

Редакционный совет:

КАРЛИН А.Б.,
Губернатор Алтайского края
ЛООР И.И.,
председатель Алтайского краевого
Законодательного Собрания
ВЛАСОВ В.С.,
главный федеральный инспектор
в Алтайском крае
БОЙКО Е.А.,
ректор Сибирской академии
государственной службы

Редакционная коллегия:

ПАНАРИН И. А.
ВОРОНОВА Л. Э.
ГОРДЕЕВ К. В.
ДОЛЖИКОВ А. В.
ЗНАМЕНЩИКОВ Р. В.
КАЙГОРОДОВА Т. В.
КУЗИКОВ А. С.
ЛОМОВА Н. Г.
МОЛОТОВ А. В.
МОСИНА И. Г.
ПОТОРОЧИН Н. А.
ШИШКИНА Е. П.

Учредитель:

Алтайский филиал ФГОУ ВПО
«Сибирская академия
государственной службы»
в г. Барнауле

Адрес редакции:

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

Электронная версия:

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

E-mail: info@asara.ru

Верстка: И.В. Шаповалов

Дизайн: С.Н. Кисленко

Подписано в печать 11.05.2010

Заказ 345. Тираж 250 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Азбука»

г. Барнаул, пр. Красноармейский, 98а

тел. 62-91-03, 62-77-25

E-mail: azbuka@dsmail.ru

СОДЕРЖАНИЕ

РАЗГОВОР С ВЛАСТЬЮ

Охременко В.А. Управлению Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай – 5 лет со дня образования 2

УПРАВЛЕНИЕ

Цыб С.В., Гартман А.В., Кайгородова Т.В. Власть и счет времени (исторический экскурс) 5

Кротов А.В., Николаева О.П. К вопросу о проектировании территориальной эколого-рекреационной системы Алтайского края 9

Анисимова М.М. Правовые основы политики преодоления бедности в Российской Федерации 13

Шарапов А.В. Анализ избирательных кампаний в молодежный Парламент города Барнаула 2002–2009 гг. 16

Самсонова Т.Н. Актуальные проблемы законодательно-нормативного регулирования современного делопроизводства 20

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Ломова Н.Г. О некоторых проблемах применения современных кадровых технологий на государственной гражданской службе 24

Коврижных И.В. Эффективность государственной службы: проблема анализа и оценки профессионализма 28

Клепов Ю.Г. Теория общественного выбора и ее научная и практическая значимость для государственного и муниципального строительства в России 33

Горохова О.Н. Профессиональная этика государственного служащего: понятие, сущность, структура, предназначение 37

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ

Васильев А.А. Правовая доктрина как источник права: за и против 43

Каленицкий О.А. К вопросу о понятии «коррупция» 48

Кузнецова О.В. Установление вида избирательной системы и конституционный принцип равенства прав граждан России 52

Карлова Н.В. Государственная кадастровая оценка земель 55

Райфегерст Ю.Н. Система государственного финансового контроля в Российской Федерации 60

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

Гордеев К.В. Перспективы развития бюджетной сферы в Российской Федерации в 2010–2012 гг. 63

Тихомирова Ю.А. Электронное правительство: зарубежный опыт и российская практика 67

Сиятскова К.И. Анализ особенностей развития малого предпринимательства в Российской Федерации 71

Антонова Е.В. Нефинансовые формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на примере Губернаторской программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 годах 75

Балашова С.П. Управление ресурсным потенциалом муниципальных образований 78

Семенова А.А. Проблемы и пути повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований 82

ОПЫТ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Ширнин В.П. Алтайский краевой суд: мы не утратили позиций 85

Поспелов С.В. Экономико-географические подходы в развитии региональной муниципальной системы 88

Мочалов В.М. Алтайкрайстат: главная задача – открытость, обеспечение свободного доступа к актуальной, объективной статистической информации пользователям всех уровней 92

Загнетина Т.В. Об организации работы с лицами предпенсионного возраста в Отделении ПФР по Алтайскому краю 96

Бокарев В.Н. Из практики решения некоторых проблем органов местного самоуправления 98

Салдан И.П. Обучение на перспективу 101

В ПОМОЩЬ УПРАВЛЕНЦУ

Алтухов В.М. Компетентностный подход как одно из направлений повышения эффективности профессиональной подготовки специалистов заочных форм обучения 102

Книжное обозрение 106



Вячеслав Алексеевич Охременко, Руководитель Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай, государственный советник Российской Федерации 3-го класса, заслуженный работник сельского хозяйства РФ, кандидат сельскохозяйственных наук

В статье рассмотрены вопросы организации государственной гражданской службы и осуществления надзорной деятельности Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай по обеспечению биологической безопасности населения Алтайского края и Республики Алтай.

УПРАВЛЕНИЮ РОССЕЛЬХОЗНАДЗОРА ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ И РЕСПУБЛИКЕ АЛТАЙ – 5 ЛЕТ СО ДНЯ ОБРАЗОВАНИЯ

В 2010 г. исполняется 5 лет со дня образования Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай, и в связи с этим я, как руководитель, в душе испытываю разные чувства, но чувство выполненного долга превосходит все мои эмоции.

В большинстве стран мира продовольственный аспект национальной безопасности признается одним из наиболее приоритетных направлений государственной политики, законодательской деятельности, научных исследований.

Более 70 стран приняли законы о государственном регулировании сельского хозяйства, регламентирующие в числе прочего и вопросы пищевой и продовольственной безопасности.

В настоящее время продукты в Россию, соответственно в Алтайский край, Республику Алтай, поступают со всех континентов из десятков стран мира. В связи с этим существенно возросла угроза заноса карантинных вредителей растений и возбудителей особо опасных болезней животных, в том числе болезней, общих для че-

ловека и животных, из государств Юго-Восточной Азии, Африки, Южной Америки, отдельных стран, входящих в Евросоюз.

Если обратиться к проблемам Европы, то за последние 10–15 лет она получила около 15 карантинных объектов, которые уже стали для нее не карантинными, а обычными. Такая же ситуация сложилась и с распространением особо опасных заболеваний животных.

В качестве **неотложной государственной меры по обеспечению продовольственной безопасности России** в 2004 г. Постановлением Правительства Российской Федерации в системе государственного управления создана Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор).

Служба осуществляет **государственный контроль и надзор в области безопасности сельского хозяйства**, включая животноводство и растениеводство. Помимо этого, в ее компетенцию входит **надзор за безопасностью производства, хранения и оборота зерна, за состоянием земель сельхозназначения, ис-**

пользованием опасных агрохимикатов, лесной и пожарной надзор в лесах и другие функции.

Одной из важнейших задач Россельхознадзора является **охрана территории Российской Федерации от заноса особо опасных болезней животных**, в том числе при ввозе животных, сырья и продукции животного происхождения, а также контроль импортируемых растительных и других грузов иностранных государств.

Территориальные Управления Россельхознадзора начали создаваться в 2005 г.

Алтайский край, Республика Алтай – приграничные субъекты РФ, по сути – ворота в Юго-Восточную Азию, государства которой стабильно неблагополучны в ветеринарно-санитарном отношении. Но товарооборот имеет многовековую традицию с появлением древнего шелкового пути.

2009 г. особенно ярко подчеркнул смысл и содержание нашей работы, эффективность которой повышается из года в год. Итоги деятельности Управления в 2009 г. мы подвели в феврале 2010 г. Вот лишь некоторые пока-



затели: специалисты Управления провели 3771 проверку, в ходе которых выявили 4434 нарушения; для проведения экспертиз отобрано 85 153 пробы и образца. На нарушителей наложены штрафы на общую сумму 7 975 тыс. руб.

Контрольно-разрешительная деятельность по оформлению сертификатов, свидетельств, лицензий, удостоверений, справок, разрешений и согласований включила выдачу более 91 тыс. документов. В рамках постоянного контроля было осуществлено более 31 тыс. поднадзорных мероприятий, при этом досмотрено 16,3 тыс. партий, или более 518 тыс. тонн грузов, подконтрольных госветнадзору, а также 14,9 тыс. партий, или более 336 тыс. тонн грузов, подконтрольных надзору в области карантина растений.

В 2009 г. мы активизировали работу по **контролю за целевым использованием земель сельхозназначения, сохранению их почвенного плодородия**. Земли сельхозназначения – основа продовольственной безопасности страны, но не все это понимают, поэтому трудно при этом переоценить роль Россельхознадзора, исполняющего функцию государственного земельного контроля неполных два года. В этом направлении надзора мы, что неудивительно, нашли широкую поддержку у сельских жителей. Со всеми администрациями сельхозрайонов нами подписаны соглашения в области земельного контроля, и такая система обратной связи дает положительный результат. В этой области контроля выявлено 310 нарушений; наложено штрафов на сумму 1 млн 362 тыс. рублей.

Несмотря на то, что к нарушителям законодательства в области семеноводства и селекционных достижений предусмотрены мизерные административные штрафы, такие нарушения ведут к большим экономическим потерям, связанным со всхожестью семян, урожайностью и засоренностью полей и др. **По итогам семенного контроля за год выявлено 645 нарушений, за которые наложено штрафов на сумму более 1,5 млн рублей.**

По роду деятельности нам удалось организовать тесное взаимодействие с руководством правоохранительных органов: ГУВД, УФСБ Алтайского края, МВД Республики Алтай, с руководством Роспотребнадзора, Главного управления сельского хозяйства и управления ветеринарии в Алтайском крае, Министерством сельского хозяйства Республики Алтай.

Итогами контрольно-надзорной деятельности Управления живо интересуются высшие должностные лица регионов: Губернатор Алтайского края Александр Богданович Карлин, Глава Правительства Республики Алтай Александр Васильевич Бердников.

Информация об итогах государственного контроля и надзора нами периодически направляется главам субъектов РФ. Результаты контроля рассматриваются, и руководством регионов принимаются конкретные практические решения.

В правовом пространстве работают и сотрудничают с нами «бизнес-гиганты»: Алейскзернопродукт, рубцовский «Мельник», Ключевской элеватор, «Алтай Форест», «Грана» и другие,

жизненным кредо которых, по словам директора Ключевского элеватора Юрия Титова, является девиз: «Богато жить – трудиться надо!»

Со всеми главами муниципальных образований Алтайского края и Республики Алтай нашим Управлением подписаны соглашения о взаимодействии по вопросам сохранения земель сельхозназначения.

Заметно вырос уровень профессионализма государственных инспекторов и специалистов, выполняющих функции государственного контроля и надзора. Уверенно отстаиваются интересы Управления в судах различной юрисдикции при рассмотрении дел о правомерности применения административного принуждения к правонарушителям в различных областях контрольно-надзорной деятельности. Это является подтверждением того, что даже в условиях имеющихся пробелов в законодательстве, регламентирующем государственный контроль и надзор, всегда можно найти весьма аргументированные рычаги для эффективного исполнения задач, возложенных на Россельхознадзор. Удовлетворен, что предложенный мною девиз: «Государственный инспектор как профессионал должен быть на голову выше тех, кого он проверяет», – принят в коллективе в качестве руководства по повышению своих профессиональных знаний. Действительно, безграмотный чиновник слишком дорого обходится государству. Именно по этой причине в уходящем году были уволены по несоответствию занимаемой должности три специалиста, один не прошел аттестацию соответствия





занимаемой должности государственного инспектора.

Вместе с тем мы уделяем пристальное внимание применению различных форм стимулирования высокой ответственности, принципиальности и честности, эффективности, разумной инициативы и творчества наших специалистов. Так, в 2009 г. было поощрено 27 наших сотрудников Почетными грамотами министра сельского хозяйства, Руководителя Россельхознадзора, законодательных органов и руководителей исполнительной власти поднадзорных регионов, глав муниципальных органов власти, различных федеральных региональных структур. Это является еще одним доказательством поддержания тесного взаимодействия со всеми заинтересованными структурами в деятельности Управления. С учетом высоких профессиональных знаний и опыта практической работы 17 специалистов повышены в должности.

Присвоены классные чины государственной гражданской службы 396 специалистам.

Одно из моих требований, как руководителя, к государственным инспекторам и специалистам – постоянная работа по совершенствованию своих профессиональных знаний. В Управлении отлажена система дополнительного профессионального образования на основе утвержденного учебно-тематического плана, который ежегодно обновляется.

19 и 20 ноября 2009 г. специалистами Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай были успешно защищены квалификационные аттестационные работы в Сибирской академии государственной

службы. Это мероприятие носит не разовый характер, так как постоянное взаимодействие между Управлением и Алтайским филиалом Сибирской академии государственной службы в г. Барнауле давно вышло на высокий качественный уровень и включает: повышение квалификации сотрудников Управления; практические занятия, проводимые Руководителем и начальниками отделов со студентами Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы в г. Барнауле; работу по изданию публикаций и методических материалов по различным направлениям государственной службы РФ.

В очередной раз члены государственной аттестационной комиссии отметили высокий уровень подготовки и знаний специалистов Россельхознадзора, что отвечает требованиям к государственным служащим в динамично развивающемся обществе, в котором широко внедряются новые технологии государственного управления.

Дипломы, подтверждающие обучение по государственной программе переподготовки, – заслуженная награда за обучение без отрыва от исполнения своих служебных обязанностей в течение одного учебного года!

На сегодняшний день практически все наши сотрудники на базе вузов Алтайского края, других вузов страны прошли обучение по программе переподготовки и повышения квалификации, а специалисты правового отдела принимали участие в обучающем семинаре по международному праву в Бельгии. Работе с кадрами и впредь будет уделяться самое пристальное внимание.

В уходящем году заметно активизировалась работа коллектива ФГУ «Центральная научно-производственная ветеринарная радиологическая лаборатория» во главе с директором Владимиром Филипповичем Шапоревым. В лаборатории расширен спектр аналитической работы, увеличился общий объем исследований. За 2009 г. исследовано более 85 тыс. проб и образцов.

Работа Управлением проведена значительная и эффективная. Но это не предел возможностей. В новом году планируем уделить больше внимания наступательности и оперативности в организации ветеринарного контроля, теснее наладить взаимоотношения как с производителями животноводческой продукции, так и с потребителями по выявлению нарушений ветеринарного законодательства. Я думаю, общими усилиями мы найдем формы и методы повышения эффективности работы в этой области, тем более, что практический опыт мы приобрели солидный. Это наш потенциальный резерв, и мы должны его активно реализовывать.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору – одна из наиболее открытых федеральных служб, что характерно и для нашего Управления. Нас знают, нам доверяют, а многочисленные обращения граждан – тому подтверждение.

Поздравляю уважаемых коллег, ветеранов труда с юбилеем нашего Управления. Желаю здоровья, благополучия, оптимизма, глубокой веры в возрождение нашей Родины – Великой России!

Спасибо вам за Ваш труд, за проявленную силу духа и высокую ответственность в работе!



Сергей Васильевич Цыб, профессор кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, доктор исторических наук

Алена Валерьевна Гартман, аспирант Алтайского государственного университета

Татьяна Владимировна Кайгородова, начальник учебно-методического управления Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

ВЛАСТЬ И СЧЕТ ВРЕМЕНИ (ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС)



24 февраля 2010 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев высказался по поводу вопросов времяисчисления. Как и полагается, тут же появились разъяснения сопровождающих Президента чиновников. Так, уже в тот же самый день, 24 марта 2010 г., в тех же самых Горках, где Президент озвучил свою мысль, глава Минпромэнерго (здесь мы принимаем общепринятое обозначение) В. Христенко сообщил: «Сейчас мы работаем над формированием нового закона об исчислении времени... Он должен закрыть многие белые пятна, которые остались с советских времен... В 2010 году законопроект должен быть подготовлен и принят Госдумой»¹. Дальнейшие разъяснения внес помощник Президента РФ А. Дворкович: «Закон будет включать все нормы, элементы регулирования, которые относятся к исчислению времени: каким образом осуществляется регулирование времени, какие полномочия есть у субъектов Федерации...

и так далее»². Чтобы успокоить общественное мнение, которое занято совсем другими проблемами (коммунальные платежи, падение уровня жизни, криминогенная ситуация и т.д.), А. Дворкович отметил, что «отсутствие этого закона не критично [!? – здесь и далее в цитаты вставлены примечания авторов], однако он позволит сделать законодательство в этой сфере четким и критичным»³.

