаций, не являющихся государственными органами, частных организаций, их должностных лиц, физических лиц и т. д., которые наделены властными полномочиями, — всех тех субъектов, которые объединены под единым наименованием «административный орган».

В связи с этим полагаем, что административные процедуры невозможно рассматривать в отрыве от административного процесса, так как они представляют составляющую часть административного процесса, которая в свою очередь, гарантирует и обеспечивает реализацию конституционных прав физических и юридических лиц в рамках процессуальных отношений, поэтому нарушение материальной нормы, а в конечном итоге административной процедуры влечет за собой основание для воз-

никновения административно-процессуальных правоотношений.

Таким образом, автором предлагается проработать вопрос и внести следующие изменения и дополнения в действующие нормативные правовые акты:

1. О расширении общих конституционных принципов правосудия и предлагается п. 2 ст. 75 Конституции изложить в следующей редакции: *«судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного, административного и иных установленных законом форм судопроизводства»*.

2. Предусмотреть дополнительный пп. 11 в п. 3 ст. 77 Конституции, который предлагается изложить в следующей редакции: *«11) язык судопроизводства»*.

3. Предусмотреть дополнительный пп. 12 в этом же п. 3 ст. 77 Конституции, который предлагается изложить в следующей редакции: *«12) принцип гласности судебного разбирательства»*.

4. В связи с тем, что общие и единые для всех судов и судей Республики конституционные принципы судопроизводства, перечисленные в п. 4 этой ст. 77 Конституции фактически не применимы для всех судов предлагается устранить вышеизложенное противоречие и привести анализируемую норму в соответствие с требованиями Закона Республики Казахстан «О правовых актах» от 6 апреля 2016 г.

5. Требуется дальнейшей проработки часть первая ст. 3 АППК РК, а именно в части уточнения использования словосочетания *«регулирования отношений, связанных с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядком административного судопроизводства»*.

На основании вышеизложенного, предлагается учесть внесение вышеуказанных предложений в нормативные правовые акты, которые по нашему мнению положительно повлияют на осуществление конституционно-правового регулирования административной юстиции, а также систематизируют общие принципы судопроизводства, предусмотренные Конституцией Республики Казахстан.

Список литературы

1. Аврутин Ю. Е. Конституционная самоидентификация и перспективы развития российского административного права // Вестн. Санкт-Петербургск. ун-та МВД России М 3 (39) 2008. <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-samoidentifikatsiya-i-perspektivy-razvitiya-rossiyskogo-administrativnogo-prava>
2. Шерстобоев О. Н. Конституционно-правовая основа административных процедур // Конституция Республики Казахстан — фундаментальная основа социальной модернизации общества и государства: мат-лы междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 25-летию Конституции Республики Казахстан. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан» Нур-Султан. 2020. С. 209.
3. Петров М. П. О соотношении принципов государственного управления и принципов административного права // Вестник ВГУ № 1. Сер. Право. Саратов. 2009. С. 204.
4. Пуделька Й. Общие принципы административного производства // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 204.
5. Лисюткин А. Б. Законность и правопорядок // Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 1997.
6. Й. Пуделька. Общие принципы административного производства // Ежегодник публичного права 2018: Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М.: Инфотропик Медиа, 2018. С. 9–10.
7. Зеленцов А. Б. Административный спор как правовая категория // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург: Изд-во Уральск. ун-та. 2003. С. 168.
8. Лазарева Б. М. Управленческие процедуры / под ред. Б. М. Лазарева. М.: Наука, 1988.
9. Зюзин В. А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в Российской Федерации. М., 2007.

Гун Нань Чэнь Гуйсинь

*преподаватель юридического факультета Хэйлуцзянского университета, магистр
Высшей школы перевода Хэйлуцзянского университета*

СУДЕБНОЕ ПРИМЕНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА КИТАЯ

Аннотация. Основные принципы административного права — это базовые правила, которые направляют и регулируют законодательство и правоприменение административного права, осуществление административных действий и рассмотрение административных споров. Оно не только играет ведущую роль в процессе принятия административного законодательства, но и непосредственно в административном правосудии. Основные принципы административного права — это не только руководящие принципы и духовные нормы административного законодательства и работы правоохранительных органов Китая, но и важная правовая основа для административных судебных разбирательств. Основные принципы административного права переходят из теоретической плоскости в центр судебных процессов. Однако из-за отсутствия единого кодекса административного права в Китае основные принципы административного права прямо не закреплены в действующем позитивном законе. Это не только вызвало разногласия по поводу содержания основных принципов административного права, но и не способствовало развитию судебной системы. Таким образом, как осуществить трансформацию основных принципов административного права из идеологических принципов в правовые принципы, является важным вопросом, который необходимо учитывать при судебном применении основных принципов административного права. Цель данной статьи — описать основные принципы административного права Китая и их реализацию непосредственно в судебных процессах.

Ключевые слова: основные принципы административного права, судебное применение, административный процесс.

Прошло почти пять лет с тех пор, как 1 мая 2015 г. вступил в силу новый «Закон административного судебного процесса». Однако, начиная со времени принятия «Закона административного судебного процесса» от 1 октября 1990 г., в 2017 г. родился новый «Закон административного судебного процесса». Хотя новый Закон административного судебного процесса по-прежнему имеет много проблем, но его усовершенствования по сравнению с предыдущей системой административного судопроизводства и совершенствование административной системы Китая имеют большое значение. Среди них основные принципы административного права, которые применяются в административных судебных процессах. Существенные изменения и основная направленность данных изменений, а также постоянное усиление прямого применения основных принципов административного права в судебной системе также являются важным аспектом совершенствования системы административного судопроизводства. Основными принципами административного права, требовавшими реформирования, являются следующие:

С точки зрения теории права любой закон состоит из трех элементов, а именно принципов, правил и концепций. Правовые принципы относятся к всеобъемлющим, стабильным принципам и нормам, которые могут использоваться в качестве основы или источника правил. Это общие инструкции или общие правовые мысли, существующие в процессе индивидуализации законов. Это показывает, что принцип должен быть стандартом и нормой, которая играет руководящую роль, а его подчиненные правила должны быть сформулированы на основе принципа. Исходя из этого, мы можем увидеть статус правовых принципов в законе. Следовательно, основные принципы административного права также должны быть высшим уровнем в системе административного права и базовыми нормами, которые регулируют общую ситуацию, и должны быть духом и душой всего административного права. Следовательно, как основной принцип административного права, имею-

тываемый, являются следующие:

щий высший статус, его применение в судебной системе юридически оправдано. Во-вторых, правовые принципы должны быть конкретизированы с помощью судебной деятельности. Основные принципы в качестве программных принципов обладают большей гибкостью и совместимостью. В странах, где статутные законы являются основами, нормативные конкретные законы, закрепленные в тексте, не могут решить все проблемы судебной практики. Его непригодность, неполнота, двусмысленность и запаздывание являются ограничениями, которые нельзя игнорировать в статутном праве. Следовательно, необходимо использовать базовые принципы, чтобы преодолеть ограничения статутного права. Эта теория имеет универсальное применение при реализации основных принципов к судебной практике во всех ведомственных законах. Например, одним из исключений из основных принципов гражданского права «запрета на отступление от общих положений» является устранение недостатков, вызванных конкретными правовыми положениями.

Поскольку Китай принадлежит к системе континентальной правовой семьи, кодификация занимает важное место в его правовой системе. Судебные прецеденты не принадлежали к официальному источнику права в Китае в течение нескольких лет. По сравнению с Китаем, характеристики систем гражданского права Германии и Франции более очевидны. Основной их чертой является то, что как типичные страны статутного права Германия и Франция прежде всего основываются на прецедентном праве в области административного права. Даже во Франции сегодня основные принципы и правила административного права воплощаются в судебной практике в последние десятилетия, как и сотни лет. Следующий опыт показывает, что прецеденты стали основным источником права во Франции в области административного права, и именно административные прецеденты судов строят здание административного права. Все они показывают, что применение статутного права в административном праве в Китае само по себе более ограничено, чем в других законах, поскольку административное право относительно. Самой большой осо-

бенностью других юридических отраслей является отсутствие единого административного кодекса. Это связано с тем, что административные вопросы сложны и изменчивы, а следовательно их правовые отношения также сложны и изменчивы. Конфликт ценностей и выбора интересов выходит далеко за рамки уголовного и гражданского права. Поэтому в судебной практике суды должны научиться использовать основные принципы административного права для решения проблем. С этой точки зрения применение основных принципов в системе административного судопроизводства также определяется особенностями самого административного права.

Если паутина закона слишком плотная, она будет казаться жесткой, а если паутина закона слишком разрежена, появятся лазейки. Из-за сложности административных разбирательств и неопределенности административных вопросов никакие совершенные административные правила не могут охватывать все аспекты административных судебных разбирательств. Основные принципы административного права — это дух и душа административного права, что напрямую отражает ценностную ориентацию и законодательную цель административных правил, восполняет недостатки и даже пробелы в административных регламентах. Основные принципы административного права не только направляют административное правоприменение, но и в большей степени регулируют судебную практику. Таким образом, предоставление судьям в административных делах возможности выносить решения, основанные на существующем правовом духе и основных принципах административного права в дополнение к законодательству, является необходимой мерой для улучшения административного судебного-правового процесса.

Принцип законности процедуры в основном закреплен в законе об административном лицензировании и законе об административных наказаниях в конкретных положениях. Статьи 31 и 32 Закона об административных наказаниях регламентируют процедуры вынесения решения об административных наказаниях. Хотя в настоящее время нет прямого проявления принципа за-

конности процедуры в других административных областях, очевидно, что принцип законности процедуры должен проникнуть во все области административного права и стать основой для непосредственного вынесения судебных решений. Действующий административный закон Китая не дает четкого определения принципа законности процедуры, но он стал важным критерием для оценки «незначительных процессуальных нарушений» в законе об административных процедурах. Административная коллегия Верховного народного суда считает, что в целом, если это не нарушает принцип законности процедуры, это незначительное нарушение закона. Решение о том, является ли административный акт незначительным нарушением закона, напрямую повлияет на окончательное судебное решение. Если административный акт серьезно нарушает правовые процедуры и отказ не нанесет значительного ущерба государственным интересам или общественным интересам, суд выносит решение об отказе от иска; для административных актов, которые являются незначительно незаконными и фактически не затрагивают права истца, суду обычно требуется только вынести решение подтверждения незаконности.

Кроме того, на практике административные органы могут нарушать законность процедуры при выполнении административных действий, но после судебного разбирательства выясняется, что юридические права и интересы истца фактически не затрагиваются. Если принято решение об отказе от иска, административный орган, скорее всего, будет следовать соответствующим положениям. Административный акт в основном аналогичен первоначальному административному акту, основан на тех же фактах и причинах. Если административный ответчик будет недоволен повторной подачей иска в суд, это может увеличить бремя судебного разбирательства, вызвать неиспользование процедур, растрату судебных и административных ресурсов и даже еще больше обострить конфликт. Следовательно, отказать судебное решение нецелесообразно. В это время суд может, в соответствии с первым абзацем ст. 74 Закона об административных спорах, вынести реше-

ние и подтвердить, что административный акт является незаконным по причине нанесения серьезного ущерба государственным интересам и общественным интересам. Конечно, необходимо предотвратить (опорожнение) дискредитацию принципа законности процедуры из-за вышеупомянутых положений. Когда административная процедура является серьезно незаконной, суд должен внимательно проверять, имеют ли существенные права и интересы административного ответчика реальное влияние на судебную процедуру.

Принцип защиты доверия — это применение принципа добросовестности в административном праве. Это означает, что, когда административные ответчики формируют заслуживающие доверия административные действия, административный субъект не должен произвольно отказать или аннулировать данное поведение, в противном случае административный ответчик должен получить разумную компенсацию за доверие к поведению эффективного выживания. Впервые внимание к принципу защиты доверия в китайском законодательстве было проявлено Верховным народным судом 24 ноября 1999 г. в «Разъяснение некоторых вопросов, касающихся применения Закона об административных процедурах Китайской Народной Республики». Статья 59 Разъяснения гласит: «Согласно пункт 2 статьи 54 данного Закона гласит, что если конкретный административный акт ответчика, отмененный приговором, нанесет ущерб государственным интересам, общественным интересам или законным правам и интересам других лиц, народный суд может предписать обвиняемому административному органу принять соответствующие меры в случае отмены приговора. Исправительные меры». Это положение в некоторой степени продвигало концепцию защиты доверия, чтобы играть роль в практике административных судебных процессов. Кроме того, в «Плане продвижения осуществления всестороннего управления в соответствии с законом», изданном Государственным советом в марте 2004 г., говорится, что «честность и надежность» являются основным требованием к административному органу в соответствии с законом: «Административ-

ный орган не может отозвать изменение без установленных законом причин и в соответствии с установленными законом процедурами. Вступившие в силу административные решения; если административное решение необходимо отозвать или изменить в связи с государственными интересами, общественными интересами или по другим юридическим причинам, оно должно выполняться в соответствии с юридическими полномочиями и процедурами, и ответчик по административному управлению должен получить компенсацию за понесенные этим имущественные убытки в соответствии с законом». Данное положение в основном резюмирует содержание принципа защиты доверия.

Хотя два упомянутых выше документа уже затрагивают принцип защиты доверия, они не являются законодательством в строгом смысле слова. Настоящее определение принципа защиты доверия в законодательстве — это «Закон Китайской Народной Республики об административном лицензировании», который вступил в силу 1 июля 2004 г. Статья 8 закона предусматривает защиту доверия к решениям о правовом административном лицензировании: подтверждают действительность юридических решений об административном лицензировании и разъясняют его правовую защиту; уделяют приоритетное внимание использованию защиты от выживания в интересах доверительных интересов административных ответчиков, только если Защита собственности применяется только тогда, когда общественный интерес, поддерживаемый решением об изменении или отзыве юридической административной лицензии, превышает доверительный интерес контрагента. Статья 69 закона предусматривает защиту доверия к незаконным решениям о административном лицензировании: если административный орган принимает решение о выдаче административной лицензии в нарушение закона или лицензиат получает административную лицензию путем подкупа обманным путем или другими ненадлежащими способами, административный орган должен отозвать ее. Если административный орган совершает незаконное действие и лицензиат не виноват, и в результате этого нарушаются законные права и интересы ли-

цензиата, административный орган должен выплатить компенсацию в соответствии с законом. Как видно, защита доверия в незаконном административном решении о лицензировании в основном относится к защите собственности.

Установление принципа защиты доверия в законе об административном лицензировании имеет большое значение для защиты законных прав и интересов административных ответчиков и создания надежного правительства. Но в целом положения о защите доверия в законодательстве нашей страны все еще достаточно слабы, и в них есть много недостатков, которые в основном проявляются в следующих аспектах:

Сфера применения принципа защиты доверия узка. Как основной принцип административного права, принцип защиты доверия должен проходить через весь процесс действия административной власти. Из приведенного выше анализа также видно, что защита доверия применима как к конкретным административным действиям, так и к абстрактным административным действиям; она применима как к предоставлению преимуществ, так и к административным действиям. Но наша страна в настоящее время устанавливает принцип защиты доверия только в законе об административном лицензировании, и этот принцип применим только к административному акту о предоставлении льгот. Нет четкого определения того, применима ли защита доверия к другим административным действиям.

Неясен также уровень общественного интереса к принципу защиты доверия. В соответствии с положениями принципа защиты доверия, будь то защита доверительных интересов административных ответчиков для выживания или защиты собственности, ключевым является измерение общественных интересов и доверительных интересов. На практике общественные интересы часто становятся основной причиной отмены административных действий административными органами. Видно, что общественный интерес очень важен при применении принципа защиты доверия, но соответствующее законодательство нашей страны не содержит четких положений о коннотации и расширении общественного интереса.

Внутренняя основа рациональности принципа пропорциональности заключается, во-первых, в доминирующей роли суверенного права народа на административную власть; во-вторых, в том, что принцип пропорциональности должен быть включен в предмет административно-правовой системы. Одна из доминирующих функций принципа пропорциональности в области административного права — это сбалансированное соотношение между административными средствами и целями. Администрирование в соответствии с законом не только проявляется как управление в соответствии с «правовыми положениями», но также включает управление в соответствии с «правовыми принципами и духом»; принцип пропорциональности является количественным воплощением концепции справедливости и истины. Профессор Чен Синьминь, китайский ученый с Тайваня, считает, что принцип пропорциональности является наиболее эффективным принципом ограничения нарушений административной власти. Его восприятие в административном праве такое же, как и роль «принципа добросовестности» в гражданском праве «Императорская оговорка».

Использование принципа пропорциональности в административных разбирательствах может эффективно пресечь злоупотребление административным усмотрением. С точки зрения административного разбирательства суд должен строго соблюдать принцип пропорциональности, рассматривать и разрешать административные споры на основе полного уважения усмотрения административного субъекта, принимая во внимание административные цели и интересы контрагента, и делать административного контрагента, исходя из предпосылки обеспечения (достижения) административной цели. Права нарушены до минимума. (Права максимально нарушены). Хотя принцип пропорциональности не был подтвержден в законе об административных процедурах Китая, неоспоримым фактом является то, что правовые принципы или доктрины используются в административных процессах, и в нашей стране есть много примеров, которые намеренно или непреднамеренно игнорируются. Грубые положе-

ния закона об административных судебных разбирательствах и ожесточенный конфликт между судебной практикой административных разбирательств привели к тому, что правовой принцип вернулся к живой правовой жизни из холодного буквального смысла, и наше юридическое сообщество также сознательно и бессознательно использует принцип пропорциональности для демонстрации причин и выводов.

В случае незначительных нарушений принципа пропорциональности из-за поддержания административной эффективности и понимания текущего развития административной правовой системы в Китае не рекомендуется отменять или изменять их. Суд должен настаивать на точности и уместности своего усмотрения в этом вопросе, поддерживать должную судебную самодисциплину и не должен нарушать внутренние правила и разделение труда между администрацией и правосудием.

Как типичная страна статутного права Китай всегда хорошо умел и привык использовать конкретные положения для рассмотрения дел в судебной практике. Он всегда осторожно применял общие принципы с высокой степенью обобщения, особенно в области публичного права, такой как административное право, с целью удержать суды от статутного права. В действительности рамки использования основных принципов усмотрения были очень сложными. К счастью, в течение многих лет местные суды постоянно изучали возможность прямого применения основных принципов административного права в административных разбирательствах. Верховный народный суд также продолжал предавать гласности и признавать некоторые дела в форме типичных дел. Эта практика не только облегчила процесс принятия решений. Судья стремится проинформировать общественность и административные органы о том, что такой новый способ суждения признан высшим судебным органом Китая. Однако, хотя основные принципы административного права Китая достигли значительного прогресса в судебной сфере за более чем десять лет, все еще существует большой пробел по сравнению с судебным статусом других стран гражданского права. Значение основ-

ных принципов административного права в судебной практике полностью не раскрыто.

Хотя суд может использовать «принцип надлежащей правовой процедуры», «принцип пропорциональности» и «принцип защиты доверия» в своих постановлениях при рассмотрении дел, эти принципы не были исправлены законом. Основные принципы административного права не похожи на основные принципы гражданского права в законодательном плане. В статье четко указывается, что, в отличие от основных принципов гражданского права, в административном праве еще не достигнуто согласия в академической теории а коннотация основных принципов административного права и их состав до сих пор не унифицированы. Это отличает основные принципы административного права от основных принципов гражданского права в судебном применении, принципы такие прямые и открытые. Специфика и ясность основных принципов административного права является предпосылкой для его применения в судебной сфере. Отсутствие единой теории и положений основных принципов административного права вызовет большое сопротивление судей в применении их в судебных решениях. Таким образом, в административном судебном процессе Китая возникает дилемма: когда в статутном праве в определенной области есть пробел, которого недостаточно для регулирования всего содержания административного акта, каково основание народного суда для проверки законности конкретного административного акта? Если судья часто применяет основные принципы административного права в своем решении, люди будут думать, что судебное решение не имеет правовой основы и не может быть убедительным. Следовательно, последующее применение Китаем основных принципов административного права часто связано с теми же или аналогичными делами, на которые могут ссылаться судьи, прежде чем осмелиться применить его в последующих решениях.

Глядя на дела за последнее десятилетие или около того, можно обнаружить, что большинство случаев судебного применения основных принципов административного права являются одинаковыми или по-

хожими делами. Конечно, одна из причина заключается в том, что не существует единого и четкого основного принципа административного права, упомянутого выше. Однако главная причина в том, что судьи «не решаются рассматривать» дела, по которым ранее не было. Например, «принцип надлежащей правовой процедуры» по-прежнему применяется к административным решениям, наносящим ущерб контрагенту; «принцип защиты доверия» по-прежнему ограничивается административным наказанием; «принцип пропорциональности» также более распространен в делах о сносе домов. Например, в последние годы в деле о предоставлении полномочий на получение докторской степени открыт режим подачи студентами в суд на колледжи и университеты, но в настоящее время он ограничен этим режимом. В таком же режиме рассматриваются, например, споры между государственными служащими и административными учреждениями, и приемлемость административных действий без квалификации административного субъекта Проблема остается нерешенной. Китайские судьи по-прежнему привыкли «следовать прецедентам» и не проявлять творческий подход. На самом деле, китайским судьям всегда не хватает чувства безопасности. Такое положение вещей исчезнет только тогда, когда «бедра», цепляющиеся за конкретные положения, будут удерживаться в приговоре. Однако на фоне отсутствия в Китае статутных законов для закрепления основных принципов административного права, если судьи не обладают «новаторским сознанием», чтобы использовать свое дискреционное право для расширения применения основных принципов административного права, судебное применение основных принципов административного права в Китае, весьма вероятно, будет стоять на месте.

Как упоминалось выше, большинство дел, в которых основные принципы административного права используются в административных судебных процессах в Китае, по-прежнему основаны на «принципе надлежащей правовой процедуры», «принципе защиты доверия» и «принципе пропорциональности». Фактически, ни один из этих трех принципов не является наиболее осно-

вополагающим в основных принципах административного права, но суть — это только подпринципы основных принципов. По крайней мере, в академических кругах «принцип законного администрирования» и «принцип разумного администрирования» как «имперский» принцип использовались в административных судебных процессах почти бесследно, а только реальное применение правовых и разумных административных принципов к административным спорам. Арбитраж действительно включил основные принципы административного права в сферу судебного применения, и такое включение также может коренным образом улучшить то явление, что основные принципы административного права ограничены определенными областями и определенными типами дел, поскольку эти два принципа являются основополагающими. Эти принципы охватывают все области административного права. Любое административное дело может быть рассмотрено с использованием этих двух принципов, и любое административное судебное разбирательство может быть рассмотрено с использованием этих двух принципов. Например, принцип разумного администрирования. В Законе об административных процедурах Китая четко оговаривается, что суд может проверять рациональность своих административных действий в отношении административных наказаний, но суды редко напрямую применяют этот принцип для вынесения решений в своих постановлениях.

В административном праве Китая нет письменного административного кодекса, а правовая система административного права представляет собой отдельные положения, такие как «Закон об административных наказаниях», «Закон об административном лицензировании», «Закон об административного принуждения» и «Закон о государственной компенсации». Основные принципы также разбросаны по отдельным законам, но даже в этом случае не каждый отдельный закон содержит положения об основных принципах административного права, и не каждый базовый принцип можно найти в отдельных законах. Следовательно, необходимо сформулировать единый адми-

нистративный кодекс или, по крайней мере, сформулировать «Общие принципы административного права», такие как «Общие принципы гражданского права», чтобы основные принципы административного права могли быть четко прописаны в этом кодексе и других отдельных законах. Он должен быть сформулирован с учетом общих правил, а административное законодательство, правоприменение и административные разбирательства в судах также должны основываться на базовых принципах административного права. Таким образом, мы определили статус основных принципов административного права, чтобы избежать затруднений при его применении в судебной сфере.