Трудно, конечно, представить, что к разработке такого закона, где все будет «четко и критично», будут привлечены чиновники из Минпромэнерго или, например, люди, входящие в аппарат, обслуживающий Президента РФ. Время – субстанция, которая не поддается сиюминутным пожеланиям властителей персонажей, оно – вечно и неизменно. «Накинуть» свою «сеть» на безостановочный ход времени (а именно эту задачу сформулировал А. Дворкович: «...все нормы, элементы регулирования, которые относятся к

исчислению времени») – попытка, заранее обреченная на неудачу, как бы ни хотелось это сделать. В этой ситуации может оказать содействие опыт исторического знакомства общения власти с учетом времени, чему и посвящается данная статья.

Русские властные структуры очень давно стали проявлять интерес к проблемам времяисчисления, особенно в тех случаях, когда эти проблемы касались вопросов их легитимности. Так, уже через год (или в тот же год) после страшного разорения северорусских земель монгольскими ордами Батые на развалинах Владимиро-Суздальской земли под руководством Ростовского епископа Кирилла был составлен новый летописный свод в честь вступившего на великокняжеский престол Ярослава Всеволодовича, одного из уцелевших в этих событиях владимирских князей, сына Всеволода Большое Гнездо. В этом летописном памятнике, созданном примерно в 1238 г.⁴, обобщались сведения рос-





товского и владимирского летописания начала XIII столетия, при этом компилятор стремился всячески возвысить роль нового владимирского князя и в угоду этим устремлениям менял датировки предшествующих исторических событий. Эта редакционная работа привела к тому, что и дата одного из важнейших событий русской средневековой истории (нашествие Батыя), зафиксированная в летописях «доярславовских» времен, была переделана редактором 1238 г. из 6745 г. ультрармартовского календарного стиля (т.е. год был таким: март 1236 г. – февраль 1237 г.) в мартовский 6745 г. (март 1237 г. – февраль 1238 г.). Так и получилось, что настоящая дата монгольского нашествия на Северную Русь (осень 1236 г. – весна 1237 г.) оказалась забытой, и вместо нее мы до сих пор воспринимаем дату позднего редактора (осень 1237 г. – весна 1238 г.), считая ее несомненной и очевидной⁵.

Вряд ли, конечно, сам князь Ярослав Всеволодович вмешивался в расчеты своих летописцев, хотя такая идея не исключается: в этом случае его вступление на великий владимирский престол происходило на год позже монгольского нашествия, которого он избежал, скрываясь в Новгороде и не помогая своим родственникам отражать натиск непобедимого врага. Но, во всяком случае, для упомянутого князя игра с хронологией закончилась трагедией: будучи вызванным на великокняжеское поставление в столицу монгольской империи, в Каракорум, он был там отравлен.

Второй заметный случай вмешательства власти в вопросы времяисчисления мы наблюдаем в конце XV в. В популярной литературе начиная с XIX столетия стало распространяться мнение о том, что на церковном соборе 1492 г. по инициативе митрополита Зосимы была проведена календарная реформа, отменившая употребление мартовского новогодия (с 1 марта, на два месяца

позже нашего январского нового года) и установившая официальное господство сентябрьского новогодия (с 1 сентября, на четыре месяца раньше нашего 1 января)⁶. Действительно, этот год, бывший 7000-м по счету от Сотворения мира, воспринимался многими русскими людьми, как год наступления конца света, и поэтому многие счетные церковные и государственные традиции приостанавливались, потому как окончание существования мира означало и окончание течения времени (в библейской книге «Апокалипсис» говорилось о том, что «времени больше не будет»). Однако, когда этот «злуполучный» год миновал, и конца света так и не наступило, церковной и государственной власти потребовалось восстановление привычных стандартов времяисчисления, которые были удобными и привычными для разных потребностей (учетных, фискальных, «верстальных» по поместьям, и др.). Именно поэтому осенью 1492 г. состоялся церковно-государственный собор, на котором было принято решение унифицировать счет лет, и уподобить его эре от Сотворения мира, ранее принятой в Византийской империи (от Сотворения до Рождества 5509 лет, начало года – 1 сентября). Отметим, что один из инициаторов созыва этого собора, митрополит Зосима вскоре был признан еретиком и отстранен от своей должности⁷.

Именно эту эру летосчисления и решил отменить в конце 1699 г. Петр I. В августе 1698 г., после полугодового отсутствия, он вернулся из Великого посольства в Россию. 1 сентября 1699 г. молодой царь принимал участие в церковных торжествах по случаю начала 7208 г. от Сотворения мира. Окружавшие в тот день Петра люди вместе с ним слушали тропарь и кондак в честь индикта (так называлось церковное сентябрьское новогодие), где, кстати, есть такие слова: «В вышних живой, Христе Царю, ... иже дни и нощи, времена и лета сотворивый»⁸;

другими словами, здесь поется словославие установленному и неизменному порядку счета времени. Но царя Петра эти слова не смутили и не отрешили его от задуманной времяисчислительной реформы.

20 декабря 1699 г. был опубликован и, как и полагалось в то время, зачитан на московских площадях, указ Петра, в котором были следующие слова: «Известно Ему, Великому Государю, не только что во многих европейских христианских странах, но и в народах славянских., все те народы согласно лета свои счисляют от Рождества Христова., и для того добраго и полезного дела указал Великий Государь впредь лета счислять в приказах [т.е. в органах исполнительной власти] и во всяких делах [в государственном делопроизводстве] и крепостях [записях крестьян в крепостные] писать с нынешнего генваря с 1 числа от Рождества Христова 1700 год»⁹.

Осуществляя времяисчислительную реформу, Петр I предвидел противодействие ей со стороны определенной части русского общества и особенно со стороны церкви, поэтому в указе были такие слова: «А будет кто захочет писать оба та лета, от Сотворения Мира и от Рождества Христова, сряду... свободно»¹⁰. Русская православная церковь до сих пор использует это положение, но все государственные службы обязаны были перейти на новый способ времяисчисления, что и произошло очень быстро и безболезненно.

Рассуждая над успехом времяисчислительной реформы Петра (а она действительно была успешной, потому как даже церковь вскоре приняла новое летосчисление и январский календарный стиль, используя их, правда, параллельно со старыми счетными элементами), мы должны признать, что не только личная активность реформатора способствовала успеху, но и общественный запрос. Русским людям, которые давно и активно общались с Европой, разница времяисчислительных спосо-



бов создавала большие неудобства в торговом, культурном и политическом общении с «немцами» («немец» = немой, не говорящий на русском языке человек). Опыт реформы Петра I показывает, что в вопросах времяисчисления власть должна учитывать общественные потребности. Сам реформатор (имеется в виду царь Петр) благополучно прожил при новом порядке счета времени 25 лет.

Иной пример показывает ситуация середины XIX в. В 1852 г. в русской периодике появились утверждения о том, что необходимо срочно отмечать 1000-летний юбилей Российского государства, поскольку летописец Нестор, относя начало отечественной государственности к 6370 г. (6370 г. от Сотворения мира – 5508 лет = 862 г. эры от Рождества Христова) ошибся в сторону омоложения этой даты на 10 лет. Этот очевидный историко-текстологический факт представил русской общественности академик Императорской Академии наук Иоганн-Филипп Круг¹¹. Это мнение вызвало активную дискуссию в русском мыслящем обществе и, конечно, не укрылось от внимания государственной власти. Зимний дворец дал распоряжение министру народного просвещения князю П.А. Ширинскому-Шихматову разобраться в существе проблемы. Министр официальным путем запросил мнение на сей счет известных по тем временам «официальных» историков, академиком Я.И. Берединкова и Н.Г. Устрялова. Оба они были противниками идеи И.-Ф. Круга, и поэтому 19 августа 1852 г. князь представил на Высочайшее имя «всепогоданный о сем доклад», где, в частности, говорилось: «Нет решительно никаких основательных причин сомневаться в годе... и отодвигать десятилетиями назад эпоху тысячелетия Российского государства». Николаю I, находившемуся тогда на отдыхе в Петергофе, понадобилось два дня для размышлений, после которых он

утвердил мнение министра, отменив юбилейную тематику в общественном обсуждении. В царском указе, в частности, говорилось и о том, что разговоры о 1000-летнем юбилее нежелательны в связи с какими-то международными обстоятельствами; здесь делался явный намек на начавшуюся вскоре Крымскую войну. Что же касается государственных деятелей, произвольно отменивших историко-хронологический юбилей, то оба они, и князь П.А. Ширинский-Шихматов, и император Николай I, по сути дела, вычеркнули себя из списков юбиляров, не дожив до 1862 г., когда и состоялось празднование 1000-летия российской государственности.

Удивительно, но второй после Петровской реформы удачный опыт вмешательства власти в вопросы времяисчисления был в феврале 1918 г., когда большевистская власть ввела в России григорианский (т.е. западноевропейский и католический по происхождению) календарь¹². Удачливость этого эксперимента проявилась не только в том, что он был быстро воспринят Советской Россией, но и тем, что его приняли альтернативные политические силы, которые стремились свергнуть власть Советов (только Русская православная церковь до сих пор отказывает ему в признании). В этом проявляется заранее обусловленная готовность россиян к признанию нового календаря, который с астрономо-математической точки зрения был точнее старого юлианского календаря и, кроме того, позволял упростить общение со всем остальным миром.

Действительно, российское общество давно уже проявляло интерес к григорианскому календарю. Первые сведения о нем российская читающая публика получила еще в XVIII в. из различных газетно-журнальных публикаций, где давалось весьма поверхностное и искаженное представление об этой календарной системе. В начале XIX в. академик-астроном

Ф.И. Шуберт в издаваемом им самим ежегодном «Санкт-Петербургском календаре-месяцеслове» напечатал большую статью, где очень подробно и точно описывал григорианский календарь, и с этих пор в российской периодике время от времени стали появляться высказывания о необходимости его принятия. Однако в 40-е гг. государственная власть через периодические издания дала приказ прекратить эти дискуссии, ссылаясь при этом на решительное противодействие календарной реформе со стороны церкви. В 1899 г. при Русском астрономическом обществе правительственным решением была все-таки создана Комиссия по вопросу о календарной реформе, но она не пришла к единому мнению, и опять же во многом благодаря активному сопротивлению представителей церкви, принимавших участие в работе этой комиссии¹³. Таким образом, к 1918 г., когда советская власть ввела наконец-то григорианский календарь в России, общественное мнение давно уже было настроено в пользу этой реформы, и именно поэтому она оказалась удачной.

Все, что происходило в нашей стране в этой сфере в дальнейшем, можно признать «насилом» над времяисчислением. Конечно же, это касается в первую очередь проблемы часовых поясов. Еще в 1878 г. канадский инженер Флеминг предложил ввести так называемое «поясное время», разделив земной шар на 24 пояса (каждый из них составлял примерно 15° географического пространства). Нулевым поясом (он был нужен, от него надо было считать время во всех остальных поясах) Флеминг предложил сделать гринвичский меридиан. Это предложение было принято Международным астрономическим конгрессом в 1883 г. Правда, решение научного сообщества еще не означало того, что его примут официальные правительства разных стран, но, тем не менее, это сделали сначала государственные власти Канады и США, а чуть поз-





же – Европы. Примечательно, что Российская империя официально не объявляла о своем вхождении в мировую структуру часовых поясов, и здесь счет часов в пределах дня и ночи велся по церковно-служебному часовому расписанию. Только в 1918 г., в том же самом ленинском декрете о принятии григорианского календаря часовые пояса были введены для транспорта (железнодорожного и речного) и для телеграфной связи. При этом беспрекословно соблюдалась схема Флеминга, согласно которой Россия попадала в интервал 2 и 12 часовых поясов. Декретом Совета народных комиссаров от 17 января 1924 г. эта схема стала общегосударственной. В 1930 г. непонятно по каким соображениям было принято решение (декрет Совнаркома) перенести счет всех поясов на 1 час вперед по сравнению с общемировой (флеминговской) схемой часового счета. Все советские полководцы времен Великой Отечественной войны, получая оперативным путем сведения о начале немецко-фашистских военных операций, должны были корректировать их на один час.

Строгое деление российской территории по десяти часовым поясам воспринималось властью как основа для хронологических экспериментов, определяемых политическими и административными аргументами. С 1 марта 1957 г. часовые пояса потеряли строгую меридиональную разграниченность и стали приспособляться под географические размеры краев и областей страны. Поэтому, например, Москва и вошла во 2-й часовой пояс (по схеме Флеминга в 1-й), хотя должна была относиться к 3-му (2-му) поясу. Алтайский край и Барнаул с этого же года попали в 6-ю часовую зону (первоначально, по схеме Флеминга, он был в 4-й), хотя, по декрету 1930 г., должны быть в 5-й зоне. Знакомый ежегодный переход с зимнего времени на летнее (и наоборот) приближает или удаляет нас от реального природного времени, в котором мы и должны существовать.

Конечно же, инициатива власти по изменению часовых поясов оправдана, так как она может устранить многие хронологические «напластования» советского времени. Вместе с тем надо признать, что необоснованные научным анализом попытки ее ускорения чреватые созданием новых нелепостей и недоразумений. Так, например, Алтайский край по всем правилам времяисчисления должен отстоять от Москвы на 3 часа (многие наши земляки помнят времена 4-часового отставания), но соседняя, казалось бы, с нами Кемеровская область при учете астрономо-географических факторов не может войти в этот же часовой пояс, хотя местному руководству очень хочется это сделать. Работа над корректировкой счета времени – важная и сложная работа, но ни в коем случае ее нельзя осуществлять исключительно административными способами, да еще и формулируя при этом совершенно невыполнимую даже в теоретическом смысле задачу упорядочить «все нормы и элементы регулирования времени». Начиная с эпохи Древнего Египта и Древнего Вавилона (IV тыс. до н.э.) сотни выдающихся человеческих умов пробовали выполнить эту задачу, но ни одному из них не удалось добиться ее удовлетворительного решения, потому как время – вечно и неизменно, оно является проявлением объективной реальности, а все попытки человечества создать какие-то идеально точные системы его учета представляют собой лишь попытки приблизиться к тому, что изначально дано природой. Любые законодательные решения в области времяисчисления не должны представлять собой волевые властные решения, они должны основываться на историко-хронологических научных знаниях, на учете тенденций в развитии общественного мнения по этим вопросам, на глубоком анализе природно-географических, социально-экономических, этнических и других

особенностей каждого конкретного региона нашей страны.

¹ URL: <http://www.rian.ru/society/201000324/216178086.html>.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Пресняков М.Д. История русского летописания XI–XV вв. СПб., 1996.

⁵ На это указывает присутствие искаженной даты во всех школьных и университетских учебниках последних полутора лет.

⁶ Хавский П.В. О Московском соборе, бывшем в 7000 году от Сотворения Мира // Прибавления к Московским губернским ведомостям. 1842. 25 апреля, №17. С. 376–377; Горбачевский Н.И. Археографический календарь на две тысячи лет. Вильно, 1869. С. VI; Лалош М.Н. Сравнительный календарь древних и новых народов. СПб., 1869. С. 98; Зелинский А.Н. Конструктивные принципы древнерусского календаря // Контекст – 1978. М., 1978. С. 95–98; Климишин И.А. Календарь и хронология. М., 1985. С. 261–263.

⁷ Об этих событиях см.: Казакова Н.А., Лурье Я.С. Антифеодалные еретические движения на Руси XIV – начала XVI в. М.; Л., 1955. С. 134–168.

⁸ Ненарокомов У. Правила, по которым находить в любой день и час чтения Евангелия, полагающиеся на всякий день года. М., 1804. С. 12.

⁹ Полное собрание законов Российской империи. Т. III. СПб., 1832. С. 680–681.

¹⁰ Полное собрание законов Российской империи. Т. III. СПб., 1832. С. 682.

¹¹ Все подробности этой ситуации см.: Кайгородова Т.В., Цыб С.В. Начало российской государственности (дискуссия середины XIX века) // Теория и практика государственного и муниципального управления. Барнаул, 2006. С. 30–39.