Хотя разработка единого и полного административного кодекса или общих принципов административного права очень важна, формулировка закона не осуществляется в мгновение ока, особенно в нынешней ситуации в Китае. До этого момента еще много времени, поэтому невозможно сформировать законодательство в короткие сроки. В сложившихся обстоятельствах для решения этой проблемы необходимо унифицировать прецедентную систему. Прецедентная система всегда была источником формальных законов стран общего права. В Китае нет прецедентной системы, но создание прецедентной системы в области административного права более важно, чем другие ведомственные законы. Административная правовая система Франции и Германии строит свою систему административного права на основе административных прецедентов. Вышеупомянутый аргумент полностью проиллюстрировал, насколько важно установить единую прецедентную систему в области административного права. Типичные меры из Бюллетеня Верховного народного суда Китая уже имеют зарождающиеся прецеденты, но «типичные примеры» за много лет не образовали формальную систему прецедентов, и Верховный народный суд никогда не преобразовывал дела в прецеденты, что делает эти примеры весьма важными. Фактически, типичные примеры Верховного народного суда сыграли опреде-

ленную роль в дополнении юридических лазеек, сделав правовые нормы конкретными и ясными, а также определив решения и руководящие указания судов на всех уровнях. Эти дела считаются имеющими судебную власть. Можно сказать, что основные принципы административного права за последние десять лет внесли большой вклад в эти типичные дела в судебной сфере. Однако мы должны принять меры с точки зрения построения системы, чтобы наши «типичные примеры» перешли от туманного состояния «все еще удерживая пишу наполовину скрытым» к обоснованному «прецеденту».

Список литературы

1. Чэнь Цзинь Чжао. Юриспруденция [М]. Пекин: Изд-во Пекинск. ун-та. 2010. С. 74.
2. Ян Яньхуа. Об основных принципах административного права [J]. Журнал партийной школы муниципального комитета Лэшань Коммунистической партии Китая, 2007 (3).
3. Шэнь Фуцзюя, Линь Мин. Основные принципы судебного администрирования Исследования по применимым вопросам [J]. Forum of Law, 2006 (3).
4. Шэнь Фуцзюя. Судебное применение основных принципов административного права: дилемма и выбор [С]. Академические слушания Восточно-Китайского университета политических наук и права (2003), Чжэцзян: Изд-во Zhejiang People's Publishing House, 2004. С. 61.

М. А. Саламатова

канд. ист. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права
salamatova.m@mail.ru

НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ КАК НАЧАЛЬНАЯ СТАДИЯ СОВЕТСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА (1918–1936 ГГ.)

Аннотация. Статья посвящена изучению начальной стадии советского избирательного процесса — назначению выборов, определению оптимальных сроков проведения выборов, их периодичности и субъектам. Советские выборы на этапе формирования избирательной системы проводились по производственно-территориальному принципу, с высокой периодичностью, эти особенности во многом предопределили проблемы на этапе назначения выборов. Закрепленные в первой советской Конституции сроки проведения выборов (в низовые советы — раз в три месяца), оказались фактически нереализуемыми, и их постепенно увеличили, в 1921 г. установив ежегодную периодичность, впоследствии она увеличилась до трех лет. В первое десятилетие советской власти были апробированы разнообразные модели проведения выборов, избирательные кампании проводились в различные сроки, на протяжении 1920-х гг. постепенно сместились сроки проведения выборов с ранней осени на зимний период. Советские работники определили влияние сроков проведения на явку избирателей, так, в осенний период явка избирателей была низкой из-за занятости на сельскохозяйственных работах, перенос сроков на зимний период наряду с другими организационными мерами, позволил повысить явку на избирательные собрания.

Ключевые слова: советский избирательный процесс, советские выборы, сроки проведения выборов, периодичность проведения выборов, назначение выборов, советская избирательная система.

Назначение выборов является одной из основных стадий избирательного процесса, обеспечивающей обязательность и периодичность проведения выборов. В современной литературе под назначением выборов понимается «первая стадия избирательного процесса, заключающаяся в издании уполномоченным на то органом или должностным лицом (субъектом права назначения выборов) акта, в котором определяется дата голосования» [1, с. 326].

В современном избирательном законодательстве на стадии назначения выборов ключевое значение имеет определение срока проведения выборов — единого дня голосования. Споры об оптимальных сроках проведения выборов, влиянии на явку избирателей ведутся с 2004 г. — введения единого дня голосования в федеральном законодательстве [2, с. 32]. Очевидно, что определение оптимальных сроков проведения выборов имеет как юридический, так и политологический аспект [3–5]. Политологи рассматривают назначение времени проведения выборов как «элемент избирательной инженерии», одну из политических технологий, способную оказать решающее влияние на результат выборов [6, с. 642]. Панде-

мия 2020 г. обострила в обществе дискуссии о сроках проведения выборов, длительности голосования [7, с. 37].

При принятии решений важно учитывать исторический опыт определения оптимальных сроков проведения выборов, тем более, что в советский период были апробированы разнообразные модели проведения выборов, проведения избирательных кампаний в различные сроки. Большинство проблем, с которыми сталкиваются избирательные комиссии сегодня были хорошо знакомы и в советский период, наряду с этим опыт организации и проведения советских избирательных кампаний изучен слабо и зачастую тенденциозно. В настоящей публикации устраняется этот пробел, и исследуются проблемы назначения выборов как начальной стадии избирательного процесса и определения срока выборов как важнейшего элемента этого этапа в период становления советской избирательной системы (до 1936 г.)

Избирательная система, введенная Конституцией 1918 г., сочетала наряду с революционными новациями, вполне традиционные черты, свойственные для дореволюционного периода, выборы были неравны-

ми, непрямыми и невсеобщими, но при этом избирательные цензы подверглись радикальному пересмотру, выборы проводились по производственно-территориальному принципу, с высокой периодичностью. Особенности советской избирательной системы во многом предопределили проблемы как на этапе назначения, так и других стадиях избирательного процесса. На этапе становления советской избирательной системы длительное время сохранялась неопределенность со сроками проведения выборов, их периодичностью, субъектами назначения.

Кто принимал решение о назначении выборов? В избирательные кампании 1920-х гг. субъект назначения выборов неоднократно менялся. Непосредственно после революции выборы назначали местные исполкомы Советов, либо административные отделы исполкомов, это право за ними закрепляла первая советская Конституция 1918 г. «согласно установившимся обычаям». Исполкомы назначали выборы, исходя из местных условий, в удобные им сроки. С 1922 г. наметились первые тенденции централизации избирательного процесса, и основным субъектом назначения выборов выступал наркомат внутренних дел, определявший общие сроки проведения избирательной кампании. В 1924 г. после частичной передачи полномочий от наркомата внутренних дел, субъектом назначения стал Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет. После создания Всероссийской Центральной избирательной комиссии при Президиуме ВЦИК в 1925 г., Центризбирком определял единые сроки проведения избирательных кампаний, но субъектом назначения выборов оставался ВЦИК вплоть до 1936 г.

Периодичность выборов советов и съездов в первой советской Конституции устанавливалась невероятно высокая: городские и сельские советы предполагалось проводить раз в три месяца, ежемесячно избирать состав съездов в волостях и уездах, губернских — четыре раза в год, областных и Всероссийских съездов — не менее двух раз в год. Фактически это означало проведение выборов Советов и съездов непрерывно в течение года. Дело осложнялось и нарушением конструкции советской власти — депутаты сельских и городских советов

должны были делегировать представителей на съезды, однако из-за несовпадения сроков реализовать это было крайне проблематично.

Нереалистичность столь высокой периодичности выборов стала ясна уже в 1918 г. и ее постепенно стали приводить в соответствие со здравым смыслом. Постановление 1919 г. снизило частоту выборов съездов для уездов и волостей до одного раза в три месяца. Постановление VIII Всероссийского съезда Советов от 23 декабря 1920 г. «О советском строительстве» подтверждало периодичность проведения выборов и съездов, установленную VII съездом. Однако ситуация принципиально не изменилась, сроки проведения выборов нарушались на всех уровнях Советов и съездов, что потребовало издания дополнительных нормативных актов, предусматривающих ответственность за их нарушение. Так, Циркулярное постановление ВЦИК от 8 февраля 1921 г. «о регулярных перевыборах Советов и о созыве в установленные сроки съездов Советов», не только подтверждало сроки, установленные Постановлением VIII Всероссийского съезда Советов, но и фиксировало порядок согласования переноса сроков и вводило ответственность за их несоблюдение. Перенос сроков для уездных съездов необходимо было согласовывать с губернскими исполкомами, а губернских съездов — с Президиумом ВЦИК и НКВД, представив «мотивированные соображения о необходимости отсрочки перевыборов». Как показывают данные наркомата внутренних дел с 1918 по 1920 гг. выборы преимущественно проводились с периодичностью раз в полгода.

Ситуация с периодичностью выборов изменилась в 1921 г., на IX Всероссийском съезде Советов обсуждался вопрос о хаосе со сроками и периодичностью Советов и съездов всех уровней, в итоге было принято решение унифицировать периодичность избирательных кампаний в стране. В постановлении ВЦИК от 31 декабря 1921 г. «О советском строительстве» устанавливалась единая периодичность проведения съездов, все очередные съезды, а также перевыборы городских, поселковых и сельских Советов должны были проводиться один раз в год.

С 1922 г. сроки проведения выборов стали едиными для всей страны. В ходе избирательной кампании, которая должна была проводиться с 1 ноября по 15 декабря, избирались сельские, городские Советы, съезды и исполкомы всех уровней. В 1922 г. эти сроки были закреплены в положениях о волостных, уездных и губернских съездах и инструкции о выборах. Нормативная ежегодная периодичность продержалась пять кампаний (1922, 1923, 1924, 1925/26, 1926/27), далее их стали проводить с периодичностью раз в два или три года (1928/29, 1930/31, 1934/35).

Не менее обсуждаемым вопросом стало время проведения выборов. Вопрос об оптимальных сроках проведения избирательных кампаний имел два аспекта, первый был связан с выбором наиболее благоприятного времени, а второй — с установлением единого срока проведения по всей территории страны. При определении сроков приходилось учитывать несколько моментов. Организация выборов в летний период в сельской местности не требовала специальных помещений, выборные собрания зачастую проводились в поле, но высокий абсентеизм крестьян обуславливался занятостью на полевых работах.

В холодный период времени года крестьяне были более свободны, но в деревнях не хватало помещений для проведения избирательных собраний. Накануне кампании 1925/26 гг. наркомат внутренних дел провел опрос краевых, губернских и частично уездных исполкомов (всего участвовало 209 исполкомов) об оптимальных сроках проведения выборов. Данные опроса показывали, что идеального периода времени для проведения выборов не существовало. Наибольшее число исполкомов (142 — 68 %) высказались за осенний период (сентябрь — ноябрь), мотивировав свои предпочтения «окончанием основных полевых работ». За летний период проведения выборов высказались лишь 10 губернских исполкомов, полагавших возможным провести избирательные собрания в период между парья, «являвшемся перерывом между полевыми работами». Еще около 40 местных исполкомов высказались за зимний период назначения выборов, поскольку «это наиболее свобод-

ное время у крестьян и возвращение уезжавших на отхожие промыслы».

Центризбирком был вынужден учитывать и другие моменты при определении времени избирательной кампании. В октябре 1925 г. во Всероссийскую Центральную избирательную комиссию обратились Наркомат финансов и НК РКФСР с просьбой разграничить по времени избирательную кампанию и кампанию по сбору сельскохозяйственного налога, и перенести сроки выборов на первые месяцы календарного года (январь–март). По мнению ведомств, из-за совпадения сроков проведения двух кампаний, сельскохозяйственный налог поступал крайне медленно. Наркомат финансов связывал это с тем, что «перевыборная кампания отвлекает большую часть ответственных и партийных работников на всех уровнях». Также отмечалась «заинтересованность председателей волисполкомов и сельсоветов в их переизбрании, а в некоторых случаях неуверенность в возможности переизбрания приводили к тому, что руководители низового аппарата предпочитали переложить на своих преемников или отложить до конца перевыборной кампании, неприятную, а иногда и совсем небезопасную обязанность нажимных операций».

Однако Наркомат внутренних дел, разбиравшийся в ситуации по поручению Президиума ВЦИК, считал опасения Наркомата финансов и НК РКФСР безосновательными, и опрошенные исполкомы полагали вполне допустимым совместить сроки этих кампаний. По мнению НКВД и региональных исполкомов с 1 сентября по 1 декабря являлись наиболее удобными сроками проведения выборов. Именно эти сроки были утверждены Постановлением ЦИК СССР от 2 октября 1925 г., однако они не соблюдались. Первыми их стали нарушать центральные органы из-за отсутствия своевременно проведенной подготовки выборов (не были готовы формы отчетности, инструкция о перевыборах и т. д.). Президиум ВЦИК установил другие сроки проведения выборной кампании с 1 ноября 1925 г. по 1 февраля 1926 г. В этих временных рамках Центризбиркому и предстояло утвердить конкретные сроки для каждого региона. При этом установленные сроки должны были учиты-

вать просьбы регионов, а с другой — выдерживать универсальные сроки проведения выборной кампании. Ожидаемо, начиная с октября 1925 г. в Центризбирком, поступало множество запросов из регионов относительно продления или перенесения выборной кампании.

Основная масса запросов региональных исполкомов в Центризбирком о перенесении сроков была связана с климатическими особенностями регионов, несвоевременной подготовкой избирательной кампании и административно-территориальными реформами второй половины 1920-х гг. Первыми в Центризбирком обратились национальные автономные республики и регионы, имевшие значительные климатические особенности — ЦИК Бурят-Монгольской АССР, Сибкрайисполкома, Северо-Кавказского крайисполкома, ЦИК Якутской АССР. Так, ЦИК Бурят-Монгольской АССР просил перенести выборы на октябрь, поскольку «огромные территории совершенно не обеспечены такими зданиями, которые бы позволяли вести работу в зимнее время и таким путем большая часть перевыборных собраний проводится на открытом воздухе. Промыслово-охотничьи районы смогут участвовать только в период до выхода на охоту, что как максимум возможно до 15 октября. О проведении перевыборов в северных районах даже в соответствии с общим планом Бурятии говорить не приходится». Сибкрайисполком просил перенести отчетную кампанию с декабря на январь 1929 г., обосновывая это негативным опытом предыдущих кампаний совпадения выборов с религиозными праздниками: «опыт показал, что в начале (с 1 по 15 января) значительную часть избирателей не удастся привлечь на избирательные собрания, так как на этот период выпадают религиозные праздники, празднуемые некоторой частью избирателей по новому стилю, а некоторой — по старому стилю».

Ходатайства Моссовета, Ленинградского облисполкома, Саратовского, Самарского, Сталинградского, Курского, Тамбовского губисполкомов и ряда других регионов с просьбой о перенесении выборов обосновывались проводившейся административно-территориальной реформой и отсутстви-

ем своевременной подготовки к выборам: «работа по районированию отрывала местные органы от текущих задач по советскому строительству, проведение перевыборов должно оторвать местные советы и исполкомы на три-четыре месяца от текущей работы и ставит под угрозу нормальную работу советов и исполкомов в новых условиях».

Анализ запросов и ответов на них позволяет сделать вывод, что приоритетом для Центризбиркома стало соблюдение единых сроков кампании, а не региональных особенностей. За исключением труднодоступных местностей (Камчатской губернии, ряда губерний Сибирского края), большинству регионов было отказано в изменении сроков, либо сроки кампании продлены незначительно (до 15 февраля — 1 марта). Центризбирком аргументировал отказы сложностями в подготовке, организации агитации, подведении итогов и т. д.

В последующие кампании вопрос определения единых сроков проведения выборов также оставался актуальным, с той оговоркой, что не обсуждались общие сроки проведения, единственно возможным периодом проведения выборов считалась поздняя осень и зима. Так, в кампанию 1928/29 гг. общие сроки устанавливались Центризбиркомом с таким расчетом, чтобы отчетную кампанию завершить в декабре 1928 г., выборы в сельские советы провести в январе 1929 г., волостные и районные съезды — в январе и феврале 1929 г., выборы в городские советы — феврале, уездные, окружные, губернские, краевые, областные и республиканские съезды советов провести в марте 1929 г. и XIV Всероссийский съезд советов созвать в апреле 1929 г.

Несмотря на многочисленные просьбы региональных исполкомов о перенесении сроков избирательных кампаний, Центризбирком стремился выдерживать линию на проведение выборов в запланированные, установленные единые сроки. Во внимание Центризбиркомом преимущественно принимались просьбы об установлении особых сроков, обусловленные климатическими или национальными особенностями регионов, все ходатайства, связанные с районированием, плохой подготовкой кампании отклонялись.

В целом, на протяжении рассматриваемого периода произошло постепенное смещение сроков проведения выборов с ранней осени на конец осени и зиму. В первой половине 1920-х гг. (1922, 1923 и 1924 гг.) выборы в сельские и городские советы проводились с сентября по ноябрь, при этом большая часть (более 80 % избирательных собраний) была проведена до ноября. В ходе кампаний 1925/26 и 1926/27 гг. произошло постепенное смещение сроков на позднюю осень — начало зимы (большая часть избирательных собраний была проведена в ноябре–декабре, в городе — январе). В кампанию 1928/29 гг. выборы сместились на зимний период, в сельские советы избирались в январе — начале февраля, городские — в феврале–марте. В кампании 1930-х гг. выборы также проводились в зимний период, в 1930/31 гг. — январь–март, 1934/35 гг. — декабрь–февраль.

Традиция проводить выборы в зимний период была закреплена и после 1937 г. Выборы 1937 г. были назначены на зимний период — 12 декабря, в 1946 г. — 10 февраля. В дальнейшем, советские выборы стали проводиться в весенний период, с 1950 г. выборы назначались на первое или второе воскресенье марта.

Влияли ли сроки проведения избирательных кампаний на явку избирателей? Представленная ниже таблица дает представление об изменении явки городского и сельского населения на выборы в Советы в избирательные кампании с 1922 по 1935 гг.

Явка избирателей на выборы (от имевших право избирать) 1922–1934/35 гг.

Избирательная кампания	Явка на выборы в сельские советы	Явка на выборы в городские советы	Время проведения выборов
1922	22,3	36,5	сентябрь–ноябрь
1923	37,2	38,5	сентябрь–ноябрь
1924	41,1	40,5	сентябрь–ноябрь (повторные март–май)
1925/26	47,3	52,2	октябрь–январь
1926/27	47,6	59,0	ноябрь–январь
1928/29	60,7	70,5	январь–март
1930/31	69,1	78,4	январь–март
1934/35	82,3	90,3	декабрь–февраль

Данные таблицы свидетельствуют о существовании зависимости периода проведе-

ния выборов и явки населения. В первой половине 1920-х гг. — в кампании 1922, 1923 и 1924 гг., когда выборы проводились в начале осени, и население было занято на сельскохозяйственных работах, явка на выборы в сельские советы была низкой (в пределах — 20–40 %), в городах — в пределах 35–40 %. Смещение сроков выборов на позднюю осень — начало зимы в кампании 1925/26 и 1926/27 гг. позволило повысить явку населения, и проведение выборов в зимний период в 1929–1934 гг. — максимально повысили явку.

Советские работники отслеживали эту взаимосвязь, и в начале 1920-х гг. не были заинтересованы в высокой явке избирателей, выборы проводились формально, после объявления политики «оживления советов» ситуация принципиально изменилась, появилась и потребность переноса срока выборов на более удобный период для населения.

Необходимо сделать существенную оговорку, что период проведения выборов был не единственным фактором повышения явки, властями была проделана значительная работа по совершенствованию организационных условий проведения избирательных собраний — максимально удобного расположения избирательных участков, разукрупнение избирательных участков, поиск вместительных и отапливаемых помещений, интересная повестка избирательных собраний. В 1930-е гг. существенное влияние на явку стал оказывать административный ресурс, население, особенно в городах в полупринудительном порядке заставляли участвовать в избирательных собраниях. Наряду с этим, советские работники 1920-х гг. признавали, что период проведения выборов был одним из решающих факторов повышения явки избирателей. Представляется, что советский опыт сегодня может быть интересен для определения оптимальных сроков проведения выборов, как показывает исторический опыт, ранняя осень — наименее удачный период для проведения выборов.

Эксперименты революционного периода становления советского государства завершились принятием взвешенных и рациональных решений о сроках и периодичности проведения выборов, именно в 1920-е гг.

были выработаны организационные модели выборов, реализовывавшиеся в последующие годы советского периода, во многом сохранившие актуальность в настоящее время.

Список литературы

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учеб. для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2015.
2. Ежукова О. А. К вопросу о возможности переноса единого дня голосования // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6. С. 30–34.
3. Вискулова В. В. Единые дни голосования в России и дополнительные гарантии избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2011. № 6. С. 61–69.
4. Выдрин И. В. Спорные конструкции в российском законодательстве о выборах // Вопросы управления. 2014. № 5 (30). С. 161–168.
5. Троицкая Т. В. Сроки назначения выборов в России // Вестн. Саратовск. гос. юрид. академии. 2018. № 6 (125). С. 84–89.
6. Морозова О. С. Назначение проведения выборов как элемент избирательной инженерии // Фундаментальные исследования. 2014. № 6-3. С. 640–643.
7. Тюков Н. А. Организация и проведение выборов в условиях пандемии COVID-19 // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 3. С. 4–40.

В. В. Рассказова

аспирант НГУЭУ

victoriya01.95@yandex.ru

ГЕНДЕРНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА РЫНКА ТРУДА ИТ-СФЕРЫ

Аннотация. В представленной статье рассмотрена современная ситуация на рынке труда ИТ-сферы, отражающая роль гендерных стереотипов, которые влияют на выбор «мужской» или «женской» профессии. В статье раскрывается понятие «гендерный стереотип», сформулированы гендерные стереотипы, существующие сейчас на рынке труда в сфере ИТ и проведен их анализ. В статье представлены результаты исследований современных популярных сайтов по поиску работы HeadHunter и SuperJob. Рассмотрены негативные последствия, к которым может привести стереотипизированность сознания. Рассмотрены причины низкой занятости женщин в сфере ИТ.

Ключевые слова: гендерные стереотипы, рынок труда ИТ-сферы, профессиональная сегрегация, гендерная дискриминация, гендерные исследования, гендерное равенство, гендерная асимметрия.

Сегодня гендерные исследования на рынке труда получают все большее распространение как в России, так и во всем мире. Одним из направлений гендерных исследований является изучение гендерных стереотипов. Гендерные стереотипы — это устойчивые, общепринятые, повторяющиеся, сформировавшиеся в культуре обобщенные убеждения о месте и исполняемых ролях того или иного гендера в обществе, а также о личности людей той или иной гендерной идентичности [1].

Несмотря на то, что большинство стереотипов считается пережитком прошлого, гендерные стереотипы до сих пор проявляются в современном мире, отражая не до конца завершённый процесс «уравнивания» прав мужчин и женщин [2]. Исследованию гендерных стереотипов посвящено много работ российских и зарубежных исследователей, что подчеркивает актуальность данной темы на сегодняшний день.

Согласно ст. 3 Трудового кодекса Российской Федерации «Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места

жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника» [3]. Но, не смотря на прямой запрет в законодательстве, на любом сайте по поиску работы в поиске по базе резюме существует фильтрация по полу и возрасту соискателей. Также, на рынке труда часто можно наблюдать, что права женщин нарушаются чаще, чем права мужчин, что приводит к гендерной асимметрии.

Такой дисбаланс можно увидеть во многих сферах: экономика, политика, менеджмент и т. д. Сильная гендерная асимметрия наблюдается в технических специальностях, например, в отрасли информационных технологий. Сфера ИТ является одной из самых динамично развивающихся сфер на сегодняшний день. С каждым днем появляется все больше новых ИТ-компаний и начинающих стартапов. В связи с таким ростом все сильнее увеличивается спрос на специалистов, которые будут обладать подходящими компетенциями. Большинство компаний открывает дополнительные школы и курсы по переподготовке специалистов в ИТ-специальностях. Но, не смотря на такой спрос

IT-специалистов в России, на рынке труда IT-сферы до сих пор существует гендерная дискриминация и большое количество гендерных стереотипов.

Из широкого выбора IT-профессий, как правило, должности в управлении проектами, в направлениях разработки, тестирования и др. в IT-компаниях занимают мужчины. Женщины в таких компаниях, чаще всего, работают в направлении подбора персонала, в отделах продаж и на других офисных и организационных позициях даже имея профильное образование.

Одним из самых популярных поисков по поиску работы на сегодняшний день является HeadHunter. На этом источнике сосредоточено наибольшее количество предлагаемых вакансий и самая широкая база соискателей. По данным этого сайта в России в базе резюме по направлению «Информационные технологии, интернет, телеком» доступно всего 1 176 089 резюме активных соискателей. Из представленных резюме можно увидеть 901 838 резюме мужчин и 268 510 резюме женщин, что показывает, что среди мужчин в три раза больше соискателей, чем среди женщин.