¹² Каменцева Е.И. Декрет о введении в Советской России нового календаря // Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. 2. Л., 1969. С. 159–165.

¹³ Подробно о дореволюционных попытках введения григорианского календаря см.: Иванова Н.П., Цыб С.В. Историческая хронология: курс лекций. Барнаул, 2008. С. 119–121.





Александр Викторович Кротов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат географических наук

Ольга Петровна Николаева, инженер Института водных и экологических проблем СО РАН

Для устойчивого развития региона в современных условиях уже недостаточно только роста экономических показателей, необходима положительная социальная динамика и, что очень важно, сохранение природной среды. Запланированное развитие туристского сектора Алтайского края предполагает вовлечение новых территорий в хозяйственный оборот. Для оптимального, долговременного и успешного развития туристско-рекреационной сферы нашего региона нужна хорошая территориально-планировочная основа, в которой будут учтены все современные и по возможности будущие требования к качественной среде. Первоначально необходимо выявить, оценить и утвердить на законодательном уровне правила использования наиболее ценных с природоохранной точки зрения районов и ландшафтов.

К ВОПРОСУ О ПРОЕКТИРОВАНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ЭКОЛОГО- РЕКРЕАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ АЛТАЙСКОГО КРАЯ

В настоящее время рекреация рассматривается не только как деятельность, направленная на воспроизводство восстановительных сил у людей, но и как одно из основных условий обеспечения устойчивого развития территории.

В последние годы в силу изменения общей социально-экономической ситуации в России интерес к вопросам разработки стратегий устойчивого развития регионов, обладающих рекреационными ресурсами, резко возрос. В связи с этим принимаются различные федеральные и региональные целевые программы.

Разработка одной из них – «Программы развития туризма в Алтайском крае на период с 2003 до 2012 гг.» – способствовала формированию организационной и экономической среды для ускоренного развития современного туристско-рекреационного комплекса. В крае разрабатываются и действуют различные программы, определяющие туризм как одну из приоритетных от-

раслей экономики. Развитие индустрии туризма и отдыха в перспективе должно повысить значимость Алтайского края как региона с рекреационными функциями.

Однако для современного рекреационного природопользования, осуществляемого на территории края, в значительной степени характерно неконтролируемое и бессистемное использование рекреационных ресурсов. Наиболее привлекательные объекты притягивают неорганизованные потоки отдыхающих, которые попутно «осваивают» малоизвестные и еще неизмененные рекреацией объекты. Такие стихийные потоки «диких» туристов наносят существенный урон природным территориям, в том числе и находящимся под защитой и охраной. В этой связи становится актуальным выработка новых форм и режимов рекреационной деятельности.

Одно из важных направлений решения этой проблемы – создание рекреационной системы, в которой связи между элементами будут формироваться на основе оптимального соотношения между рекреационным использованием природных геосистем, сохранением природных качеств среды и удовлетворением социальных потребностей в отдыхе. Формирование подобной рекреационной системы в Алтайском крае может явиться одним из главных факторов стабилизации социально-экономической и экологической ситуации. На наш взгляд, такими системами могут стать **территориальные эколого-рекреационные системы (ТЭРС)**, условия формирования, управления и развития которых базируются прежде всего на основе геоэкологических принципов, которые опираются на общие природоохранные принципы: «охрана природы в процессе использования», «охрана природы – общественно необходимая





деятельность» и др. В их основе лежит изучение наиболее важных свойств природных геосистем, сохранение которых важно как для функционирования систем, так и для сохранения здоровой окружающей среды¹.

Применительно к формированию ТЭРС на основе ряда научных работ нами были выделены следующие геоэкологические принципы.

1. Принцип системности – рассмотрение ТЭРС как системы, состоящей из тесно взаимосвязанных подсистем и одновременно имеющей связи с другими системами более крупного ранга.

Использование данного принципа при формировании ТЭРС предполагает:

1) необходимость взаимосвязанного рассмотрения их как при создании, так и при функционировании. При этом важно учитывать влияние ТЭРС на возможное изменение природной составляющей и предвидеть обратное влияние измененной природы на состояние ТЭРС;

2) взаимосвязанность всех компонентов ТЭРС и поэтому невозможность устойчивого развития ТЭРС в целом без мероприятий по сохранению свойств всех ее компонентов.

2. Принцип территориальности – этот принцип предполагает учет зависимости функционирования и развития ТЭРС от природных и социально-географических условий каждого конкретного региона.

Действительно, каждая ТЭРС находится в той или иной среде и обладает какими-то качествами, которые могут отличаться от других ТЭРС. Отметим, что различные качества ТЭРС позволяют провести границы между ними.

3. Принцип обязательности природоохранных мероприятий следует из необходимости охраны природных геосистем в процессе их рекреационного использования. Именно наличие экологически благоприятных природных условий определяет эффективность функционирования ТЭРС. Принцип включает:

– **управляемость ТЭРС** определяет ее как управляемую систему, в которой

выделяются субъекты и объекты управления; при этом ее элементы (подсистемы) взаимозависимы и функционируют во времени как единое целое;

– **постоянный контроль функционирования и развития ТЭРС**. Его соблюдение возможно только при развитии органе управления ТЭРС. В ходе управления ТЭРС осуществляется контроль соответствия реально наблюдаемого состояния ТЭРС с нормативными характеристиками и существующими условиями (природными, социально-экономическими). Осуществляется также регулирование ТЭРС, поддержание заданного режима работы ТЭРС с помощью различных средств и своевременная корректировка данного режима во избежание негативных последствий;

– **заблаговременное предупреждение отрицательных последствий рекреационной деятельности** в наибольшей степени связано с цепным характером изменений экосистем и природной среды с долговременными последствиями необратимого для ТЭРС характера. С данным положением тесно связано такое свойство ТЭРС, как устойчивость, которая зависит от многих факторов, прежде всего от характера, интенсивности и особенностей функционального использования ТЭРС и от способности природных геосистем выдерживать конкретный вид использования.

На основе данных принципов ТЭРС можно представить в виде следующей схемы (рис. 1).

На схеме ТЭРС представлена как система управления, состоящая из взаимодействующих элементов, находящихся в различных отношениях и связях друг с другом. При этом основной задачей рекреации является удовлетворение рекреационных потребностей населения при минимизации воздействий на природную составляющую ТЭРС и сохранении ее в состоянии, максимально приближенном к естественному.

В системе ТЭРС выделяется субъект как орган управления и объект управления (природная геосистема), с которой связаны остальные подсистемы: «рекреационная инфраструктура», «рекреанты», «туристско-рекреационный

сервис». При этом на субъект и объект управления влияет определенное социально-экономическое окружение ТЭРС.

Природная геосистема (природный комплекс) представляет собой конкретную территорию, на которой отдельные компоненты природы находятся в тесной связи друг с другом, с соседними участками, с человеческим обществом². Геосистема при взаимодействии с другими подсистемами ТЭРС испытывает различного рода воздействия: технологические, рекреационные, антропогенные, бытовые и непосредственные воздействия со стороны органа управления.

Орган управления – основной задачей является целенаправленный и регулярный сбор информации о состоянии природной геосистемы, принятие обоснованных решений о путях и методах восстановления ее исходного состояния или продолжения их использования в качестве природных рекреационных ресурсов (регулирование допустимой рекреационной нагрузки, своевременная корректировка ее распределения по сезонам или месяцам в течение года, строгое планирование строительства новых рекреационных объектов или расширение существующих и т.д.).

Рекреанты – это люди, которые на территории, обладающей рекреационными ресурсами, осуществляют оздоровительную, познавательную, спортивную и другие виды деятельности, направленные на восстановление их жизненного потенциала. При изучении подсистемы «рекреанты – природная геосистема» важным аспектом является установление научно обоснованных норм рекреационных нагрузок в целях предотвращения деградации природной среды и сохранения возможности рекреационной деятельности.

Рекреационная инфраструктура – это совокупность сооружений (зданий и других объектов), необходимых для функционирования рекреационной системы³. Она характеризуется с помощью показателей емкости, комфортности, надежности, инженерно-строительных и эксплуатационных характеристик. При функционировании ТЭРС важно учитывать уровень и характер воздействий на геосистему рекреационной инфра-



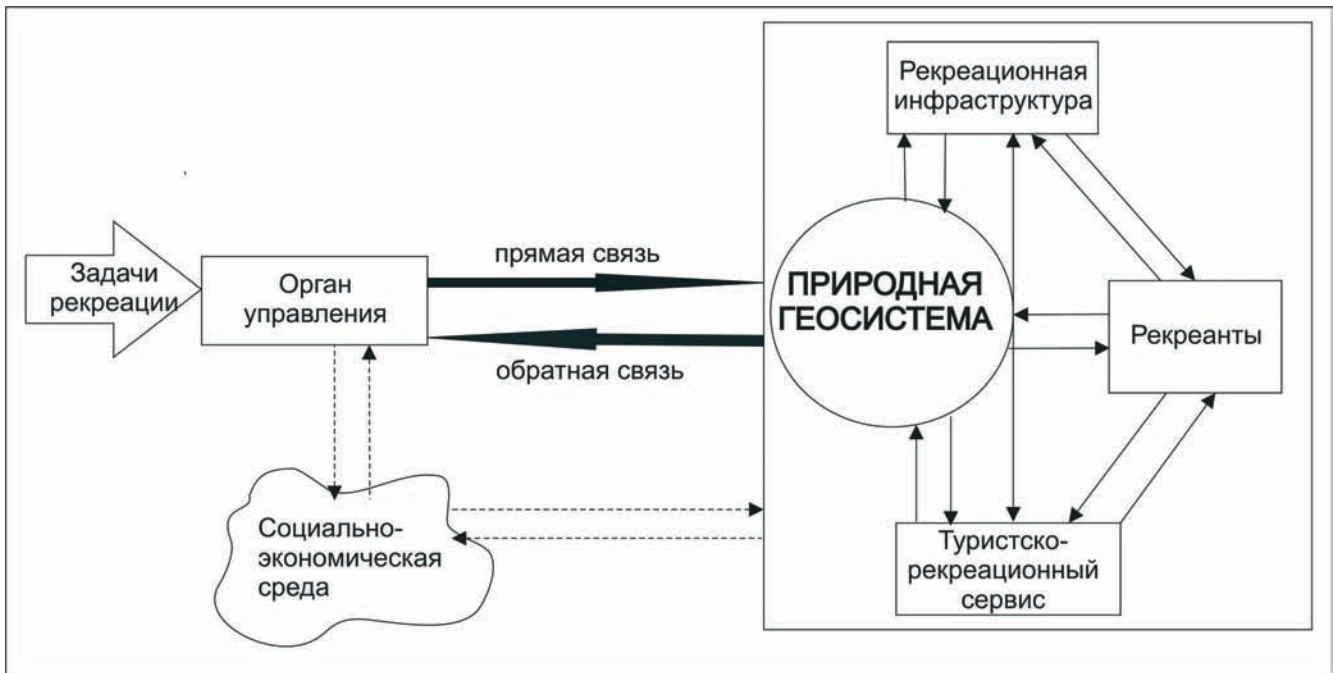


Рис. 1. Схема ТЭРС

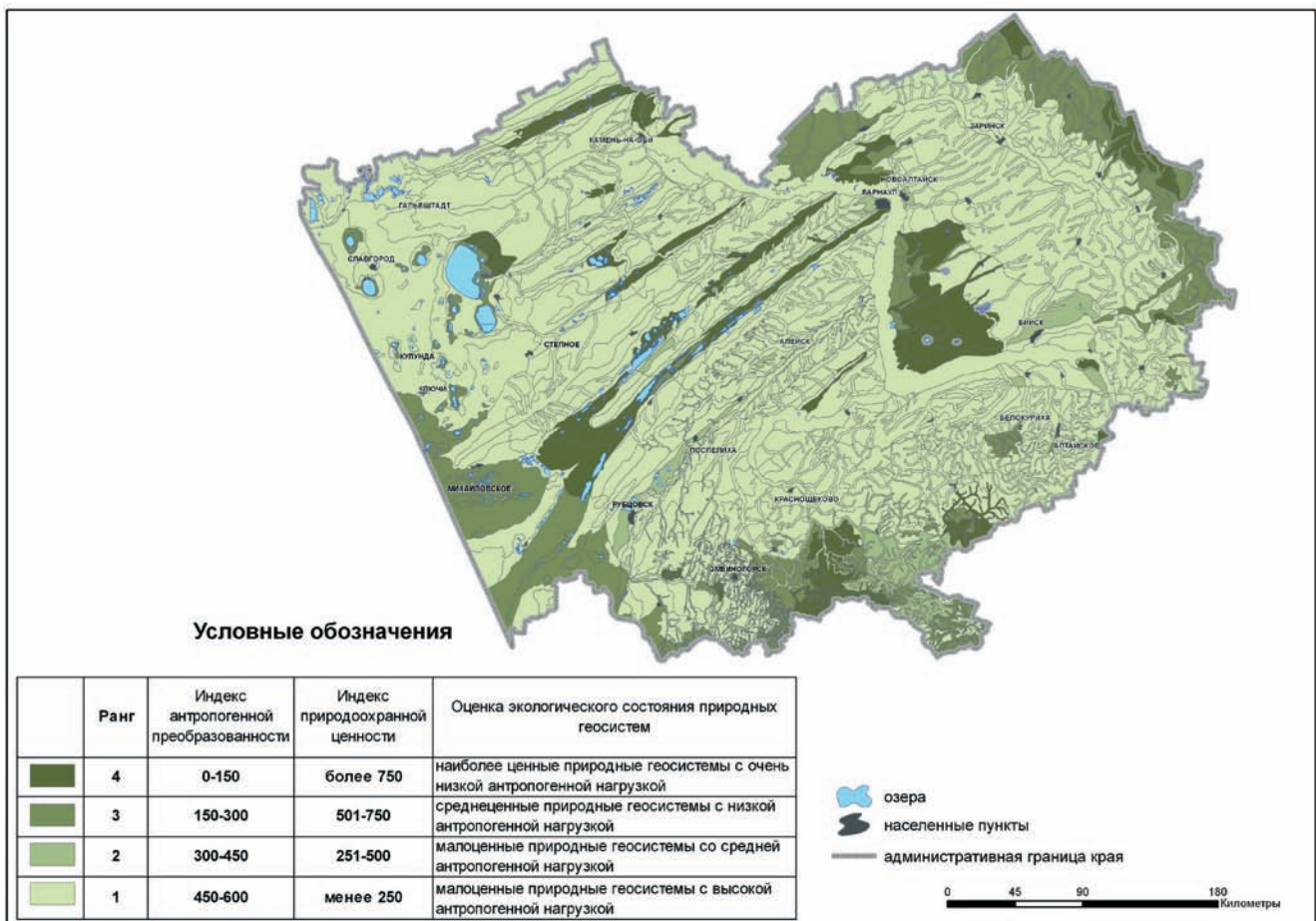


Рис. 2. Оценка экологического состояния природных геосистем Алтайского края





структуры, причем и во время строительства, и в ходе ее эксплуатации.

Туристско-рекреационный сервис – характеризует комплекс определенных услуг клиентам в процессе реализации их рекреационных потребностей (проживания, питания, спортивных программ, экскурсионного обслуживания, бытовых услуг и др.). При исследовании взаимосвязи данного элемента ТЭРС с природной геосистемой важным становится изучение структуры, динамики и прогноза развития ландшафтов применительно к интересам рекреантов.

Социально-экономическая среда – социально-экономические условия формирования ТЭРС, сложившиеся в определенных территориально-административных границах страны, края, района и т.д.

При формировании и эффективном функционировании ТЭРС важным моментом является проведение **оценки эколого-рекреационного потенциала**, которая позволит не только выявить наиболее или наименее благоприятные природные условия и ресурсы для организации той или иной рекреационной деятельности, но и установить экологические рамки эксплуатации природных геосистем.

В связи с этими представлениями нами проведена **оценка эколого-рекреационного потенциала** территории Алтайского края в целях формирования ТЭРС.