По данным исследований компании SuperJob, посвященных гендерному распределению на рынке труда в различных отраслях, можно увидеть, что среди опрошенных 79 % считают профессию программиста «мужской», а более 58 % убеждены, что профессия бухгалтер исключительно «женская» [5].

Специалисты по подбору персонала при поиске кандидатов опираются на разработанный в компании профиль должности и пожелания, сформулированные заказчиком (руководителем подразделения, в котором открыта вакансия). У менеджера есть портрет кандидата, в котором, помимо профессиональных компетенций, опыта работы и образования, заказчик, как правило, высказывает предпочтения по полу и возрасту кандидатов. И в реальности при подборе персонала до сих пор имеет место быть поиск кандидатов определенного пола, хоть это правило и не гласно и никогда не описывается в вакансии.

Существуют определенные причины, по которым заказчики отказываются рассма-

тривать соискателей женщин на открытые позиции в своих подразделениях.

Чаще всего такая позиция заказчика обусловлена влиянием гендерных стереотипов о том, что с поставленными задачами лучше будут справляться представители конкретного пола, не зависимо от уровня образования и квалификации соискателя.

На рынке труда в отрасли информационных технологий чаще всего встречаются следующие гендерные стереотипы при подборе персонала:

1. Специфика коллектива. Чаще всего, уже сформированные команды, выполняющие реализацию IT-проектов, преимущественно состоят из мужчин. И руководители таких проектов отказываются принимать на работу женщин, потому что боятся, что они не смогут влиться в команду.

2. Профессия программиста, как и большинство технических специальностей, считается «мужской». Поэтому руководители отказываются рассматривать женщин на должности разработчиков, так как боятся, что они могут не справиться с поставленными задачами.

3. Восприятие женщины в первую очередь как «хозяйки и хранительницы домашнего очага», а не как профессионала. Руководители предпочитают трудоустраивать мужчин в приоритете из-за того, что женщины скоро уйдут в декрет и им снова придется искать в команду нового сотрудника, обучать его и адаптировать в коллективе.

Такая стереотипизированность сознания приводит к ряду негативных процессов.

1. Низкая занятость женщин в сфере IT. Женщины, даже получающие профильное техническое образование, зачастую оказываются подверженными внутреннему и внешнему давлению, из-за чего даже если и продолжают свою профессиональную деятельность в сфере IT, то чаще на организационных и офисных позициях, а не в разработке. Данный фактор может оказывать существенное влияние на самооценку женщин и на уверенность в своих профессиональных компетенциях.

2. Гендерная профессиональная сегрегация, что является одним из проявлений гендерной дискриминации. Происходит разделение на «женские» и «мужские» профес-

сии, что влечет за собой неравный доступ к рабочим местам и существенный разрыв в условиях труда между мужчинами и женщинами на одной должности.

3. Разрыв в заработной плате между мужчинами и женщинами. Такой дискриминации чаще всего подвергаются женщины. Среди соискателей на одну и ту же должность можно наблюдать, что у женщин более низкие зарплатные ожидания, чем у мужчин. Что также является следствием существующих гендерных стереотипов на рынке труда.

Таким образом, основываясь на представленную в данной статье информацию, можно сделать следующие выводы. Сегодня на рынке труда в отрасли информационных технологий существует ряд устойчивых гендерных стереотипов. Такие стереотипные представления возникают как у работодателей, так и у соискателей. Представленная стереотипизированность сознания приводит к малой занятости женщин в IT-сфере, к профессиональной сегрегации и большому разрыву в заработной плате между мужчинами и женщинами претендующими на аналогичные должности.

Поэтому, необходимо выяснить причины возникновения гендерных стереотипов на рынке труда и как они обеспечивают успешное включение женщин в трудовую деятельность. А также определить, какие стереотипы мешают развитию женских профессиональных компетенций и выявить в какой мере современное российское трудовое законодательство поддерживает гендерные стереотипы на рынке труда.

Список литературы

1. Вещева Н. С. Гендерные стереотипы и Гендерные представления // Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2010. № 3. С. 151–155.
2. Ярославцева У. А. Гендерные стереотипы на рынке труда. // Human Progress. 2019. Т. 5. Вып. 5. URL: http://progress-human.com/images/2019/Tom5_5/Yaroslavtseva.pdf
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 29.12.2020). № 1 (ч. 1). Ст. 3.
4. Сайт по поиску работы HeadHunter [электронный ресурс]. URL: <https://novosibirsk.hh.ru/article/26280>
5. Сайт по поиску работы SuperJob [электронный ресурс]. URL: <https://www.superjob.ru/community/life/49849/>

А. В. Апелкова

*магистрант НГУЭУ
a.aprelkova@yandex.ru*

ОСОБЕННОСТИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРОДУКЦИИ ПРОМЫШЛЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

Аннотация. Контроль качества является неотъемлемой частью всего жизненного цикла продукции промышленного предприятия, особенно на этапе производства. Основной целью промышленного предприятия в области качества является минимизация дефектов поэтому совершенствование деятельности по организации контроля качества является важным вопросом совершенствования деятельности предприятия. Под влиянием требований, предъявляемым к качеству продукции промышленного предприятия, в нормативно-правовых актах, регулируется процесс производства, строится долгосрочная программа деятельности предприятия. В статье раскрыты понятия «качество» и «контроль качества», проведен анализ факторов, влияющих на качество продукции промышленного предприятия, построена причинно-следственная диаграмма Исикавы для промышленного предприятия.

Ключевые слова: качество продукции, контроль качества, промышленное предприятие, уровень качества металлоконструкций, продукция, управление качеством.

Современная концепция управления качеством исходит из определений качества, принятых в государственных и международных стандартах.

Согласно ГОСТ 15467-79, качество продукции — совокупность свойств продукции, обуславливающих ее пригодность удовлетворять определенные потребности в соответствии с ее назначением [2].

Глобализация экономики, выход России на международные рынки требуют от производителей организацию процесса управления качеством продукции в соответствии с международными стандартами на систему менеджмента качества [6].

Согласно ISO 9000-2015, качество продукции и услуг организации — способность удовлетворять потребителей и преднамеренным или непреднамеренным влиянием на соответствующие заинтересованные стороны» [3].

Особое место в системе менеджмента качества занимает контроль качества продукции.

Контроль — неотъемлемая часть достижения намеченных целей организации. На

этапе контроля сопоставляются фактически достигнутые результаты с планируемыми ожиданиями. При несоответствии проводится устранение брака, а также выявление этапа производства, на котором была допущена ошибка.

Согласно ГОСТ 15467-79, контроль качества продукции — это проверка соответствия показателей качества продукции установленным требованиям [2].

Согласно ГОСТ Р ИСО 9000-2001, контроль — процедура оценивания соответствия путем наблюдения и суждений, сопровождаемых соответствующими измерениями, испытаниями или калибровкой.

Требования, применяемые к проектированию, производству, монтажным работам металлоконструкций, отражены в государственных и международных стандартах:

- ГОСТ Р ИСО 9001-2015 (ISO 9001:2015) «Системы менеджмента качества. Требования»;
- ГОСТ 23118-2012 «Конструкции стальные строительные. Общие технические условия»;

- ГОСТ Р 2.002-2019 «Единая система конструкторской документации. Требования к моделям, макетам и темплетам, применяемым при проектировании»;
 - ГОСТ 21.502-2017 «Система проектной документации для строительства (СПДС). Правила выполнения проектной и рабочей документации металлических конструкций»;
 - ГОСТ 12.3.016-87 «Система стандартов безопасности труда. Строительство. Работы антикоррозионные. Требования безопасности»;
 - ГОСТ 12.3.005-75 «Система стандартов безопасности труда. Работы окрасочные. Общие требования безопасности» и др.
- Факторы, влияющие на качество продукции промышленного предприятия, представлены в табл. 1 [6].

Таблица 1

Факторы, влияющие на качество продукции промышленного предприятия

Фактор	Характеристика
Технология производства	Изменение параметров качества вследствие изменения технологических режимов работы
Сырье	Выбор производителем материала, необходимого для обеспечения технических, технологических, экологических и других требований
Технологическое оборудование	Повышение уровня брака при моральном и физическом не устаревании оборудования
Менеджмент организации	Определение политики в области качества, эффективность управления качеством на предприятии во многом зависит от степени вовлеченности руководства и сотрудников в данные процессы
Персонал	Уровень квалификации, навыки и заинтересованность персонала, созданные условия труда
Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы	Разработка и внедрение инновационных материалов и технологий; оформление прав на интеллектуальную собственность позволяет сохранить конкурентные преимущества
Маркетинговые мероприятия	Изучение мнения потребителей позволяет сформировать требования к качеству выпускаемой продукции
Логистические процессы	Сохранение качества сырья и выпускаемой продукции в заданных параметрах
Техническое регулирование	Требования к качеству продукции определяются посредством соответствующей нормативно-технической документацией

Надежность и безопасность готового здания или отдельной конструкции зависит от качества сырья, используемого на всех этапах производства. От степени соответствия используемого в производстве материала принятым стандартам качества, требованиям, указанным в проектной докумен-

тации, качество готовой конструкции зависит в первую очередь.

Проанализировав факторы, влияющие на качество металлоконструкций, построим причинно-следственную диаграмму Исикавы (рис. 1).

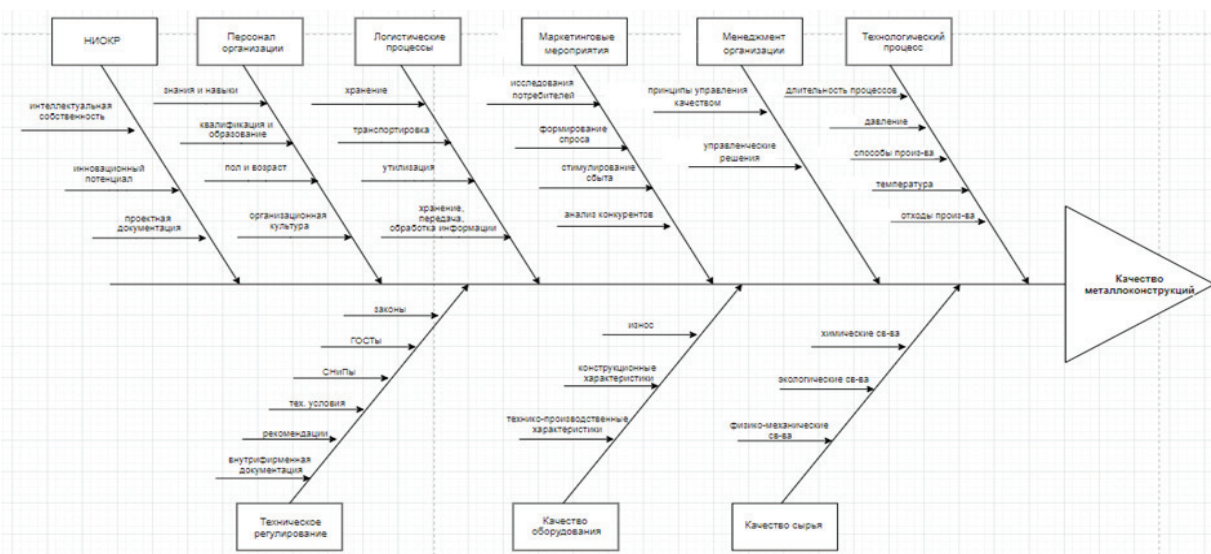


Рис. 1. Причинно-следственная диаграмма Исикавы

На основе анализа нормативной документации, регулирующей качество металлоконструкций, условий эксплуатации, тенденций рынка, потребностей основных групп потребителей определены параметры, определяющие уровень качества металлоконструкций: площадь (m^2); толщина профиля (мм); шероховатость внутренней (внешней) поверхности (мкм); толщина сварного соединения (мм); конструкционные особенности, обуславливающие способы крепления и соединения; внешний вид; относительное удлинение профиля при разрыве (%); рабочее давление (МПа); теплопроводность материала (кДж/кг); плотность материала (kg/m^3); упругость материала (МПа); линейное расширение материала (мм); кислородопроницаемость материала (мг/л).

Точные показатели параметров, определяющих уровень качества металлоконструкций, устанавливаются индивидуально по каждому проекту.