Первоначальным этапом оценки явился *анализ антропогенной нагрузки и природоохранной ценности природных геосистем*. Необходимость проведения данного анализа была обусловлена тем, что для выявления территорий, которые могут использоваться в рекреационных целях, нужно учитывать их современный вид использования (для избегания возникновения конфликтных ситуаций между разными видами природопользования), а также их экологическое состояние для планирования и формирования рекреационных систем.

Современное состояние природных геосистем заключается в анализе характера степени изменения природных геосистем под влиянием антропогенного воздействия (сельскохозяйственного,

лесохозяйственного, промышленного, селитебного, техногенного и др.), а также в выявлении территорий, которые имеют ограниченное (либо совсем не используются) хозяйственное использование.

В результате проведения данного этапа **оценки эколого-рекреационного потенциала** исследуемой территории нами были построены экологические карты (М: 1 : 500000) «Оценка антропогенных нагрузок на природные геосистемы Алтайского края»; «Оценка природоохранной ценности природных геосистем Алтайского края» и результативная карта «Оценка экологического состояния природных геосистем Алтайского края». Последняя представлена на рисунке 2.

Согласно приведенной карте в настоящее время для территории края характерна значительная освоенность природных геосистем и сокращение площадей малоизмененной природы, что способствует нарушению территориального экологического равновесия и уменьшению возможностей удовлетворения рекреационных потребностей населения. Нами были выделены четыре группы природных геосистем.

Первая группа – это наиболее ценные природные комплексы с очень низкой степенью антропогенной нагрузки. На этой территории сконцентрирована большая часть природных объектов, выполняющих ключевые для региона экологические функции.

Вторая группа представлена средненценными природными геосистемами с низкой антропогенной нагрузкой. Здесь наблюдаются смешанные виды природопользования, что в целом может создать определенный потенциал для дальнейшего развития туризма при определенных экологических ограничениях.

В третью группу вошли малоценные природные геосистемы со средней степенью антропогенной нагрузки. ООПТ здесь отсутствуют, хозяйственная деятельность в основном связана с использованием земель в качестве кормовых угодий.

Четвертая группа – это малоценные природные геосистемы с высокой

степенью антропогенной нагрузки. Природные геосистемы этой группы заняли основную площадь изучаемой территории.

На этом этапе исследования мы не учитывали рекреационный потенциал природных геосистем, что является задачей наших дальнейших исследований. Но уже сейчас можно с определенностью сказать, что в самое ближайшее время наиболее ценные с точки зрения природоохранительной функции территориальные геосистемы начнут входить в хозяйственный оборот туристско-рекреационной отрасли, так как именно нетронутые ландшафты являются, как правило, самыми востребованными и привлекательными для туристов. Также это будет происходить и потому, что запланировано трехкратное увеличение потока отдыхающих. На сегодня самые популярные для отдыха и туризма территории Алтайского края в пик сезона не справляются с существующими потоками людей. А варианты их постепенного расширения за счет граничащих районов не всегда возможны и тем более не всегда оптимальны.

Поэтому сейчас как никогда актуальной становится разработка такой территориальной планировочной структуры Алтайского края, где будет правильно учтена природоохранная задача и не будут упущены возможности для роста как туристско-рекреационной сферы, так и базовых отраслей народного хозяйства.

¹ Геоэкологические основы территориального проектирования и планирования. М., 1989. С. 144.

² Преображенский В.С., Александрова Т.Д. Проектирование природно-технических геосистем и геоэкологические знания // Геоэкологические подходы к проектированию природно-технических геосистем. М., 1985. С. 6–25.

³ Кусков А.С., Одинцова Т.Н., Голубева В.А. Рекреационная география : учебно-методический комплекс. М., 2005. 496 с.





Мария Михайловна Анисимова, аспирант ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»

В статье представлены нормативно-правовые аспекты решения проблемы бедности в России. Дано понятие политики преодоления бедности. Проанализированы нормативно-правовые акты Российской Федерации, в которых закреплены меры, направленные на помощь бедным и борьбу с бедностью.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ ПРЕОДОЛЕНИЯ БЕДНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Политика преодоления бедности является элементом социальной политики и представляет собой систему мер, направленных на **помощь бедным**, включающих реализацию социальных программ, мероприятий, прямо или косвенно касающихся помощи бедным, которые не в состоянии сами обеспечить достойную жизнь себе и семье (пособия по инвалидности, по безработице, пенсии и т.п.) и (или) **борьбу с бедностью** посредством создания условий, при которых трудоспособные граждане своим трудом смогут победить бедность (реализация программ, направленных на трудоустройство, помощь в организации самозанятости и т.п.).

Рассмотрим правовые основы социальной защиты, политики преодоления бедности в Российской Федерации. Важность изучения нормативно-правового аспекта проблемы очевидна: ни одна значимая проблема в социальной, экономической или политической сфере не имеет серьезных шансов на успешное решение без адекватного нормативно-правового обеспечения¹.

Статья 7 **Конституции РФ** гласит, что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Современные представления о социальном государстве базируются на его характерных признаках, к числу которых относятся: доступность социальной поддержки государства для всех членов общества; наличие социального законодательства; обеспечение

занятости; существование системы социального обеспечения, включающей социальную поддержку за счет бюджетных средств; принятие государством ответственности за уровень благосостояния своих граждан; наличие гражданского общества. Социальное государство выполняет специфические функции, осуществление которых имеет целью создать систему социальной защиты в самом широком смысле слова, сгладить социальное неравенство. В частности, осуществляется государственное регулирование трудовых отношений, социальное обеспечение граждан, обеспечение доступного здравоохранения и образования, содействие полной занятости и защита от безработицы, предоставление социальных услуг².

В ст. 39 Конституции РФ прописано, что каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных установленных законом случаях. По мнению Л.В. Лазарева, социальное обеспечение как особый социальный институт современного государства является показателем социальной уверенности, социальной гарантией достойного существования каждого члена общества и сохранения источника средств к существованию при наступлении социальных рисков. С учетом изложенного социальное обеспечение принято определять как форму распределения материальных благ с целью удовлетворения жизненно необходимых личных потребностей (физических, социальных, интеллекту-

альных) стариков, больных, инвалидов, детей, иждивенцев, потерявших кормильца, безработных, всех членов общества в целях охраны здоровья и нормального воспроизводства рабочей силы за счет специальных фондов, создаваемых в обществе на страховой основе или за счет ассигнований государства в случаях и на условиях, установленных в законе³.

Согласно Конституции РФ становление основ федеральной политики, федеральные программы в области социального развития Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации, социальная защита и социальное обеспечение – в совместном ведении Федерации и субъектов. Проведение единой государственной политики в области социального обеспечения обеспечивает Правительство Российской Федерации. Политика в области здравоохранения, образования и социального обеспечения находится в компетенции федеральных властей, жилищная политика – в ведении субъектов Федерации.

Правовые и организационные основы оказания государственной социальной помощи малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим гражданам установлены **Федеральным законом от 17 июля 1999 г. №178-ФЗ «О государственной социальной помощи»**. Действие закона направлено на поддержку наиболее уязвимых категорий граждан. Результатом его реализации является помощь бедным. В законе выделены следующие цели оказания государственной социальной помощи: поддержание уровня жизни малоиму-





щих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации; адресное использование бюджетных средств; усиление адресности социальной поддержки нуждающихся граждан; создание необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг; снижение уровня социального неравенства; повышение доходов населения⁴.

Законом прописаны следующие полномочия Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи: принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам установления основ правового регулирования в области оказания государственной социальной помощи; разработка и реализация федеральных программ оказания гражданам на территории Российской Федерации государственной социальной помощи путем предоставления субсидий на оплату оказываемых гражданам социальных услуг; установление видов государственной социальной помощи, оказание которых обязательно на территории Российской Федерации.

Полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи являются: принятие законов и иных нормативных правовых актов, определяющих размеры, условия и порядок назначения и выплаты государственной социальной помощи малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий; разработка и реализация государственных региональных программ оказания гражданам, проживающим на территории субъекта Российской Федерации, государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, социальных пособий и субсидий.

Законом установлены категории граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи, а также определен набор социальных услуг. На основании Закона с 1 апреля 2009 г. на оплату набора социальных услуг (бесплатная медицинская помощь, бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно) направляется 641 рубль в месяц.

Правовые, экономические и организационные основы государственной политики содействия занятости населения определены **Законом РФ от 19 апреля 1991 г. №1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»**. Риск бедности увеличивается для потерявшего работу и его семьи (особенно если безработным становится мужчина или первый работник в семье). Безработным признают трудоспособного гражданина, который не имеет работы или заработка, зарегистрирован в органах службы занятости, ищет работу и готов приступить к ней. Безработным гарантируется социальная поддержка, бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости, бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение, финансирование материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения⁵.

Государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, путем разработки и реализации программ содействия занятости, создания дополнительных рабочих мест и специализированных организаций (включая организации для труда инвалидов), установления квоты для приема на работу инвалидов, а также путем организации обучения по специальным программам и другими мерами. Минимальная вели-

чина пособия по безработице на 2010 г. составляет 850 рублей, максимальная – 4900 рублей⁶.

Риск бедности семьи увеличивается в связи с рождением ребенка. Это связано с тем, что один из родителей (в основном мать) покидает сферу профессиональной деятельности. На работающего члена семьи ложится двойная нагрузка. Единая система государственных пособий гражданам, имеющим детей, в связи с их рождением и воспитанием, которая обеспечивает гарантированную государством материальную поддержку материнства, отцовства и детства, установлена **Федеральным законом от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»**. Существуют следующие виды государственных пособий гражданам, имеющим детей: пособие по беременности и родам; единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие по уходу за ребенком; ежемесячное пособие на ребенка; единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью; единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву; ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву. Закон устанавливает категории лиц, имеющих право на получение пособий гражданам, имеющим детей, размеры пособий⁷.

Традиционно семьи с инвалидами попадают в категорию бедных. Зачастую, став инвалидом, человек оказывается вынужденным покинуть профессиональную сферу в виду того, что он не может полноценно работать. Кроме того, нередки ситуации, когда в семьях с инвалидом один из членов семьи покидает профессиональную сферу или переходит на неполный рабочий день для осуществления ухода за больным. Таким образом, появление в семье инвалида увеличивает риск бедности. Возможности инвалидов вести полноценную жизнь ограничены.



Государственная политика в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации, целью которой является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, определяется **Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»**. Инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, – на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению⁸.

Некоторые ограничения, связанные с инвалидностью, все-таки позволяют человеку работать, а оплачиваемая работа – это способ уменьшить риск бедности. Инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда (квоты для приема на работу инвалидов и минимальное количество специальных рабочих мест для них, резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов, создание условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов, создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов, организация обучения инвалидов новым профессиям и др.).

Материальное обеспечение инвалидов включает в себя денежные выплаты по различным основаниям (пенсии, пособия, страховые выплаты при страховании риска нарушения здоровья, выплаты в счет возмещения вреда, причиненного здоровью, и др.), компенсации в случаях,

установленных законодательством Российской Федерации.

С 1 января 2010 г. законом установлены следующие ежемесячные выплаты инвалидам: инвалидам, имеющим III степень ограничения способности к трудовой деятельности, – 2162 рубля; инвалидам, имеющим II степень ограничения способности к трудовой деятельности, детям-инвалидам – 1544 рубля; инвалидам, имеющим I степень ограничения способности к трудовой деятельности, – 1236 рублей; инвалидам, не имеющим степени ограничения способности к трудовой деятельности, за исключением детей-инвалидов, – 772 рубля.

Еще одной группой, для которой риск бедности высок, являются пенсионеры по возрасту, которые покидают профессиональную среду (особенно одинокие пенсионеры). Риск бедности работающих пенсионеров значительно ниже. Отношения в сфере социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов регулирует **Федеральный закон от 2 августа 1995 г. №122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»**. Законом устанавливаются экономические, социальные и правовые гарантии для граждан пожилого возраста и инвалидов, исходя из необходимости утверждения принципов человеколюбия и милосердия в обществе. Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов представляет собой деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах⁹.

Таким образом, в российском законодательстве закреплены основные меры по преодолению бедности. Правовые основы политики преодоления бедности в Российской Федерации включают в себя элементы, направленные на поддержку бедных и борьбу с бедностью: **социальное обеспечение, социальную помощь, социальное страхование, социальное обслуживание**, предполагающие обеспечение социальной справедливости, создание достойного уровня жизни людей. Несмотря на то, что меры, направленные на борьбу с бедностью и помощь бедным, закрепле-

ны в законодательстве, говорить о сформированности и целостности правовой системы преодоления бедности в России не приходится. В нашей стране нет ни единой государственной концепции, ни целостной правовой системы преодоления бедности. Необходим комплексный подход к решению данной проблемы.

¹ Социально-экономическое развитие региона: методика и результаты исследования: монография. Барнаул, 2008. 373 с.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л.В. Лазарева. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс] СПС «Гарант».

³ Там же.

⁴ О государственной социальной помощи: Федеральный закон от 17 июля 1999 г. №178-ФЗ // Российская газета. 1999. 23 июля.

⁵ О занятости населения в Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. №1032-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. №18. Ст. 566.

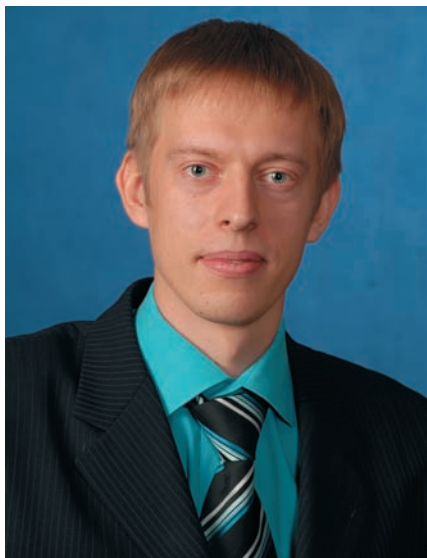
⁶ О размерах минимальной и максимальной величин пособия по безработице на 2010 год: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2009 г. №926. Документ опубликован не был. [Электронный ресурс] СПС «Гарант».

⁷ О государственных пособиях гражданам, имеющим детей: Федеральный закон от 19 мая 1995 г. №81-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №21. Ст. 1929.

⁸ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. №181-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №48. Ст. 4563.

⁹ О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов: Федеральный закон РФ от 02 августа 1995 г. №122-ФЗ. Собрание законодательства РФ 1995. №32. Ст. 3198.





Алексей Владимирович Шарапов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат исторических наук, директор Дома ученых Алтайского края

Прошло более 7 лет с момента образования молодежного Парламента г. Барнаула. На протяжении этого периода развивались виды и методы агитации кандидатов в депутаты. В статье дано описание избирательных кампаний в молодежный Парламент г. Барнаула пяти созывов.

АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ В МОЛОДЕЖНЫЙ ПАРЛАМЕНТ ГОРОДА БАРНАУЛА 2002–2009 ГГ.

Молодежный парламентаризм как один из элементов молодежной политики активно развивается в Алтайском крае. На данный момент **молодежные парламенты** существуют в 61 муниципальном образовании¹. Причем они формируются по разным принципам: как на основе прямых выборов, так и делегированием кандидатов в молодежный орган. На некоторых территориях функции **молодежных парламентов** выполняют координационные советы по молодежной политике. Наибольший интерес представляет опыт избирательной системы, используемый в **молодежном Парламенте** Барнаула. Данная структура формируется смешанным способом: прямые **выборы от образовательных учебных заведений**, делегирование по должности, выборы представителей от молодежных общественных организаций и конкурс проектов.

При создании **молодежного Парламента** Барнаула одной из главных задач было повышение политической активности молодежи. Основным средством в достижении этой цели стало использование процедуры прямых выборов депутатов. От созыва в созыв качество прове-

дения избирательных кампаний росло. От выборов депутатов на общих собраниях учащихся в 2002 г. до полноценных **избирательных кампаний** со сбором подписей, тайным голосованием, выдвижением блоков кандидатов, распространением **агитационного материала** в 2004–2008 гг. На протяжении 2002–2008 гг. появился ряд закономерностей: если в 2002 г. 16 депутатов избирались напрямую от вузов (общее количество 24 депутата), то в 2008 г. – 12 депутатов (общее количество 30 депутатов). Также увеличилось количество учреждений высшего профессионального образования с 8 до 10 учреждений², студенты которых принимали участие в **выборах в молодежный Парламент** Барнаула.