Контроль качества продукции предприятия по производству металлоконструкций осуществляется на следующих этапах:

- проектирование;
- поступление сырья в производство;
- предварительная сборка и сборка для последующих работ (сварка, окрашивание, клепка и др.);
- испытание предварительным напряжением;
- подготовка для антикоррозийной и защитной обработки [6].

Основная задача системы контроля качества металлоконструкций — выявление дефектов и определение пределов прочности и надежности готового изделия. Дефекты могут возникнуть в результате ошибки при проектировании, производстве, эксплуатации: дефекты литья, коррозия, изнашивание сопряженных деталей, дефекты при нанесении покрытий, дефекты сварки и т. д.

Методы контроля качества металлоконструкций, приведенные в табл. 2, позволяют определить степень влияния дефекта на качество изделия: насколько уменьшатся рабочие характеристики или дефект является критичным и предмет не может быть допущен к использованию.

Таблица 2

Методы контроля качества металлоконструкций

Метод	Характеристика
Разрушающего контроля	Служит для количественного определения максимальной нагрузки на предмет, после которой наступает разрушение. Испытания носят различный характер: <ul style="list-style-type: none"> • статические нагрузки: точное измерение силы воздействия на образец и подробное описание процесса деформации; • динамические испытания: определение вязкости или хрупкости материала посредством разного рода ударов, вызывающие инерционные силы в частях образца и испытательной машины; • испытания на усталость: многократные нагрузки небольшой силы, возможно разрушение; • испытания на твердость: измерение силы, при которой более твердое тело внедряется в поверхность образца; • испытания на изнашивание и истирание: определение изменения свойств поверхности материала при длительном воздействии трения; • комплексные испытания: описание основных конструкционных и технологических свойств материала, регламентация максимально допустимой нагрузки изделия
Неразрушающего контроля	Служит для массового контроля качества продукции. Работа приборов неразрушающего контроля основывается на принципах изменения свойств предмета при наличии дефектов: ультразвуковая дефектоскопия и толщинометрия, радиография, магнитопорошковый и капиллярный контроль, вихретоковый контроль, оптико-визуальный контроль и др.
Рентгеновский контроль	Используется для анализа дефектов на крупных сварных металлических конструкциях, подверженных коррозионному воздействию атмосферы таких как трубопроводов, опор, несущих металлических конструкций и др.. Рентгеновские аппараты могут быть стационарные, переносные или монтироваться на самоходного, дистанционно управляемого робота

На сегодняшний момент не существует универсального метода, позволяющего измерить весь спектр свойств металлоконструкции одновременно. Поэтому применяются методы контроля качества в ком-

плексе. Выбор способа контроля зависит не только от специфики и назначения металлической конструкции, но и от широкого спектра внешних факторов.

Список литературы

1. О промышленной политике в Российской Федерации: федер. закон РФ от 25.12.2014 № 290-ФЗ (в действ. ред. от 02.08.2019).
2. ГОСТ 23118-2012. Конструкции стальные строительные. Общие технические условия [электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document> (дата обращения: 16.02.2020).
3. ГОСТ 16493-70. Качество продукции. Статистический приемочный контроль по альтернативному признаку. Случаи недопустимости дефектных изделий в выборке [электронный ресурс]. URL: <https://docplan.ru/Data2> (дата обращения: 16.02.2020).
4. Априлкова А. В. Совершенствование системы менеджмента качества на промышленном предприятии // Приоритетные направления инновационной деятельности в промышленности: сб. ст. по мат-лы VI Междунар. науч.-практ. конф., 2020. 61–62 с.
5. Виханский О. С., Наумов А. И. Менеджмент: учеб. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Магистр, НИЦ ИНФРА-М, 2019. 656 с.
6. Фрейдина Е. В., Лапшова Л. Н., Тропин А. А. Концепции формирования качества продукции, направленные на повышение эффективности бизнеса // Вестн. НГУЭУ. 2018. 171–182 с.

А. А. Саламатова

*магистрант НГУЭУ
annaserzinlapir@mail.ru*

ОРГАНИЗАЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБОРОТА В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БЮДЖЕТНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

Аннотация. Для повышения эффективности финансового планирования, организации закупочных процессов и финансового документооборота бюджетного учреждения необходимо внедрение комплексной автоматизированной системы управления финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения. Были рассмотрены перспективы развития закупочной деятельности бюджетного учреждения посредством внедрения современных технологий. Важным этапом стал перевод закупок в электронный формат, это дает возможность перехода на дальнейшие этапы развития закупочной системы — к цифровизации. Это позволит внедрять новейшие технологии в процесс закупочной деятельности.

В статье обозначены проблемы, существующие в закупочной деятельности бюджетного учреждения. Рассмотрены преимущества электронизации закупочной деятельности бюджетного учреждения.

Ключевые слова: государственные закупки, электронизация закупочной деятельности, бюджетное учреждение, информационная система.

Актуальность тем обусловлена тем, что общество на современном этапе стремится к электронизации всех процессов в своей жизни. Это касается и государственных закупок. Контрактная система постоянно модернизируется и совершенствуется и, как следствие, все больше усложняются процессы закупки для поставщиков и для заказчиков, это становится причиной появления ошибок.

Закупочная деятельность представляет собой комплекс бизнес-процессов, без которых на сегодняшний день не может функционировать ни одна организация. Выделяют две основные сферы со своим специальным регуляторным подходом.

Во-первых, это закупки государственных, муниципальных заказчиков, а также бюджетных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, которые осуществляют закупки; во-вторых — закупки госкомпаний/госкорпораций с долей участия государства более 50 %, их дочерних хозяйственных обществ (и дочерних дочерних), субъектов естественных монополий, организаций регулируемых видов деятельности, бюджетных учреждений, проводящих закупки за счет грантов, собственных средств, средств субподряда.

Первая сфера регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ

«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1], вторая — Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [2]. Бюджетные учреждения, о которых пойдет речь, имеют право проводить закупки по двум вышеуказанным законам.

В настоящее время в процессе осуществления финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений задействовано несколько не связанных или слабо связанных между собой информационных систем, что не позволяет руководству бюджетных учреждений иметь оперативную информацию для принятия управленческого решения. На текущий момент внутренние информационные системы не имеют интеграции с внешними сервисами: автоматизированной системой управления планирования финансово-хозяйственной деятельности и единой информационной системой в сфере закупок (далее — ЕИС).

В настоящее время, когда имеет место тенденция на цифровизацию экономики, совершенствование закупочной деятельности представляется возможным посредством внедрения электронных технологий [3].

Закупочная деятельность бюджетного учреждения разделена на этапы и имеет циклический характер [4]. Этапы в себя включают: планирование, подготовку документации, проведение процедуры закупки, заключение договора (далее — контракта), контроль за исполнением контракта, оценку удовлетворенности потребностей учреждения.

Бюджетное учреждение планирует закупки на основе плана финансово-хозяйственной деятельности, на этом этапе оно разрабатывает, утверждает и публикует план закупок, разрабатываемый на 1 год в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ (исключение: план закупок инновационной, высокотехнологической продукции, лекарственных средств, который формируется на 5–7 лет). Но не всегда опубликованный план закупок остается неизменным в течение всего года. Этап планирования важен с точки зрения определения направлений расходования бюджетных средств для максимальной результативности, это и является одной из основных проблем любого бюджетного учреждения.

Бюджетное учреждение планирует закупки на основе плана финансово-хозяйственной деятельности, на этом этапе оно разрабатывает, утверждает и публикует план закупок, разрабатываемый на 1 год в соответствии с Федеральным законом № 223-ФЗ (исключение: план закупок инновационной, высокотехнологической продукции, лекарственных средств, который формируется на 5–7 лет).

Но не всегда опубликованный план закупок остается неизменным в течение всего года. Этап планирования важен с точки зрения определения направлений расходования бюджетных средств для максимальной результативности, это и является одной из основных проблем любого бюджетного учреждения.

Бюджетные учреждения осуществляют закупочную деятельность строго в соответствии с законодательством, которое предполагает множество трудозатратных процессов, от чего растут транзакционные издержки деятельности [5].

Подтверждением некачественного планирования бюджетным учреждением своей деятельности является постоянное внесение

изменений в план закупок, который, по своей сути, должен оставаться неизменным [6]. Можно вносить какие-то коррективы в саму позицию плана: изменения по объему, стоимости, по способу закупки, а по факту, каждый раз вносится в план совершенно новая закупка, таким образом, блок планирования теряет свой смысл.

Целесообразно ввести ограничение на внесение изменений в план закупок заказчика в целях повышения эффективности закупок. Например, на начало квартала подразделения обозначают свои потребности, уже согласованные, и в течение квартала они публикуются. А в план закупок на год вносить закупки, без которых невозможна деятельность бюджетного учреждения (продукты, клининг, канцелярия, бензин, почтовые услуги, охрана и другие).

Важно обязать подразделения планировать свои потребности, если не на год, то на квартал точно. Изменения вносить только в случае, например, экономической ситуации, когда вырос курс валюты. Возможность внесения изменений по причине корректировки начальной максимальной цены контракта, но не по причине изменения сроков и способов закупок. Ограничения на внесение изменений сократят количество незапланированных закупок, обеспечат качественное планирование и организацию закупочных процедур.

Чем больше закупок планирует заказчик, тем больше изменений имеется в его плане закупок, поэтому необходимо планировать на год только те закупки, без которых невозможно функционирование бюджетного учреждения.

Подразделения приблизительно в сентябре начинают формировать свою потребность путем создания предварительных заявок через электронную систему, происходит обработка заявок центром функциональных затрат (далее — ЦФЗ), где создается коллективная заявка от нескольких подразделений для включения в план закупок, формируемый контрактной службой бюджетного учреждения. Также, ЦФЗ осуществляет контроль за определенными группами товаров, работ и услуг, их описание, составляет обоснование цены. Элек-

тронизация поможет наладить блок планирования закупок.

Автоматизация может осуществляться следующим образом: планирование осуществляется в отдельной системе «финансовое планирование», а сами закупки и оплата в системе 1С «Государственные и муниципальные закупки».

То есть подразделения формируют свои предварительные заявки в системе «финансовое планирование» для включения в план закупок. Заявки на конкурентные и неконкурентные закупки из блока финансового планирования выгружаются напрямую в блок «Государственные и муниципальные закупки» (далее — ГМЗ), где работает исключительно контрактная служба бюджетного учреждения.

ГМЗ объединяет в себе проведение закупок, заключение контрактов/договоров, исполнение контрактов/договоров. В нем можно делать всю отчетность о количестве проведенных закупок, по какому закону проводилась закупка. Что касается блока «финансовое планирование», то там выгружены сведения о контракте, о сумме контракта, сведения о платежах.

Преимуществами электронизации является то, что значительно снижаются трудозатраты, так как многие вещи не вводятся повторно, снижается вероятность совершения ошибок, что влечет за собой уменьшение административной ответственности, улучшается блок планирования (все подразделения более точно планируют и учитывают свои расходы), повышается контроль за исполнением контрактов (автоматическое выполнение контроля), система обо всем предупреждает. Все действия будут происходить удаленно, в электронном виде (уменьшение документооборота, исключается бумага). Последнее преимущество особо значимо для удаленных подразделений, которые находятся в других субъектах страны, с введением системы им не придется приезжать, оформлять и подписывать свои заявки на закупку в бюджетное учреждение. Заявка будет формироваться в электронном виде, после чего она автоматически будет проходить процессы согласования у финансистов, руководителей подразделений, ЦФЗ,

контрактной службы, все подписи при этом будут электронными.

Автоматизация в сфере закупок преследует главной своей задачей создание единой информационной среды для осуществления всех процессов закупочной деятельности поэтапно, а именно от прогноза потребности до поставок и расчетов по ним. Внедрение автоматизированной комплексной системы, которая будет в себя включать поддержку закупочного процесса, сопровождение всей закупки от начала до конца, значительно будет способствовать оперативности закупочной деятельности.

Данная система предусматривает взаимодействие с единой информационной системой, где выгружается полная информация о закупочном процессе. Также, предусмотрено взаимодействия с порталом поставщиком и электронными площадками для торгов.

Важным этапом стал перевод закупок в электронный формат, это дает возможность перехода на следующий этап развития закупочной системы — к цифровизации. На данном этапе развития возможно использование новейших технологий в процессе закупочной деятельности (блокчейн, смарт-контракты и другое) [7].

Представим этапы развития контрактной системы на рис.



Этапы развития контрактной системы [41, С. 21]

Современные технологии цифровизации автоматизируют процесс закупок, как следствие, идет снижение бюрократического аспекта, существенно экономится временной ресурс.

Внедрение современных методов в условиях цифровой экономики способствует ав-

томатизации процесса закупочной деятельности, значительно снижает риск возникновения административной ответственности (низка вероятность совершения ошибки).

Таким образом, для повышения эффективности финансового планирования, организации закупочных процессов и финансового документооборота бюджетного учреждения целесообразно осуществлять внедрение комплексной автоматизированной системы управления финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения.

Внедрение современных технологий во всех сферах деятельности и повышение инновационной активности в стране необходимы для роста экономики России.

Список литературы

1. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4571.
3. Шмелева М. В. Цифровые технологии в государственных и муниципальных закупках: будущее или реальность // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12. С. 36–42.
4. Автоматизация закупок: опыт крупнейших заказчиков // Портал выбора технологий и поставщиков TADVISER [электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php>
5. Мельников В. В., Литвинцева Г. П. Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ // ЭКО. 2020. № 3. С. 30–43.
6. Мельников В. В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах // TerraEconomicus. 2016. Т. 14. № 4. С. 54–72.
7. Саламатова А. А. Инновации в закупочной деятельности бюджетного учреждения // Управление развитием социально-экономических систем: сб. ст. III Всерос. науч.-практ. конф. Ульяновск, 2020.
8. Алексеев А. Н., Гришина Н. К. Системный подход к совершенствованию государственных закупок // Транспортное дело России. 2019. № 2. С. 21–23.

А. С. Ярославцева

магистрант НГУЭУ
nastyaroslavtseva@mail.ru

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ОРГАНИЗАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ООО «МЕДПРАКТИКА»

Аннотация. Управление качеством в организациях здравоохранения направлено на расширение возможностей персонала для непрерывного улучшения посредством постепенных, но регулярных улучшений рабочих процессов. Однако из-за растущего давления на медицинские организации с целью значительного улучшения качества помощи и результатов лечения пациентов при одновременном сдерживании затрат в относительно краткосрочной перспективе многие руководители здравоохранения ищут способы добиться значительных прорывных улучшений в деятельности своей организации.

Ключевые слова: управление качеством.

Актуальность темы обусловлена тем, что сегодня, в условиях пандемии, обострится проблема обеспечения здоровья населения, его безопасности, что напрямую зависит от деятельности организаций сферы здравоохранения. Эффективность здравоохранения сегодня — основа безопасности нации, возможность преодолевать вызовы и обеспечивать качество жизни. При этом система здравоохранения сегодня представлена государственной и муниципальной медициной, а также частными медицинскими организациями, которые должны участвовать в конкурентной борьбе, обеспечивать лидерство на рынке медицинских услуг.

Необходимо провести анализ деятельности в сфере управления качеством ООО «Медпрактика», выявить ключевые проблемы, а также разработать проектные предложения по повышению эффективности деятельности ООО «Медпрактика» в сфере управления качеством и улучшения рыночной позиции.

Для исследования работы стала коммерческая организация ООО «Медпрактика», которая оказывает медицинские услуги. Организация была создана 17.08.2010. За организацией зафиксировано 13 видов деятельности различных ОКВЭД, связанных с оказанием медицинских услуг [6].

Исследуемая организация имеет определенные цели и миссию, которые транслирует по внешнюю среду: «оказание качественных медицинских услуг с использованием медицинского оборудования, за счет про-

фессионализма сотрудников клиники “Медпрактика”, что должно способствовать укреплению здоровья пациента, увеличению продолжительности и качества его жизни.

Для достижения поставленной цели клиника «Медпрактика» опирается в своей работе на последние мировые достижения в области медицины. Врачи имеют возможность постоянно повышать свою квалификацию — в том числе в ведущих клиниках страны.

Клиника «Медпрактика» пропагандирует здоровый образ жизни и создать условия для того, чтобы здоровых людей в Новосибирске с каждым днем становилось все больше. Организационная структура ООО «Медпрактика» в укрупненном виде представлена на рис. 1 [6].

Для того, чтобы повысить эффективность управления качеством и завоевать долю рынка, предлагается создать и внедрить проект стандартов поведения и внешнего вида, которые позволят создать основу для изменения трудового поведения работников. Положения стандартов важно включить в процесс общения с пациентами и внутри коллектива.

Стандарты поведения (далее Стандарты) должны быть основаны на принципе добро-совестности.

Эти стандарты — набор принципов, норм, методов, на основании которых организация осуществляет свою деятельность. На рис. 2 представлены основные разделы стандартов [6].

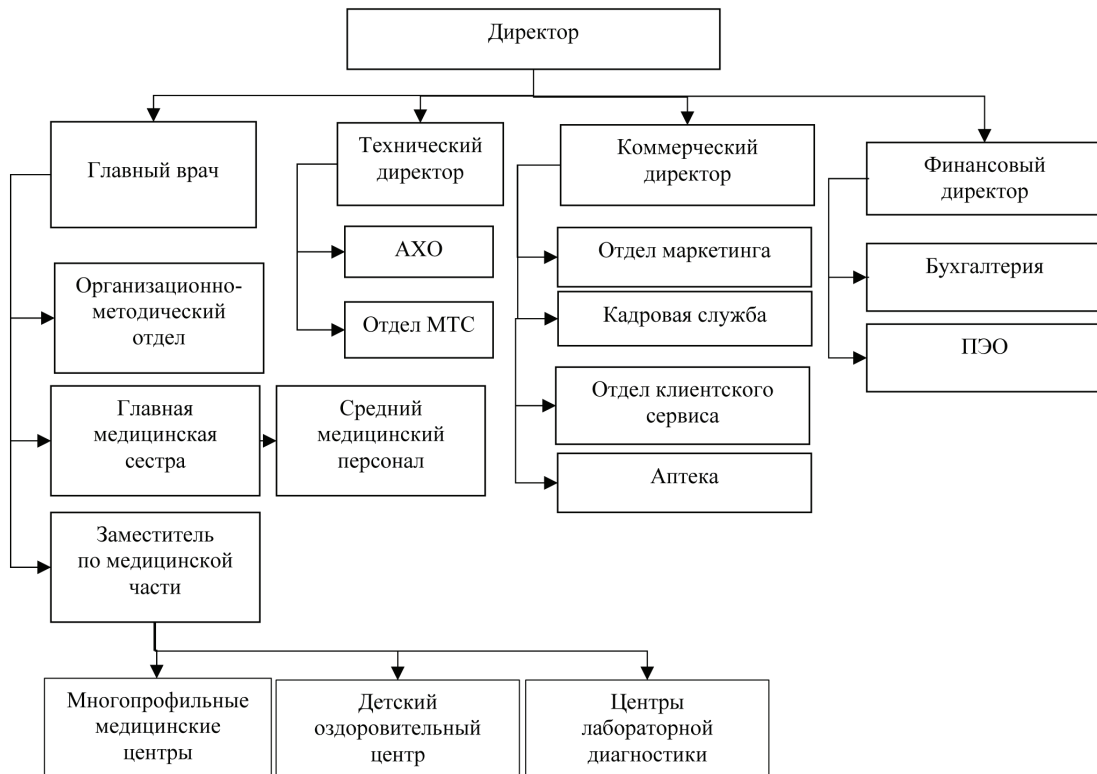


Рис. 1. Укрупненная организационная структура ООО «Медпрактика» [6]

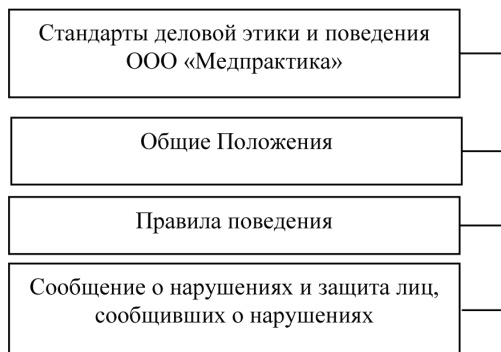


Рис. 2. Основные разделы Стандартов поведения и этики ООО «Медпрактика» [6]

В первом разделе «Общие положения» расшифрованы основные положения стандартов приведены термины, цель их создания и т. д.

Во втором разделе «Правила поведения» представлены правила и стандарты поведения в различных ситуациях: при конфликте, при встрече пациента, при первом звонке, при повторном звонке, при встрече VIP-пациентов и т. д.

В третьем разделе предусмотрен порядок разрешения споров, конфликтов, мотивации за соблюдение стандартов или же де-

мотивации за их несоблюдение, порядок реализации и внедрения стандартов.

Необходимо внедрить ценности корпоративной культуры, повысить удовлетворенность трудом от внедрения стандартов: пояснить, что это — важный фактор успешности организации и каждого работника.

Внедрение стандартов не будет эффективным, если не обеспечить работу руководителей структурных подразделений в сфере внедрения и соблюдения данных стандартов. Предлагается улучшить работу с руководителями организации (рис. 3) [6].

Для решения данного вопроса предлагается внедрить изменения в Положение о премировании, где внести пункт «премирование за соблюдение стандартов делового поведения ООО «Медпрактика», а также в пункт о дисциплинарных взысканиях и лишении премии в правилах внутреннего трудового распорядка внести норму «...за одновременное грубое или за регулярное нарушение требований Стандартов делового поведения ООО «Медпрактика»...».



Рис. 3. Направления повышения эффективности удовлетворенности трудом ООО «Медпрактика» за счет работы с руководящим составом [6]

Стандарты поведения связаны со всеми элементами структуры, поскольку они являются неотъемлемой частью общей стратегии управления людскими ресурсами.

Все руководители должны добиваться принятия и приверженности своих сотрудников этим стандартам поведения. Всем сотрудникам врачам, администраторам, среднему медицинскому персоналу рекомендуется ставить любые вопросы, вызывающие озабоченность этического характера, у их непосредственного руководителя, независимо от того, четко ли это указано в стандартах поведения.

Внедрение стандартов должно сопровождаться диагностикой организационной ситуации, затем анализом возможностей, непосредственно внедрением, обучением сотрудников стандартам, а затем — контролем результатов, причем контроль должен быть постоянным.

Список литературы

1. Аристов О. В. Управление качеством. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2020. 224 с.
2. Басовский Л. Е., Протасьев В. Б. Управление качеством: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2020. 231 с.
3. Бойкова А. В., Шаркова А. В. Вопросы контроля качества медицинских услуг в условиях обязательного медицинского страхования // Экономика и бизнес: теория и практика. 2020. № 1-1 (59). С. 46–48.
4. Власенко С. Н. Анализ стандартов менеджмента качества и качества информационной безопасности // Современные научные исследования: актуальные вопросы, достижения и инновации: сб. ст. X Междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. 2020. С. 70–73.
5. Степанов В. Г., Белов К. И., Алексеев С. В. Аспекты стратегического управления ресурсами медицинской организации в условиях конкуренции // Синтез науки и практики в решении проблем управления экономикой: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф. Чебоксары, 2020. С. 333–338.
6. Современный центр медицинского обслуживания [электронный ресурс]. URL: <https://www.medpraktika.ru/>

ДОЛГОВАЯ НАГРУЗКА НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. Статья посвящена теме долговой нагрузки региональных бюджетов, в частности определению ее уровня и оценке нынешней ситуации. Определена проблема нестабильности региональных бюджетов, вследствие чего возникает высокий уровень долговой нагрузки бюджетов регионов. На сегодняшний день высокий уровень долговой нагрузки является одним из ключевых проблем современного системного экономического кризиса в России. Для решения данной проблемы федеральный центр проводит мероприятия, направленные на улучшение экономической ситуации в субъектах РФ, одним из которых является реструктуризация бюджетных кредитов. Цель работы заключается в комплексном анализе долговой нагрузки региональных бюджетов, а также оценке эффективности управления региональными финансами. Проанализированы объем и динамика изменения долговой нагрузки субъектов РФ, в особенности Новосибирской области за период 2013–2019 гг. Автором сделаны расчеты по определению уровня долговой нагрузки региональных бюджетов, для дальнейшего анализа при оценке управления региональными финансами и предложены мероприятия для недопущения чрезмерного увеличения уровня долговой нагрузки. Сделан вывод об эффективности политики, проводимой Министерством финансов РФ, по снижению уровня долговой нагрузки.