Для проведения **выборов** была создана система окружных избирательных комиссий, которая контролировалась городской молодежной избирательной комиссией. В их компетенцию входит подготовка подписных листов, сверка подписей, подсчет голосов, регистрация кандидатов и т.д. От учебных заведений выборы проходили по многомандатным и одномандатным избирательным округам в зависимости от

численности студентов в высшем образовательном учреждении.

В Положении закреплено два способа выдвижения **кандидатов**: самовыдвижение или выдвижение инициативной группой.

Выборы проходили с большим использованием печатного агитационного материала. Все расходы по созданию листовок кандидаты брали на себя. В ходе избирательной кампании распространялись листовки как профессионально сделанные в типографии, так и выполненные на обычном черно-белом принтере (см. рис. 1).

Впервые в 2006 г. на выборах **кандидаты** использовали новую форму агитационной борьбы – флэш-моб. В здании Алтайской государственной педагогической академии студентка Анастасия Володина устроила общественную приемную кандидата в депутаты. Она развернула туристическую палатку и принимала там студентов, собирала наказания. В Алтайском государственном университете студент Антон Епихин устроил костюмированное шоу с участием двух людей, переодетых в ростовые куклы, с целью привлечения студентов на выборы и повышения своей собс-



твенной узнаваемости. Это помогло им оказаться среди победителей.

На первых **выборах в молодежный Парламент** Барнаула отсутствовали ограничения на выдвижение кандидатов. С 2006 г. для регистрации кандидатов была введена процедура сбора подписей. Необходимое количество варьируется от 50 до 150 подписей³. Данные подписи направляются в городскую молодежную избирательную комиссию, и после установления достоверности собранных подписей осуществляется регистрация кандидата в депутаты. На время выборов создаются окружные избирательные комиссии, на которые возлагается работа по непосредственному проведению выборов в соответствующем вузе. Они

оповещают избирателей о дне и месте голосования, обеспечивают подготовку помещения, производят подсчет голосов, рассматривают жалобы и т.д.

Ниже в таблицах и диаграммах отражены результаты анализа активности кандидатов в **молодежный Парламент** Барнаула нескольких созывов⁴.

В 2004 г. на выборах в **молодежный Парламент** второго созыва сформировался избирательный блок «Студенческий союз – ЗА будущее Барнаула». В избирательный блок вошли студенты Алтайского государственного университета, Алтайского государственного технического университета, Алтайского аграрного университета,

Барнаульского педагогического университета, Барнаульского юридического института, Алтайской академии экономики и права. В блок вошли Валерий Химчинский (АГАУ), Алена Олешкевич (ААЭП), Татьяна Ким (БГПУ), Алексей Плахотин (АлтГУ), Елизавета Прохорова (АлтГУ), Денис Шершенев (АлтГУ). На выборах в молодежный Парламент некоторые кандидаты не скрывали своей политической принадлежности. Например, Алена Олешкевич, Андрей Горохов в своих листовках указывали членство в политической партии «Единая Россия». В результате выборов в АлтГУ от этого блока прошел только Алексей Плахотин.

Таблица 1

Наименование учебного заведения	Количество зарегистрированных кандидатов по вузам Барнаула				
	2002	2004	2006	2008	2009
АлтГТУ	7	16	13	10	5
АлтГУ	15	12	10	5	3
АГАУ	3	9	7	7	2
АГМУ	4	5	6	2	2
БГПУ(АГПА)	7	5	5	5	4
БЮИ	Не участвовали	3	4	3	8
АГИИК(АлтГАКИ)	4	4	2	2	2
АЭЮИ	–	–	8	4	3
СибАГС	–	–	4	2	5
ААЭП	2	8	5	2	3

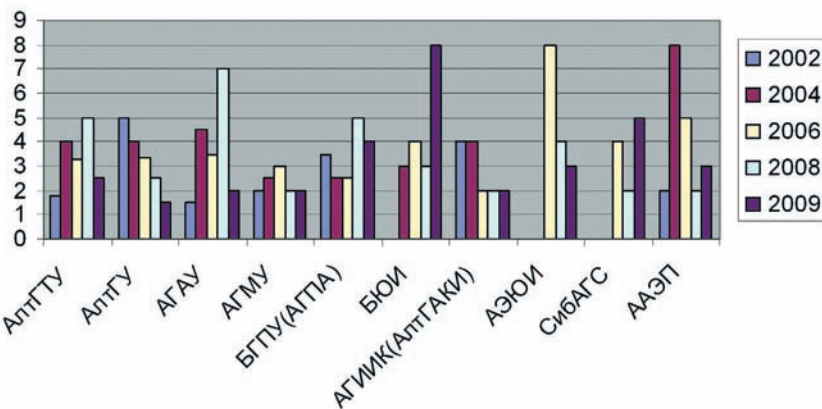
Таблица 2

Наименование учебного заведения	Число претендентов на одно депутатское место по вузам Барнаула				
	2002	2004	2006	2008	2009
АлтГТУ	1,75	4	3,25	5	2,5
АлтГУ	5	4	3,33	2,5	1,5
АГАУ	1,5	4,5	3,5	7	2
АГМУ	2	2,5	3	2	2
БГПУ(АГПА)	3,5	2,5	2,5	5	4
БЮИ	нет	3	4	3	8
АГИИК(АлтГАКИ)	4	4	2	2	2
АЭЮИ	–	–	8	4	3
СибАГС	–	–	4	2	5
ААЭП	2	8	5	2	3

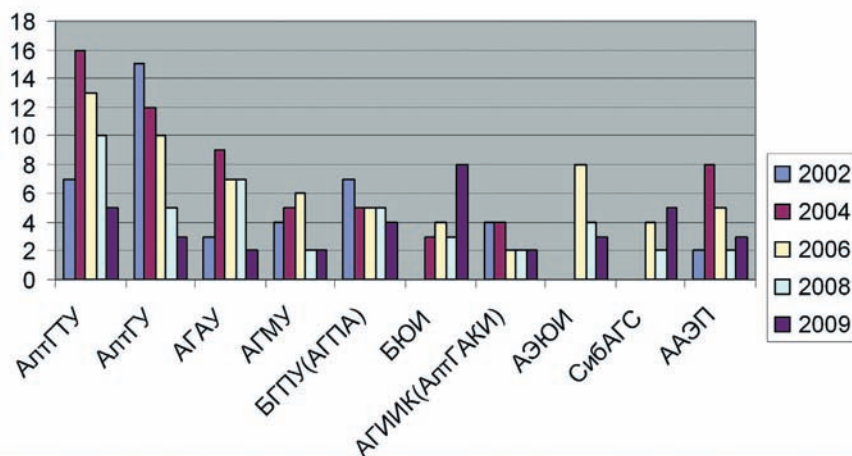




Число претендентов на одно депутатское место по вузам Барнаула



Количество зарегистрированных кандидатов по вузам Барнаула




В результате анализа электоральной активности молодежи за 7 лет выявлен стабильный интерес к выборам. Несмотря на изменения в сторону уменьшения норм представительства от вузов, конкуренция в вузах остается достаточно высокой. Применяются различные способы борьбы для достижения поставленных целей. Существуют попытки по политизации **выборов в молодежный парламент. Молодежный Парламент** достаточно успешно реализует функцию популяризации института **выборов** в молодежной

среде как основного механизма обновления органов представительной власти.

¹ Информация собрана на ноябрь 2009 г.

² В 2002 г. выборы проходили в Алтайском государственном техническом университете, Алтайском государственном университете, Алтайском государственном медицинском университете, Барнаульском государственном педагогическом университете, Барнаульском государственном юридическом институте, Алтайском государственном институте искусств и культуры, Алтайской академии экономики и права, Алтайском государственном аграрном университете.

Громак Дмитрий
кандидат в депутаты Молодежного Парламента города Барнаула от Алтайского государственного аграрного университета.



Родился после окончания школы отца 24 апреля 1987 года в славном городе Горьке. Любит почитать Ф.Гюте, поиграть в волейбол, покататься на лыжах, поехать своим словом и делом поехать. По этому занял II место в равном паритете г. Барнаул в 1998 году.

Учился легко не только в школе №68 г. Барнаула, но и в факультете гео-политико-экономического факультета Алтайского государственного аграрного университета. Учился в вузе на факультете механизации и портярбной сельскохозяйственной продукции. Сейчас студент очного отделения механизации переработки сельскохозяйственной продукции в должности учебного мастера Удольского аграрно-механического университета. Считаю, что без друзей как без воздуха, а иначе, зачем мне?

Наша страна Дмитрий занял в Алтайской Школе гражданского (АШГО) образования весной 2005 года. Здесь же Дмитрий оказался в окружении деловых людей, знающих свое место в жизни. АШГО стала его отправной точкой для общественной деятельности. Тут он принял активное участие в молодежных семинарах «Встреча гражданской, деловой и политической молодежи», «Парламентаризм в России: миф или реальность». В 2005-2006гг. решил участвовать в общественной деятельности, и так случилось, что это произошло на «Сибирской форме молодых лидеров. Как реализовать политический потенциал молодежи?». Стали известны случаи об активности Дмитрия. Они очень сильно вдохновили, что даже один кандидат в Барнаульскую городскую Думу пригласил Д. Громак. Помощь ему передалась 01.21 октября. После этого Дмитрий заключил в «область Школа профессиональных лидеров». С этого момента Д. Громак решил баллотироваться в Молодежный Парламент г. Барнаул.

Что и как мы будем делать?

Предлагаю Молодежному Парламенту города Барнаула в реальном органе молодежного самоуправления и партнера городского парламента Барнаульской городской Думы. Тогда мы можем отстаивать честь нашего любимого АГАУ и защищать интересы коллег-студентов.

- Как ассамблея Молодежного Парламента сможет открыться для избирателей и для коллег из Барнаульских городских Дум, где будет обсуждаться и решаться проблемы моих избирателей?
- Ищем средства для покупки сувениров в сувениры для студентов.
- Создадим программу по международному и межвузовскому студенческому обмену.
- Добьемся выделения грантов для вознаграждения студенческих инициатив.
- Обеспечим комфортные условия для студентов АГАУ: поставим самодельный бассейн, проведем озеленение в коридорах, решим проблемы переездов студентов и общежитий.
- Проведем модернизацию стареющего web-сайта АГАУ в целях обеспечения удобства использования.
- Будем максимально оповещать о мероприятиях, проводимых в университете, других Вузах города и г. Барнаул.
- Проводить социологические опросы среди студентов по всем проблемам жизни в университете.

Чтобы Парламент работал вот так
Ваш депутат это Дмитрий Громак

Зорькин Иван
кандидат в депутаты Барнаульского молодежного парламента.

**Восстановим
ночной абонемент**

В 2008 г. – в Алтайском государственном техническом университете, Алтайском государственном университете, Алтайском государственном аграрном университете, Алтайском государственном медицинском университете, Алтайской государственной педагогической академии, Барнаульском юридическом институте, Алтайской государственной академии культуры и искусств, Алтайской академии экономики и права, Алтайском экономико-юридическом институте, Сибирской академии государственной службы.

³ АлтГТУ, АлтГУ, АГАУ, АГМУ, АлтГПА, БЮИ, АлтГАКИ – 150 подписей; ААЭП, АЭЮИ, АФ СибБАС – 50 подписей.

⁴ Наши люди в парламенте // Алтайский политехник 2002. №9; Сегодня в большинстве вузов Барнаула проходят выборы в Молодежный парламент [Электронный ресурс]. URL: <http://www.amic.ru> (дата обращения: 2 декабря 2004 г); О формировании молодежного Парламента г. Барнаула : решение Барнаульской городской Думы от 24 октября 2002 г. №278 // Вечерний Барнаул. 2002. 6 ноября; Архив новостей за 2004 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.buimvd.ru>.





МЫ ОБЪЕДИНИЛИСЬ! Избирательный блок «Студенческий союз – ЗА будущее Барнаула»



Мы ВАС информируем

1. Каждый студент дневной формы обучения АлтГУ может проголосовать **за 3-х кандидатов**, так как в Молодежный парламент от АлтГУ избирается 3 депутата
2. Выборы в Молодежный парламент будут проходить **2 декабря с 9:00 до 19:00** в Главном корпусе **АлтГУ (М)** на ул. Молодежной
3. При себе необходимо иметь студенческий билет.

- ✓ **Плахотин Алексей**
Капитан команды «Дырокол» чемпион кубка КВН АлтГУ 2003 – 2004 г. (студент ФПН)
- ✓ **Прохорова Елизавета**
Именная стипендиатка главы администрации Алтайского края М.С. Евдокимова (студентка СФ)
- ✓ **Шершенов Денис**
Член общественной организацией «Молодежный союз юристов РФ». (студент ЮФ)

Чтобы власть не забывала о проблемах молодых, о наших проблемах, необходимо создание группы из самой активной части молодежи для отстаивания наших интересов.

Эти инициативные люди должны быть известными среди своих сверстников и пользоваться доверием. В противном случае они останутся без поддержки и забудут о своих обещаниях.

2 декабря выборы в Молодежный парламент, Вы можете не участвовать в них – тогда за Вас выбор сделают другие. А можете прийти и проголосовать ЗА тех, кого знаете и кому доверяете.





Татьяна Николаевна Самсонова, старший преподаватель кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле

В статье дан обзор актуальных проблем законодательно-нормативного регулирования современного делопроизводства, которые определяют возникновение однотипных управленческих ситуаций в различных учреждениях и организациях, требующих решения.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО- НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОВРЕМЕННОГО ДЕЛОПРОИЗВОДСТВА

Нормативные и методические основы документационного обеспечения управления в нашей стране были сформированы в советское время. Особенности советской системы управления способствовали созданию государственной системы документационного обеспечения управления (ГСДОУ), основанной на принципах унификации и стандартизации документирования и организации работы с документами¹.

Когда в 2007 году был введен в действие национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 15489 «Управление документами. Общие требования», являющийся аутентичным переводом международного стандарта ИСО 15489-1:2001 «Информация и документация. Управление записями. Общие положения», стало очевидным, что **сложившаяся в нашей стране система делопроизводства вполне соответствует рекомендациям Международным комитетом по стандартизации принципам управления документами.**

Внимательное изучение методических рекомендаций по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти (далее – методические рекомендации), утвержденных приказом Росархива №76 от 23.12.2010, дает основание констатировать следующее: правила делопроизводства, разработанные в 70-е гг. XX в., с незначительными изменениями действуют в конце первого десятилетия XXI в.

Для конца XX – начала XXI в. характерно стремительное развитие всех сторон жизнедеятельности общества. Этот процесс напрямую касается и делопроизводства. Информацион-

ные технологии не вносят радикальных изменений в этапы и содержание работы с документами, обусловленные сущностью документа как фиксатора и носителя информации: создание документа; передача-получение; регистрация; контроль за исполнением; сохранение. В то же время в связи с использованием потенциала компьютерной техники кардинально меняются формы и методы документирования и работы с документами. Следовательно, законодательные правовые акты и методические документы должны регламентировать работу в системе электронного документооборота с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. Развитие административной реформы в России также вызывает необходимость дальнейшего развития нормативных основ управления документами на государственном уровне.

По этим причинам законодательно-правовая база, регламентирующая делопроизводство, ежегодно обновляется и дополняется. Так, в течение прошедшего 2009 г. вышли постановления правительства, непосредственно касающиеся вопросов организации делопроизводства: Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 №477 «Об утверждении Правил делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти» и Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 №754 «Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота». В настоящее время идет работа над внесением изменений в федеральные законы «Об электронной цифровой подписи», «Об информации,

информационных технологиях и о защите информации».

В то же время есть необходимость обозначить ряд проблем в нормативном регулировании современного делопроизводства, которые требуют решения с целью повышения эффективности управления. Прежде всего, отметим, что наметилась положительная тенденция в развитии нормативных основ современного делопроизводства. **Впервые в нашей стране правила делопроизводства для федеральных органов исполнительной власти (далее – правила делопроизводства) утверждены Постановлением Правительства РФ².** Всероссийский научно-исследовательский институт документоведения и архивного дела (далее – ВНИИДАД) по поручению главы правительства подготовил методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти, которые в настоящее время проходят регистрацию в Министерстве юстиции РФ. Таким образом, обозначилось повышение статуса нормативных документов, регламентирующих делопроизводство. Выход правил делопроизводства означает отмену действия типовой инструкции по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти, на основе которой составлены действующие в настоящее время индивидуальные инструкции по делопроизводству в системе государственного и муниципального управления.

Появление новых правил делопроизводства и отмена типовой инструкции по делопроизводству обусловлены необходимостью упоря-



дочения процесса внедрения новых информационных технологий в системы управления, так как действующая ранее типовая инструкция по делопроизводству для федеральных органов исполнительной власти в основном была ориентирована на работу с документами на бумажных носителях. Согласно п. 1.4 положения типовой инструкции распространяются на организацию работы с документами независимо от вида носителя, включая их подготовку, регистрацию, учет и контроль исполнения, осуществляемые с помощью автоматизированных (компьютерных) технологий³. Несмотря на возможность использования различных носителей, перечисленные процессы подразумевают применение системы автоматизации делопроизводства, но не действие системы электронного документооборота, охватывающей все стадии жизненного цикла документа.

Таким образом, проблемы организации делопроизводства оказались в поле зрения руководства страны. Наметилось преодоление ситуации, сложившейся в середине первого десятилетия XXI в., которая характеризовалась недостаточным вниманием власти к сфере регулирования делопроизводства. Михаил Ларин, директор ВНИИДАД, еще в 2002 г. отмечал отставание документоведческих разработок нормативного и методического характера от темпов развития информационных технологий и изменений носителей информации, подчеркивал необходимость установления единых принципов и требований к организации работы с документацией в органах управления, с учетом различий форм собственности, их уровней и используемых технологий. Директор ВНИИДАД также отмечал, что несовершенство действующей системы управления документацией, информационными ресурсами в целом является результатом в первую очередь неопределенности организационно-правового статуса данной функции и ее недооценки⁴.

Однако отметим, что утверждение правил делопроизводства частично решает упомянутые проблемы. Обратим внимание на то, что новые правила делопроизводства, в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», содержат раздел о документальном фонде федерального органа исполнительной власти. В данном разделе гово-

рится о том, что федеральный орган исполнительной власти формирует свой документальный фонд из образующихся в процессе его деятельности документов. Впервые вменяется в обязанность федерального органа исполнительной власти разработка и утверждение по согласованию с Росархивом перечня документов, образующихся в процессе его деятельности, а также в процессе деятельности подведомственных ему организаций, с указанием сроков хранения. Таким образом, повышается ведомственная ответственность за формирование и обеспечение сохранности документированной информации.

Особый интерес в правилах делопроизводства вызывает раздел, посвященный особенностям работы с электронными документами в федеральном органе исполнительной власти. В последнее время идеи и возможности формирования электронного правительства намного опережают практику. Можно перечислить множество объективных и субъективных причин и факторов, тормозящих процесс внедрения электронного документооборота в практику государственного и муниципального управления, однако основная причина кроется в недостаточной законодательной и нормативно-методической проработке данного вопроса.

В настоящее время на уровне субъекта Федерации сложно найти федеральное ведомство, в котором бы электронный документооборот полностью или частично заменил бумажный. В лучшем случае наблюдается дублирование и крайне редко совмещение бумажного и электронного документооборота. Следовательно, внедрение электронного документооборота не снижает, а увеличивает трудозатраты на ведение делопроизводства со всеми вытекающими отсюда последствиями. Тем не менее правила делопроизводства подчеркивают, что каждое отдельное ведомство в инструкции по делопроизводству должно установить порядок создания, получения, обработки, хранения и использования электронных документов в условиях применения ведомственной системы электронного документооборота, а также порядок отправки, получения и регистрации электронных сообщений.

Не будем забывать о том, что российская система управления традиционно ориентированная на жесткое применение принципа единоначалия, очень

медленно реагирует на предписания к самостоятельным действиям. Приведем простой пример. Каждому федеральному ведомству отныне дано право по согласованию с Росархивом устанавливать сроки хранения документов собственного информационного фонда, а также определять вид носителя (электронный или бумажный), на котором этот документ будет создаваться и храниться. Эти предписания должны быть зафиксированы в ведомственных инструкциях по делопроизводству, ведомственных перечнях с указанием сроков хранения документов и, соответственно, номенклатурах дел. При этом действующий ныне типовый перечень управленческих документов с указанием сроков хранения не содержит указаний или рекомендаций по поводу выбора носителя документа. Совершенно очевидно, что отдельным ведомствам будет не просто принимать верные решения и проходить процедуру согласования вышеупомянутых документов. **Следовательно, дальнейшая разработка типовых информационных технологий процессов и процедур управления, обеспечивающих достоверность, полноту, сохранность и защиту информации, крайне необходима, в том числе и для повышения оперативности внедрения информационных технологий в делопроизводство.**

Проблемы законодательного и нормативного регулирования современного делопроизводства во многом определяются тем, что Росархив с 2004 г. имеет статус Федерального агентства в составе Министерства культуры РФ. Для более глубокого и масштабного участия данного ведомства в регулировании делопроизводства требуется изменение статуса Росархива и расширение его полномочий, прежде всего в направлении осуществления функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию документационного обеспечения управления и архивного дела.

Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, в соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» №149-ФЗ от 27.07.2006, должны стать основой для регламентации делопроизводства в органах местного самоуправления в пределах их компетенции⁵. Таким образом, основным нормативным источником для





составления инструкций по делопроизводству для системы муниципального управления в настоящее время являются правила делопроизводства. Однако составители данного документа включили в него правила документирования и организации работы с документами только для федеральных органов исполнительной власти. Например, в правилах приводятся наименования реквизитов обязательных для составления документов в федеральных органах исполнительной власти. Большая часть наименований реквизитов соответствуют рекомендациям действующего стандарта ГОСТ Р 6.30 – 2003. Однако некоторые реквизиты переименованы: реквизит «резолюция» в новых правилах делопроизводства именуется «указания по исполнению документов», а реквизит «заголовок к тексту» теперь называется «наименование документа». В наименования отдельных реквизитов включено указание на принадлежность реквизита к составу документов, создаваемых в федеральных органах исполнительной власти, например: «наименование федерального органа исполнительной власти», «справочные данные о федеральном органе исполнительной власти». При составлении инструкций по делопроизводству в организациях системы муниципального управления, естественно, будут возникать вопросы по выбору состава и наименований реквизитов, на которые в правилах и методических рекомендациях нет однозначного ответа. Указанный в стандарте ГОСТ Р 6.30 – 2003 реквизит «герб субъекта Федерации или муниципального образования» вообще не приведен в данных правилах.

В результате при разработке инструкции по делопроизводству для районной или поселковой администрации специалисты не смогут найти в правилах делопроизводства в полном объеме необходимую для себя информацию и вынуждены будут пользоваться иными нормативными документами, в частности ГОСТ Р 6.30 – 2003. Но в связи с тем, что требования новых правил делопроизводства и упомянутого стандарта не совпадают даже по составу реквизитов, принцип унификации при составлении документов подвергается очередному испытанию. Документы, создаваемые в организациях разного уровня управления, будут отличаться друг от друга по составу, расположению и оформлению реквизитов. В результате вероятно возникновение проблем в ин-

формационном обмене между организациями. К сожалению, отсутствие единых требований к оформлению документов в разных ведомствах приводит к возвратному движению документов, так как юридическая сила входящих документов нередко подвергается сомнению. Заложниками подобных ситуаций становятся не только организации, но и граждане.

Таким образом, **новые правила делопроизводства и методические рекомендации к ним должны стать основой для разработки ведомственных инструкций по делопроизводству не только в федеральных органах исполнительной власти, но и иных организациях системы государственного и муниципального управления.** На этот же документ придется ориентироваться организациям негосударственного сектора, так как с отменой типовой инструкции по делопроизводству иного нормативного документа, дающего методику организации делопроизводства, в организации не найти.

С какими проблемами столкнутся специалисты при разработке индивидуальных инструкций по делопроизводству?

Как уже упоминалось в данной статье, правила делопроизводства, в соответствии с их названием, ориентированы только для федеральных органов исполнительной власти. Однако разработчики ведомственных инструкций привыкли работать с единым текстом типовой инструкции по делопроизводству, который они дополняли материалом об особенностях регламентации делопроизводства в конкретном ведомстве. Тем не менее анализ ряда действующих в настоящее время ведомственных инструкций по делопроизводству позволяет нам сделать вывод о том, что неоднозначное и неправильное толкование текста типовой инструкции по делопроизводству – явление достаточно частое в современной деловой практике. Небрежность составителей инструкций приводит к непониманию в межведомственном общении, а иногда и к лишней работе специалистов конкретного ведомства.

Однако новый нормативно-методический документ не упрощает, а осложняет работу составителям ведомственных инструкций. Специалистам каждого ведомства придется основательно редактировать исходный документ. Дело в том, что методические рекомендации, в соответствии со своим названием, только предписывают содержание раз-

делов инструкции и содержат ссылки на приложение к данному документу, в котором содержатся уточняющие материалы. Специфическая структура текста методических рекомендаций предполагает, что составлением ведомственных инструкций по делопроизводству должны заниматься специалисты достаточно высокой квалификации во избежание вышеупомянутых ошибок.

Существует еще одна проблема нормативного регулирования делопроизводства, затрудняющая межведомственный информационный обмен и составление ведомственных локальных нормативных актов. ГОСТ Р 51141-98 «Термины и определения» (Архивное дело и делопроизводство), утвержденный Постановлением Госстандарта России от 27 февраля 1998 г. №28, требует обновления. В свое время этот стандарт способствовал формированию однозначности использования делопроизводственных терминов в научной и методической литературе, нормативных и организационных документах, регламентирующих делопроизводство, и деловом общении. За последнее время появилось несколько нормативных документов, которые вводят в действие новую терминологию, необходимую для обозначения делопроизводственных понятий и процедур, появившихся в связи с использованием в управлении информационных технологий. Так, ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 дает определение терминов: «метаданные», «миграция», «конвертирование» и других⁶. Термины «электронный документ», «электронная цифровая подпись» среди других определяются в методических рекомендациях⁷. В то же время упомянутые нормативные документы дают разную трактовку одних и тех же терминов, которая, в свою очередь, отличается от того, как они определены в ГОСТ Р 51141.

Прокомментируем толкование понятие документа, приведенное в различных нормативных источниках. В настоящее время в российском законодательстве есть два определения термина «документ». Они близки друг другу и по смыслу, и по содержанию.

Документ – материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени



и пространстве в целях общественного использования и хранения⁸.

Документ – материальный объект с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования⁹.

В ГОСТах можно найти три варианта отличающихся друг от друга определений.

Документ – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать¹⁰.

Документ – зафиксированная на материальном носителе идентифицируемая информация, созданная, полученная и сохраняемая организацией или физическим лицом в качестве доказательства при подтверждении правовых обязательств или деловой деятельности¹¹.

В правилах делопроизводства приведен еще один вариант определения. Документ – официальный документ, созданный государственным органом, органом местного самоуправления, юридическим или физическим лицом, оформленный в установленном порядке и включенный в документооборот федерального органа исполнительной власти¹².

В научной литературе мы нередко сталкиваемся с разными трактовками и определениями одних и тех же терминов, что объясняется продолжающимся исследовательским процессом. Однако терминология разрабатывается для того, чтобы можно было классифицировать объекты. Следовательно, в нормативных документах отсутствие однозначности не уместно, и настоятельно требуется утверждение новой редакции ГОСТ Р 51141-98 «Термины и определения». В этот нормативный документ необходимо включить появившуюся в иных источниках современную терминологию и дать единую трактовку основных делопроизводственных терминов для однозначного использования в нормативной литературе и деловой практике.

Необходимо обозначить еще одну достаточно острую проблему, требующую оперативного решения. Действующие в настоящее время правила делопроизводства являются обязатель-

ными для системы государственного и муниципального управления. Система стандартов, регламентирующих современное делопроизводство, имеет рекомендательный характер. Для собственников и руководителей предприятий негосударственного сектора в настоящее время нет достаточных ориентиров для документирования и организации работы с документами.

Документ – это средство общения между организациями и гражданами. Свое отношение к полученному документу на традиционном бумажном носителе специалист формирует на основе двух составляющих: аутентификации документа, т.е. принятия решения о доверии к документу на основании целостности носителя и не вызывающих сомнений реквизитов, и корректности содержания, т.е. сопоставления смысла документа и условий или обстоятельств его создания.

Аутентичность документа и корректность его восприятия составляют основу однозначного толкования его передающей и получающей сторонами, а также, что не менее важно, третьей независимой стороной, уполномоченной разрешить возможные конфликты. Проблема заключается в том, что **в современной России нет нормативного документа, обязательного для всех граждан и организаций, с указанием состава реквизитов, придающих документу (как на бумажном, так и на электронном носителе) свойство юридической силы (аутентичности)**. Закон о документе или нормативный документ иного статуса, но обязательный для исполнения всеми предприятиями, организациями и гражданами, необходим для организации беспрепятственного информационно-документационного обмена, для защиты прав и законных интересов граждан и организаций.

Таким образом, **для совершенствования и повышения эффективности системы управления, дальнейшего использования в ней информационных технологий, необходимо развитие законодательной и нормативно-методической основы организации делопроизводства.**

¹ Государственная система документационного обеспечения управления. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения (ГСДОУ): приказ Главархива СССР от 25 мая 1988 г. №33. М., 1991.

² Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утв. постановлением Правительства Российской Федерации №477 от 15 июня 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. №25. Ст. 3060.

³ Типовая инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти: утв. приказом Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации от 8 ноября 2005 г. №536, зарегистрирована в Минюсте РФ 27 января 2006 г. Регистрационный №7418 // Российская газета. 2006. 7 февраля.

⁴ Ларин М.В. Проблемы совершенствования документационного обеспечения управления в современных условиях // Экономика и жизнь. 2002. 5 ноября.

⁵ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁶ ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИБД. Управление документами. Общие требования. – Введ. 01.07.2007. М., 2007.

⁷ Методические рекомендации по разработке инструкций по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти: утв. приказом Росархива №76 от 23 декабря 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. №41. Ст. 4818.

⁸ Об обязательном экземпляре документов: Федеральный закон от 12 декабря 1994 г. №77-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №1. Ст. 1.

⁹ О библиотечном деле: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. №78 –ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. №1. Ст. 2.

¹⁰ ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения : утв. постановлением Госстандарта РФ от 27.02.1998. М., 1998.

¹¹ ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 ССИБД. Управление документами. Общие требования. – Введ. 01.07.2007. М., 2007.

¹² Правила делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти: утв. постановлением Правительства Российской Федерации №477 от 15 июня 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. №25. Ст. 3060.





Наталья Григорьевна Ломова, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат психологических наук

В статье анализируется практика применения органами государственной власти основных кадровых технологий, установленных законодательством о государственной гражданской службе.

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ СОВРЕМЕННЫХ КАДРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Современная кадровая политика рассматривается в качестве одного из основных средств повышения эффективности функционирования системы государственной службы и реализуется путем формирования кадрового состава профессиональных государственных служащих. Предполагается, что государственные служащие должны обладать необходимыми качествами государственного и общественного служения.

Для успешного решения задач организации нужны люди с определенными способностями и профессиональным опытом. Таких людей следует сначала найти, оценить их профессиональные и личностные качества, произвести отбор, ввести в состав организации и обеспечить такое включение их возможностей в достижение целей организации, которое было бы максимально полезным как для организации, так и для человека. От качества этих действий в практике управления персоналом зависит качество работы организации. Но достаточно ли этого? Оказывается, нет.