Ключевые слова: долг, долговая нагрузка, доход, регион, бюджет, доходы, расходы, обязательства.

Определение уровня долговой нагрузки производится с помощью двух показателей бюджета субъекта: объем государственного долга и объем доходов бюджета.

Показатель долговой нагрузки рассчитывается следующим способом: «объем государственного долга субъекта к общему объему доходов бюджета субъекта без учета безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц»

$$\text{ПДН} = \frac{\text{Долг(факт)}}{\text{Д(факт)} - \text{БП(факт)} - \text{ДН(факт)}} \cdot 100, (1)$$

(составлено автором)

где ПДН — значение показателя, рассчитанное на основе фактических бюджетных показателей по итогам отчетного финансового периода по данным отчета об исполнении бюджета субъекта и данных о долге по состоянию на 1 число отчетного финансового периода из долговой книги субъекта;

Долг(факт) — объем государственного долга субъекта по состоянию на 1 число отчетного финансового периода;

Д(факт) — общий объем доходов бюджета субъекта за отчетный финансовый период;

БП(факт) — объем безвозмездных поступлений в бюджет субъекта за отчетный финансовый период;

ДН(факт) — объем поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений от налога на доходы физических лиц.

Практическое применение данного способа будет отражена на примере Новосибирской области, где будет проведен анализ долговой нагрузки Новосибирской области за 2013–2019 гг.

Объем государственного долга является ключевым показателем для оценки уровня долговой нагрузки, в связи с чем будет представлен объем государственного долга за 2013–2019 гг. (табл. 1).

Более наглядно динамика государственного долга Новосибирской области за период с 2013–2019 гг. представлена на рис. 1.

Объем государственного долга Новосибирской области за 2013–2019 гг. [8]

Год	Государственный долг, тыс. руб.	Абсолютное изменение, млн руб.	Темп роста	Темп прироста, %
01.01.2014	24 466 914,60	—	—	—
01.01.2015	35 828 093,60	–11 361 179,00	146,434866	46,43
01.01.2016	46 728 603,13	–10 900 509,53	130,424475	30,42
01.01.2017	47 859 638,13	–1 131 035,00	102,420434	2,42
01.01.2018	47 135 826,13	723 812,00	98,4876359	–1,51
01.01.2019	44 220 167,23	2 915 658,90	93,8143465	–6,19
01.01.2020	44 219 308,33	858,90	99,9980577	0,00

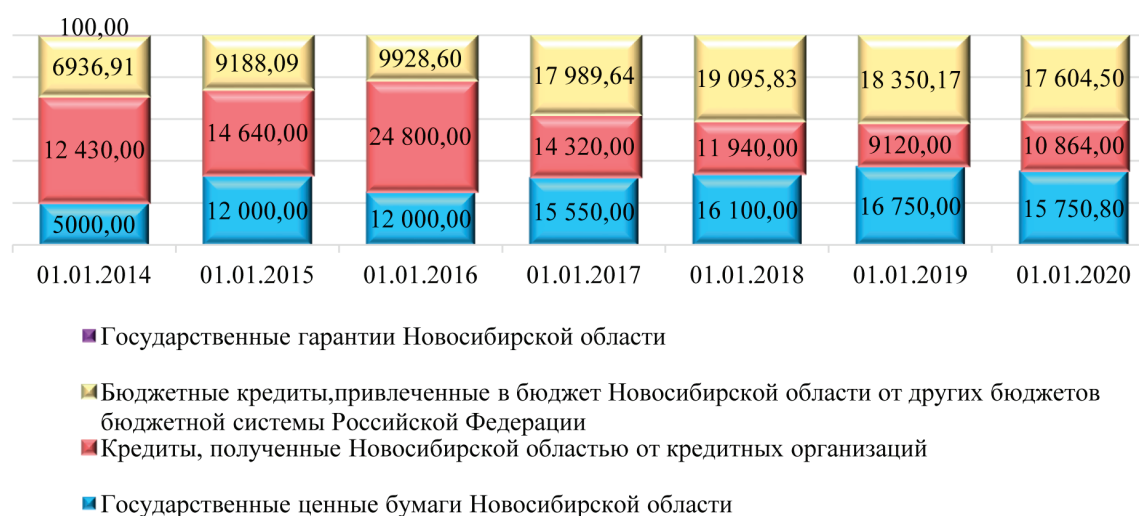


Рис. 1. Динамика объема государственного долга Новосибирской области за 2013–2019 гг., тыс. руб. [8]

На основе визуального представления динамики объема государственного долга Новосибирской области, можно сделать вывод: начиная с 2016 г. в структуре государственного долга наибольший вес имеют бюджетные кредиты, это обосновано тем, что Правительство РФ приняло решение реструктуризировать долг субъектов РФ. Помимо реструктуризации долга субъекты РФ также выиграют от частичного инфляционного списания бюджетных кредитов. С учетом фактически беспроцентного характера реструктурируемого долга (бюджетные кредиты предоставляются под 0,01 % годовых) экономия для субъектов РФ за счет инфляционного обесценения реструктурируемого долга составит от 108 млрд руб., или 15,2 % реструктурируемых бюджетных кредитов согласно первому сценарию (реструктуризация на семь лет) до 181 млрд руб., или 25,6 % реструктурируемых бюджетных кредитов согласно второму сценарию (реструктуризация на 12 лет) при официально про-

гнозируемой инфляции в 4 %. В случае ускорения роста цен реструктурированные бюджетные кредиты обойдутся регионам еще дешевле [2].

Также предусмотрен «второй этап» реструктуризации бюджетных кредитов. В конце 2019 г. были изменены условия по продлению срока возврата, в соответствии с этими изменениями регионы смогут платить по 5 % долга в период с 2020 по 2024 г., а сэкономленные денежные средства обязаны направить на создание инфраструктуры для реализации новых инвестиционных проектов в форме капитальных вложений. Оставшаяся часть долга будет выплачена с 2025 по 2029 г. равными долями [3].

Важным показателем в экономическом развитии как субъекта РФ, так и муниципальных образований, входящих в состав субъекта, является показатель долговой нагрузки. В табл. 2 представлен анализ долговой нагрузки Новосибирской области за 2013–2019 гг.

Анализ долговой нагрузки Новосибирской области за 2013–2019 гг.

Год	Объем государственного долга, тыс. руб.	Объем доходов без учета объема безвозмездных поступлений, тыс. руб.	Уровень долговой нагрузки, %	Прирост объема государственного долга, %	Прирост объема доходов без учета объема безвозмездных поступлений, %
01.01.2014	24 466 914,60	78 206 445,38	31,29	—	—
01.01.2015	35 828 093,60	77 184 895,72	46,42	46,43	–1,31
01.01.2016	46 728 603,13	84 369 592,56	55,39	30,42	9,31
01.01.2017	47 859 638,13	100 649 523,94	47,55	2,42	19,30
01.01.2018	47 135 826,13	106 637 144,37	44,20	–1,51	5,95
01.01.2019	44 220 167,23	122 568 606,77	36,08	–6,19	14,94
01.01.2020	44 219 308,33	125 160 927,28	35,33	0,00	2,11

На основе данных, представленных в таблице можно сделать вывод, что поскольку показатель долговой нагрузки зависит от двух показателей — объема доходов без учета безвозмездных поступлений и объема государственного долга, то рост долговой нагрузки в 2013–2016 гг. с 31,29 до 55,39 обусловлено ростом объема государственного долга, поскольку за данный период темп прироста объема государственного долга выше, чем темп прироста объема доходов. Снижение долговой нагрузки с 55,39 % в 2016 г. до 35,33 % в 2019 г. обосновано изменениями двух показателей: снижением объема государственного долга и повышением объема собственных доходов, которые привели к уровню долговой нагрузки ниже среднего.

По итогам 2019 г. было отмечено снижение позиций Новосибирской области по уровню долговой нагрузки с 56 до 46 места.

В целом по Российской Федерации по итогам 2019 г. среднее значение уровня долговой нагрузки снижено на 4,92 % (с 49,84 до 44,92).

За 2019 г. в целом по субъектам РФ видно, что:

- доходы без учета безвозмездных поступлений увеличились на 7,82 %;
- объем государственного долга в среднем сократился на 4,56 %.

По итогам 2019 г. уровень долговой нагрузки сократился в 73 регионах, позитивные итоги связаны с увеличением собственных доходов и погашением долговых обязательств регионами. На первом месте по улучшению ситуации с долговой нагрузкой

стоит Астраханская область, где отношение собственных доходов к объему госдолга сократилось на 29 % и составило 36,15 %.

В 2019 г. доходы регионов увеличились на 10 %, наибольший прирост был обеспечен безвозмездными поступлениями из федерального бюджета, это обусловлено увеличением субсидий и иных межбюджетных трансфертов.

У 52 субъектов РФ дотации были снижены, причиной этому является отсутствие в 2019 г. дотаций на сбалансированность бюджета, которые выделялись в 2018 г.

Субъекты РФ обязаны снижать уровень долговой нагрузки по требованию Министерства финансов РФ, иначе регионам придется возвращать бюджетные кредиты в досрочном порядке. По мнению аналитиков АКРА, регионы будут пытаться снижать уровень своей долговой нагрузки, но из-за сокращения налоговых доходов в 2020 г. это будет сложнее [6].

Выводы и предложения

Политика МФ РФ, направленная на снижение уровня долговой нагрузки субъектов РФ, исполняется. Число субъектов РФ, имеющих уровень долговой нагрузки свыше 50 % сокращается. По итогам 2019 г. их 37, тогда как по итогам 2018 г. — 42. Долговую нагрузку свыше 100 % собственных доходов имеет один субъект РФ — Республика Мордовия.

Снижение долга субъектами РФ обусловлено не только ростом собственных доходов. Так по итогам 2019 г. 10 субъектов РФ, снизивших объем государственного

долга, имеют отрицательную динамику роста доходов, у 4 субъектов РФ, снизивших объем государственного долга, динамика роста доходов находится в границах — 1 %.

Несмотря на уменьшение объема государственного долга за последние четыре года, все же в 2020 г. ожидается увеличение количества регионов, не справляющихся с расходами на социальные обязательства. Основной причиной такой негативной ситуации, конечно же, является распространение пандемии и связанные с этим растущие расходы. Еще одной причиной является выполнение указов Президента и реализация национальных проектов и программ. Таким образом, регионы вынуждены наращивать свои долговые обязательства, а учитывая ограниченные возможности в привлечении кредитования за счет федерального бюджета, региональные власти будут увеличивать долю ценных бумаг и банковских кредитов в структуре своего долга.

Для недопущения чрезмерного увеличения уровня долговой нагрузки можно привести следующие мероприятия как рекомендации:

1. Контроль за графиком долговых обязательств в целях недопущения в нем пиковых нагрузок, а также, чтобы погашение долговых обязательств приходилось на моменты планируемого роста экономики.

2. Уменьшение стоимости долга за счет удлинения срока заимствований и снижения доходности.

3. Избежание штрафов за несвоевременное и неполное выполнение долговых обязательств.

4. Обеспечение эффективного целевого использования привлеченных средств.

Список литературы

1. Строев П. В., Власюк Л. И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика // *Финансы: теория и практика*. 2017. № 5. Т. 21. С. 90–99.
2. О проведении в 2017 году реструктуризации обязательств (задолженности) субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по бюджетным кредитам: Постановление Правительства РФ от 13.12.2017. № 1531. URL: <http://www.consultant.ru/>
3. Постановление Правительства РФ от 31.12.2019 № 1943. URL: <http://www.consultant.ru/>
4. Официальный сайт министерства финансов Российской Федерации. URL: <https://www.minfin.ru/>
5. Официальный сайт Казначейства России. URL: <https://roskazna.ru/>
6. Об областном бюджете Новосибирской области на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов: закон Новосибирской области от 25.12.2018 № 332-ОЗ. URL: <http://www.consultant.ru/>
7. Об областном бюджете Новосибирской области на 2020 год и плановый период 2021 и 2022 годов: закон Новосибирской области от 25.12.2019 № 454-ОЗ. URL: <http://www.consultant.ru/>
8. Официальный сайт Министерства финансов и налоговой политики Новосибирской области. URL: <https://mfnsso.nso.ru/>