Можно привлечь к работе в организации требуемый по количеству и качеству персонал, но высокоэффективной работы не получить. Необходимы управленческие действия, позволяющие:

– своевременно оценивать уровень квалификации конкретного человека;

– перемещать на должность или рабочее место, где его возможности наиболее полно могли бы быть востребованы;

– обеспечивать заинтересованность в качестве и количестве труда. Содержание этих управленческих действий связано с применением кадровых технологий, которые позволяют решать задачи кадрового обеспечения.

Наиболее развернутое толкование кадровых технологий дает А.И. Турчинов, трактуя их содержание как «совокупность последовательно производимых действий, приемов, операций, которые позволяют либо получить информацию о возможностях человека (способностях, профессиональных знаниях, умениях, навыках), либо сформировать требуемые для организации, либо изменить условия их реализации».

По сути, «кадровые технологии – это средство управления количественными и качественными характеристиками персонала, обеспечивающее достижение целей организации, ее эффективное функционирование»¹.

Все кадровые технологии взаимосвязаны, взаимодополняют друг друга. Они органично включены в структуру управления кадрами госу-

дарственных служащих, имеют объект своего воздействия и выполняют специфические управленческие функции. Кадровые технологии в любой организации, тем более в государственной службе, должны осуществляться на нормативно-правовой основе, что придает им легитимность.

В государственной службе нормативной правовой основой кадровых технологий являются Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», указы Президента РФ, закон Алтайского края «О государственной гражданской службе в Алтайском крае». Они регулируют вопросы прохождения государственной службы, конкурсного замещения вакантных должностей, оценки, увольнения служащих и другие. К кадровым технологиям отнесены: формирование кадрового состава для замещения должностей гражданской службы; обеспечение деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов; организация и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы и включение гражданских служащих в кадровый резерв; организация и обеспечение проведения аттестации гражданских служащих; организация и обеспечение проведения квалификационных экзаменов гражданских служащих; организация профессиональной переподго-



товки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих; формирование кадрового резерва, организация работы с ним и его эффективное использование; обеспечение должностного роста гражданских служащих и т. п.

Эти кадровые технологии призваны быть основными механизмами реализации кадровой стратегии и государственной кадровой политики. Задавая единые нормативные рамки, вышеуказанные законодательные акты дают возможность органам государственной власти гражданской государственной службы наполнять их конкретными методами и процедурами, отталкиваясь от конкретных региональных особенностей, обобщая и осмысливая опыт.

Опыт работы в качестве независимого эксперта в конкурсных комиссиях по замещению вакантных должностей, в аттестационных комиссиях и комиссиях по сдаче квалификационного экзамена в различных органах государственной власти, **анализ практики работы с кадрами госслужбы позволяют утверждать, что не так уж редко эти технологии применяются формально, а следовательно, работают не в полной мере.**

Так, например, конкурсное замещение вакантных должностей предполагает соблюдение принципа равного доступа к государственной гражданской службе граждан Российской Федерации, а также выявление молодых, перспективных, грамотных кадров. Что же получается на самом деле? Кадры подбираются заранее из уже известных руководству лиц или принимаются по протекции. Конкурс же нередко проводится только для соблюдения формальности. В лучшем случае потенциальные кандидаты на должность подают документы в установленные сроки и формально участвуют в конкурсе. К сожалению, достаточно часто не соблюдаются даже предписанные законом процедуры. Для некоторых организаций нормативное закрепление конкурсов при замещении

вакантных должностей является декларативным.

Иногда от их руководителей приходится слышать, что квалификационные требования – вещь формальная, что их полный комплект не обязательно свидетельствует о высоком уровне профессионализма специалиста, что важно учитывать при приеме на государственную службу личные качества человека. Действительно, диагностика степени выраженности профессионально значимых качеств, прогноз их развития в определенной профессиональной среде существенно расширяют представления о профессиональной пригодности потенциального кандидата, снижают риск кадровой ошибки. Но ведь и психологическую диагностику не возбраняется проводить в рамках конкурсных процедур. **Заслуживает внимания методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Алтайского края в Администрации Алтайского края.** Данная методика имеет актуальное значение при формировании кадрового резерва и применяется: при проведении конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Алтайского края в Администрации края и вакантных высших должностей государственной гражданской службы Алтайского края – руководителей органов исполнительной власти Алтайского края; при формировании кадрового резерва Администрации края для замещения высших, главных, ведущих и старших должностей государственной гражданской службы Алтайского края, за исключением должностей категории «помощники (советники)»; формировании кадрового резерва для замещения высших должностей государственной гражданской службы Алтайского края – руководителей органов исполнительной власти Алтайского края.

Целью использования методики является отбор из числа гражданских служащих, а также

граждан, изъявивших желание участвовать в конкурсе для замещения должностей гражданской службы. Вначале ведется прием документов на участие в кадровом конкурсе. Отбор претендентов в кадровый резерв проводит конкурсная комиссия, в состав которой входят специалисты органа государственной власти и преподаватели вузов.

При оценке претендентов учитывается профессиональное образование, стаж работы, квалификация, трудовая деятельность, а также наличие ученых степеней и званий.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» объявление о приеме документов для участия в конкурсе по формированию кадрового резерва для замещения должностей государственной гражданской службы размещается в СМИ и на сайте Администрации края. Таким образом завершается первый заочный этап конкурсного формирования кадрового резерва и предстоит проведение второго очного этапа.

Далее документы каждого кандидата анализируются с целью определения соответствия кандидата квалификационным требованиям по уровню и направлению профессиональной подготовки, стажу государственной гражданской службы (опыту работы по специальности). По результатам анализа документов формируется список кандидатов, соответствующих установленным требованиям, из числа которых будет осуществляться дальнейший отбор.

Список кандидатов, допущенных к участию во втором этапе конкурса, направляется руководителям, координирующим деятельность соответствующих структурных подразделений для сведения и решения вопроса о целесообразности предварительного изучения документов кандидатов и приглашения их для собеседования.





Второй этап конкурса проводится в следующих формах: собеседование руководителей; анкетирование с целью определения уровня знания нормативных актов, необходимых для исполнения должности, основных принципов построения и функционирования системы государственной службы, требований к служебному поведению государственного гражданского служащего, основных прав и обязанностей государственного гражданского служащего, а также ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, основ государственного и муниципального управления. При проведении собеседования обращается также внимание на уровень профессиональных знаний, наличие навыков современной работы с информацией и информационными системами, на умение публично выступать, владеть официально-деловым стилем современного русского литературного языка и других навыков, необходимых для исполнения должностных обязанностей.

Анкетирование проводится на бумажных носителях. На заполнение анкеты отводится от 40 минут до 1 часа. Кроме вопросов анкета может содержать тестовое задание на определение уровня владения кандидатом официально-деловым стилем современного русского литературного языка. Результат анкетирования предоставляется кандидату для ознакомления под роспись.

Кандидаты, успешно прошедшие анкетирование, проходят индивидуальное собеседование с членами конкурсной комиссии с участием руководителя структурного подразделения, в котором проводится конкурс.

Надо сказать, что собеседование практикуется сегодня практически во всех организациях, так же как и анализ документов. И хотя иногда оно признается достаточно формальным методом ознакомления руководителя с подчиненным, в большинстве случаев собеседование решает сложные задачи реально-

го отбора претендентов и является важным условием для окончательного приема на работу.

Среди других, менее распространенных методов отбора на вакантные должности государственной и муниципальной службы можно назвать тестовые испытания, групповые и индивидуальные упражнения, – написание рефератов и др. Достаточно сложная процедура отбора, но она позволяет избежать кадровых ошибок.

Однако разработка самых замечательных и действенных методик отбора не решает проблему формального их применения. Возникает закономерный вопрос: можно ли изменить эту ситуацию? Можно. Законодательством предусмотрено наличие специально уполномоченных государственных органов по управлению государственной службой. К сожалению, пока нет единых подходов к содержанию деятельности этого органа. Но, на наш взгляд, **управление можно рассматривать как практическую деятельность специально созданных в каждом субъекте органов. И в этом случае названные органы могут обеспечивать проведение единой государственной кадровой политики в сфере отбора и подбора кадров для органов государственной власти всех уровней.**

В складывающейся системе профессионализации государственных служащих Российской Федерации присутствуют две нормативно закреплённые оценочные технологии – аттестация и квалификационный экзамен. На федеральном уровне они легализованы федеральными законами и соответствующими указами Президента РФ. Субъекты Федерации также, как правило, руководствуются названными документами.

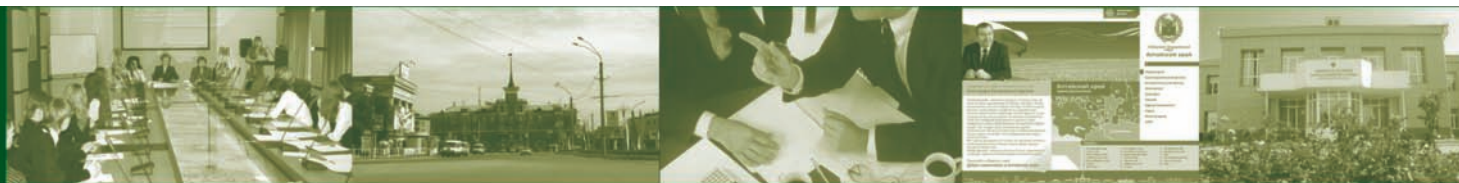
Содержательно аттестацию и квалификационный экзамен объединяет понятие «оценка персонала» (как процесс сопоставления результатов труда сотрудника, его наличных квалификационных характеристик с заранее установленными

показателями). Их объединяет также общий состав «оценщиков» – постоянно действующая аттестационная комиссия. Вместе с тем очевидно несколько различное назначение данных кадровых технологий.

У аттестации гораздо более широкий круг задач. Кроме прямого назначения (определение степени соответствия государственного служащего требованиям замещаемой должности и путей его дальнейшего профессионального развития), это возможность подвести итоги очередного этапа профессионализации персонала органа государственного управления за определенный период, выявить позитивные или негативные тенденции в изменении кадрового состава.

Являясь формой комплексной периодической оценки, служебная аттестация предполагает, как минимум, оценку результатов деятельности служащего за определенный период, его наличных квалификационных характеристик и динамики их изменений со времени последней аттестации, а также профессионально значимых личностных качеств, которые влияют на результативность работы. В ходе квалификационного экзамена оценивается преимущественно уровень профессиональных знаний и (в меньшей степени) умений и навыков. Сложность и разнообразие объектов оценки в процессе аттестации обуславливают усложнение набора методов ее проведения: количественная (где возможно) и качественная оценки результатов труда, балльная, экспертная, ранговая и т.п., оценки профессионально значимых личностных качеств. Квалификационный экзамен предполагает упрощенную (по сравнению с аттестационной) технологию: экзаменационные билеты/тесты, собеседования. Именно в этом направлении развивается практика территориальных органов федеральной исполнительной власти в Алтайском крае.

Учитывая некоторую громоздкость самой аттестационной проце-



дуры, повышенный уровень напряженности, нервозности, невозможно переоценить значимость тщательной организации ее подготовки. Как положительный момент можно отметить, что практически все организации проводят соответствующие семинары с государственными служащими, заранее доводят до аттестуемых вопросы для подготовки к аттестации. Подлежащие очередной аттестации государственные служащие имеют возможность получить консультацию юриста по вопросам, касающимся их прав и возможных последствий аттестации, чтобы скорректировать свое поведение и действия в период ее прохождения.

Одна из наиболее сложных задач – формирование критериев оценки результатов деятельности аттестуемых дифференцированно, по группам должностей и с учетом их специализации. Достаточно часто в текстах отзывов доминируют расплывчатые формулировки, которые с серьезными оговорками можно отнести к качественным оценкам. Однако при заинтересованном участии руководителя подразделения возможно подобрать показатели, корректно отражающие объемы выполняемых работ, индивидуальные результаты.

Еще один проблемный вопрос – оценка степени выраженности профессионально значимых личностных качеств, способствующих успешному выполнению должностных обязанностей. Опасность субъективизма в этой части аттестации особенно велика. Тем более интересны вполне продуктивные подходы к их определению с учетом специализации должностей. Что касается методов оценки профессионально значимых личностных качеств в ходе аттестации, в практике управления персоналом государственной службы есть опыт применения экспертной, балльной оценки, ранжирования. Оценка в любых ее организационно закреплённых формах является важнейшим инструментом

профессионализации персонала. Основными направлениями ее совершенствования должны, по-видимому, стать конкретизация критериев с учетом степени сложности и специфики предмета труда государственных служащих, тщательный подбор экспертов и их подготовка, выбор методов, позволяющих учесть и адекватно отразить особенности объекта оценки.

Результаты прошедших аттестаций свидетельствуют об упрощенном подходе к оценке степени ответственности служащих требованиям замещаемых должностей. Случаи, когда аттестационная комиссия принимает решение о несоответствии служащего замещаемой должности, единичны. Контроль выполнения рекомендаций комиссии, аттестовавшей служащего, с указаниями на недостатки в его служебной деятельности, непоследователен и бессистемен. Попытки кадровых служб государственных органов внести некоторое разнообразие в методику подготовки и проведения аттестации (балльные шкалы оценки степени выраженности профессионально значимых качеств, тесты) делают ее еще более громоздкой и затратной, не повышая эффективности. В ряде организаций не могут избавиться от проявлений волюнтаризма и субъективизма при применении вышеназванных кадровых технологий. **Выход видится в следующем:** в каждом субъекте Федерации есть учебные заведения, занимающиеся подготовкой и переподготовкой государственных гражданских служащих, которые в полной мере по разработанным методикам вполне объективно и квалифицированно могут дать оценку каждому государственному служащему. По крайней мере, **сдачу квалификационного экзамена надо в обязательном порядке переносить в специализированные высшие учебные заведения.**

Подводя итоги, можно констатировать следующее. Прошло более девяти лет с тех пор, как начали оп-

ределяться приоритеты кадровой политики в сфере государственной службы, нормативно закрепляться технологии профессионализации государственных служащих. Однако многие из них применяются формально, не способствуя позитивному изменению качественных параметров, характеризующих кадровый портрет государственной службы Российской Федерации. Такой неутешительный итог обусловлен **почти полным отсутствием мониторинга и контроля кадровых процессов в системе государственной службы на федеральном и региональном уровнях.** Те формы кадровой отчетности, которыми пользуются органы статистики, не дают представления о реальном состоянии кадров с точки зрения их соответствия требованиям должностей. **Этим вопросом также могли бы заниматься органы управления государственной службой.** Причем работа в этом направлении должна включать сравнение состояния кадров, изменение количественных и качественных показателей на протяжении нескольких лет. Это даст представление о кадровом портрете конкретного государственного органа, госслужбы субъекта Федерации в динамике, создаст основания для объективной оценки эффективности кадровой политики, последовательности и усилий, прилагаемых руководителями соответствующих уровней для ее реализации.

Государственный надзор и вневедомственный контроль за соблюдением законодательства о государственной гражданской службе должен быть единым для всей системы гражданской государственной службы Российской Федерации независимо от уровня.

¹ Управление персоналом : учебник / под общ. ред. А.И. Турчинова. М., 2008. 659 с.





Ирина Викторовна Коврижных, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

В современных условиях проблема государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих приобретает особую значимость. В стране идет процесс создания целостной системы государственной службы, где особое место отводится формированию высококвалифицированного кадрового состава, обеспечивающего эффективность государственного управления. Поэтому особую значимость приобретает научный подход к проблеме профессионализма государственного служащего, что позволяет понять процессы, происходящие в профессиональной управленческой деятельности и эффективно влиять на результаты.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ПРОБЛЕМА АНАЛИЗА И ОЦЕНКИ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА

В современных условиях меняются привычные связи, методы, устоявшиеся структуры управления. Поэтому исследование эффективности государственного управления имеет важное теоретическое и практическое значение.

Анализировать проблему эффективности и качества органов государственного управления – задача сложная. В процессе исследования возникают серьезные проблемы, так как критерии и оценки эффективности государственного управления и государственных структур разрабатываются недавно. Научный анализ в этой области существует в отдельных фрагментах, представленных в различных дисциплинах.

Феномены производительности и эффективности возникли в условиях рыночной экономики. Эффективность – это интегральная и структурированная характеристика деятельности организации, комплексно отображающая успешность этой деятельности, ее соответствие миссии, целям и задачам организации. Многогранность эффективности означает принципиальную невозможность отразить вкладываемое в нее содержание каким-то «одномерным» понятием и показателем.

Важно подчеркнуть, что показатели эффективности в экономике неправильно автоматически переносить на систему государственного управления. Это касается понятий и категорий. По мере развития общества в сфере государственного управления формируются

собственные критерии эффективности. Главным субъектом системы управления является одухотворенный человек, ориентированный на сохранение и приумножение ценностей народа.

Именно поэтому исследование проблемы эффективности государственного управления позволяет понять процессы, происходящие в профессиональной управленческой деятельности.

Автор статьи рассматривает ряд проблем, приоритетное решение которых могло бы повысить эффективность, качество и профессионализм государственного служащего. Кадры всегда остаются лицом власти. Исследования показывают, что замедленный ход реформ связан с недостаточным уровнем профессионализма и компетентности государственных служащих.

От уровня компетентности, профессионализма, внутренней заинтересованности в результатах работы, готовности к трудовой деятельности, высокой мотивации труда государственных служащих зависит качество принятия управленческих решений.

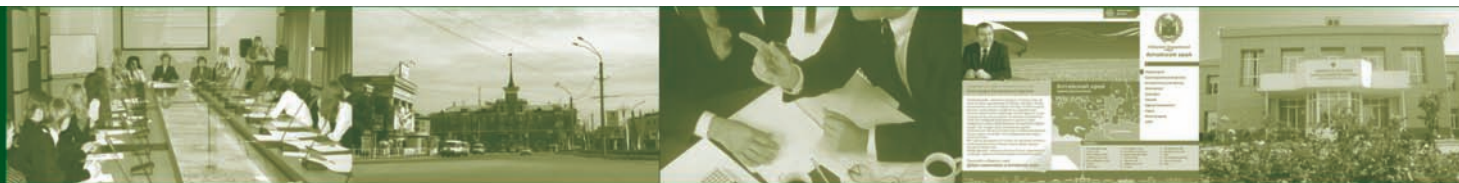
Отечественной научной школой разработаны подходы к оценке организации управленческого труда; метод определения эффективности структуры рабочего дня, метод использования рабочего времени, метод экспертного нормирования, метод экспертных оценок¹.

Оценку эффективности государственных гражданских служащих следует производить комплексно, и в качестве

объектов оценки выделить индивидуального работника, коллектив функционального подразделения, совокупного работника. Применение методов оценки труда играет важную роль в обеспечении открытости государственной службы, в процессе выбора руководителя, при формировании резерва кадров на выдвижение, при текущей перестановке кадров. Однако в настоящее время еще не разработаны достаточно надежные критерии эффективности труда государственных служащих.

При анализе труда государственного служащего следует учитывать: адекватность целевых установок системы управления ценностными ориентирами народа и государства; причинно-следственные связи; идентификацию системы управления; овладение культурой организации и страны. Обобщающая интегральная оценка эффективности государственного управления практически невозможна. Поэтому на практике эффективность управления вынужденно подменяют эффективностью организации. При этом результативные показатели производства связаны и обуславливаются прежде всего качеством управленческого труда, однако доля участия последнего в общих результатах не ясна.

Неопределенность подхода к оценке эффективности государственного управления объективно оправдана, так как результат управления может быть не только экономическим, но и социально-



экономическим. Измерение эффективности управления труда предполагает учет социальных факторов, социальной ответственности, умножение профессионального потенциала и т.д.

В целом методология оценки эффективности управленческого труда пока несовершенна. Однако существующие системы, объединяющие обобщенные частные показатели, позволяют оценить эффективность управления и профессионализма в приемлемой для практики мере.

Эффективность управленческого труда – это соотношение ее полезного результата (эффекта) и затраченных для этого ресурсов. За основу оценки эффективности деятельности работников можно принять качество работы, надежность и своевременность принимаемых решений. Управленческий труд плохо поддается нормированию. Любой сотрудник имеет свои должностные обязанности, связанные с реализацией общей цели, но оценить действия каждого с помощью единого обобщенного показателя (критерия) не всегда возможно.

Исторический опыт нашей страны по профессиональной подготовке государственной службы отличается многообразием. Он включает в себя организацию профессионального развития чиновников, развертывание подготовки и повышение квалификации служащих, подбор и распределение кадров и другое. Этот опыт заслуживает глубокого исследования, с целью выделения рациональных элементов в современной модели управления государственной службой.

Радикальные преобразования Петра I в сфере российской государственности положили начало становлению государственной гражданской службы качественно иного типа. Законом от 24 января 1722 г. «Табель о рангах всех чинов, воинских, статских и придворных» гражданская служба была отделена от других видов службы и стала самостоятельным, постоянно действующим социально-правовым институтом.

С 1802 г. под руководством Первого отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии и Департамента герольдии Сената все более расширялось взаимодействие государственных органов по подготовке кадров для государственной службы. Программой всесторонней образовательной реформы в России становятся

«Предварительные правила народного просвещения», утвержденные Александром I в 1803 г. В программе подчеркивалась значимость обеспечения административных органов профессионально подготовленными государственными служащими. Особая роль в подготовке кадров для органов государственного управления отводилась университетам. Во второй половине XIX в. происходит активное формирование системы учебных заведений, ориентированных на подготовку государственных служащих. Были созданы Инспекторский департамент гражданского ведомства (1846 г.) и Комитет гражданской службы (1894 г.).

Под их координацией к 90-м гг. XIX в. функционировало около 30 университетов, отраслевых вузов и специальных учебных заведений, готовивших учащихся к государственной службе. Было обеспечено результативное взаимодействие ведущих министерств – военного, юстиции, морского, финансов, иностранных дел, народного просвещения, а также губернских органов по формированию и развитию широкой сети высших учебных заведений. В 1913 г. образовательная система России объединяла более 100 государственных и частных вузов. В них обучалось 123 тысячи учащихся. Всего в 1898–1916 гг. вузами было подготовлено 118 тысяч специалистов, из них 90 тысяч получили назначение на различные должности государственной службы².

Благодаря деятельности высших учебных заведений, использованию экстерната и созданию при университетах ежегодных курсов для обучения гражданских служащих в конце 90-х гг. удельный вес лиц с высшим образованием среди чиновников I–IV классов составил 87%, а в группе чиновников V–VIII классов – 58%. Наиболее ответственные должности занимали профессионально подготовленные служащие.

Только с началом промышленной революции в XVIII–XIX вв. действительно встал вопрос о плановой научной организации труда и администрации, стали бурно развиваться и средства научного управления.

Само понятие «система государственного управления» возникло в конце XIX в., т.е. в период, когда разделение государства и гражданского общества в качестве самостоятельных сфер деятельности людей, формирование и утверждение

их основополагающих институтов стали свершившимися фактами.

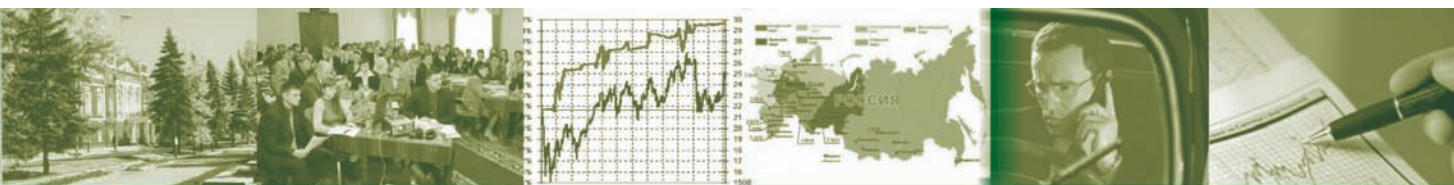
Формирование у государственных служащих знаний, умений и навыков управления инновациями в различных средах жизни – основная задача учебных заведений. Особую актуальность приобретает переход на овладение конкретными методиками и технологиями управленческой деятельности.

Основу инновационного обучения в учебных заведениях государственной службы составляют рациональные принципы и методики современной системы профессиональной подготовки: «обучение до результата», «акцент на самостоятельность», «модульная организация обучения», «интенсификация и индивидуализация», «обучение через постановку и решение конкретной управленческой задачи», развитие дистанционного обучения, повышение конкурентоспособности выпускников и т.д.

С учетом эффективности от работников государственных органов требуется компетентность, ответственность, усердие, т.е. речь идет о профессиональной пригодности. При этом служебная нагрузка усиливается способностью и умением оказывать качественные государственные услуги гражданам и организациям, при этом проявлять ответственность и высокую надежность. Следует говорить о правилах профессиональной конкуренции, когда для работы в государственной структуре государственный служащий должен соответствовать высоким стандартам, на практике доказывать право занимать место в системе государственного учреждения, при этом непрерывно повышать свой профессиональный уровень.

Профессиональная подготовка гражданских служащих, их переподготовка, стажировка, повышение квалификации должны оставаться приоритетными направлениями формирования кадрового состава гражданской службы и осуществляться в соответствии с программами профессионального развития гражданских служащих.

Поскольку кадры государственных служащих рекрутируются из числа граждан государства, в значительной степени от состояния человеческого потенциала общества зависит качество персонала органов государственной власти и местного самоуправления. Осуществление





власти требует высокого профессионализма. Поэтому во всех странах большое значение всегда придавалось профессиональной подготовке и переподготовке государственных служащих. Однако в России преждевременно говорить о том, что окончательно создана теоретическая база и институциональная структура, соответствующая принципам, нормам и ценностям правового государства.

В современных условиях страны профессионализм государственных служащих, их оптимальный состав и структура напрямую связаны с эффективностью государственного управления.

Нарастающая сложность социальной, экономической, политической действительности требует адекватного усложнения деятельности управляющих структур. Следует внедрять соответствующие механизмы и технологии формирования у государственных служащих креативных способностей.

Это способность обнаруживать и ставить проблему, гибкость, умение генерировать идеи, оригинальность, способность совершенствовать, умение решать проблемы и т.д.

Человек с креативными способностями – всегда инноватор. Креативность должна стать профессионально важным качеством руководителя. Для повышения творческих способностей важно наличие цели, программы ее реализации и готовность много работать для достижения цели. При этом фактор возраста не имеет значения. Внутренним фактором повышения креативности могут быть: интуиция, риск, умение противостоять, стратегические способности. К внешним факторам относятся – атмосфера сотрудничества, обсуждение новых идей, терпимость коллег, отсутствие дефицита времени, критика носит конструктивный характер.

Необходимо отметить взаимосвязь развития человеческого потенциала и креативности. Сегодня важную роль играют такие понятия, как нравственность, духовность, новое качество, творчество. Речь идет о развитии человеческого потенциала личности, в том числе и гражданского служащего.

На профессионализм служащего особое влияние оказывает качество образования.

При оценке эффективной образовательной деятельности следует учитывать системный подход, что предполагает

выделение элементов «вход – процесс – выход» в рассматриваемой системе и необходимость ее адаптации к условиям системы более высокого уровня, частью которой она является, в том числе общества, региона.

Давать оценку качества образования сложно, оно измеряется до определенных пределов, так как речь идет о социально-экономической эффективности. Очень часто результаты обучения потребляются другими организациями или через отрезок времени³.

Автор статьи в процессе обучения и переподготовки, в том числе государственных служащих, использует модульно-рейтинговую систему квалиметрии учебной деятельности. Каждая тема изучается как модуль, с учетом лекции, семинара и самостоятельной работы. При этом используются инновационные методы обучения: использование электронной версии лекции на занятии, творческие микрогруппы, лично ориентированный подход. Контроль за качеством знаний осуществляется через систему согласованного контроля: входные, текущие, итоговые тесты.

Следует подчеркнуть, что ключевой фигурой в образовательном процессе является преподаватель. Именно он не только передает знания, но и формирует личность обучаемого, его мировоззрение и духовность. Поэтому профессионализм государственного служащего напрямую связан с уровнем преподавания. Качество знаний определяется их фундаментальностью, глубиной и востребованностью в работе. При этом многие показатели качества образования не имеют количественной характеристики. Психологи утверждают, что успехи обучающихся на 70% обусловлены мотивацией. Потому наиболее эффективна дальняя мотивация, связанная с перспективами послевузовской деятельности. Это важно учитывать при подготовке кадров для государственной службы. При отсутствии дальней мотивации надо шире использовать ближнюю. В первую очередь здесь играют роль личностные качества преподавателя, его педагогическое мастерство, уровень и способы общения с обучаемыми. Мощным мотивирующим фактором является элемент творчества. Следует подчеркнуть, что психологическая поддержка студентов и требовательность к ним не противоречат друг другу.

В основе системы обучения должны быть положены принципы, в соответствии с которыми формирование рейтинга обучающегося складывается из всех форм контроля. Основная цель – стимулирование повседневной самостоятельной работы, повышение самостоятельности, снижение роли случайностей на экзамене (зачете), что улучшает обратную связь, повышает мотивацию.

Конкуренция в мире строится на основе «энергии знаний», профессиональных компетенций, новаторстве. Сегодня отражение развития инноваций, оптимизация управления инновациями в России напрямую связаны с развитием человеческого капитала.

Человеческий капитал – важнейший ресурс постиндустриального общества. Накопленный человеком запас знаний, умений, навыков мотиваций, способностей и здоровья, содействует росту производительности труда и доходов данного человека. Инвестиции в человеческий капитал включают расходы на образование, здравоохранение и формирование у работника необходимых этических норм. В будущем расходы должны многократно компенсироваться доходами. Самой распространенной формой инвестиций является образование. Реальная ценность образования заключается в том, что человек с высоким уровнем образования имеет более высокие доходы. В развитых странах эта «премия» за образование составляет – 50–100%, в России – на 1/3⁴.

В условиях рынка «человеческий фактор» становится ключевым элементом повышения эффективности государственной службы. Соответствие служащих возрастающим требованиям является основой инновационной деятельности. К ним относятся: обновление знаний, профессиональные навыки, творческая активность, коммуникативные культуры, использование новейших технологий. Когда работник мотивирован, он заинтересован.

Приоритетами в государственной службе являются стабильность деятельности, профессиональный опыт и интересное содержание труда. Задача кадровой политики в том, чтобы обеспечить максимальное приращение знаний и профессионального опыта специалиста и рационально распорядится им в интересах общества. Повышение квалификации



и переобучение достигает эффекта, если процесс ориентирован на практические нужды и учитывает психологические особенности обучения взрослых.

Формирование упорядоченной системы государственной службы создает условия для карьерного роста и профессиональной самореализации. Однако в российском образовании наметилась тенденция «неравенство образования → неравенство доходов → неравенство возможностей → неравенство первичного образования и возможностей повысить квалификацию». Возникает порочный круг неравенства.

Автор статьи несколько лет занимается научными исследованиями проблемы воспроизводства человеческого ресурса, которые позволили сделать ряд теоретических выводов и практических рекомендаций по проблеме анализа и оценки эффективности труда государственного служащего. Кадры являются носителями власти и ее авторитетами. Именно государственные служащие обеспечивают реализацию полномочий государственных органов. Задача конкурентоспособности России требует эффективного конкурентоспособного государственного управления. Этому должна служить новая модель управления, причем она должна иметь глубокое научное основание и учитывать общественную экспертизу.

Квалифицированного чиновника надо готовить в соответствующей среде, где у будущего госслужащего в процессе овладения профессией будет формироваться особая психология. Это среда, где преобладает профессионализм, ответственность, готовность служить Отечеству.

Анализ является обязательным инструментом познавательной деятельности руководителя. Он используется в целях обнаружения резервов и сдерживающих факторов стабильного функционирования. При этом можно проводить комплексный и выборочный анализ. В зависимости от времени анализ может быть перспективный, текущий и оперативный. У анализа есть свои принципы и методы (системный, экспертных оценок, функциональный и т.д.) Анализировать можно структуры управления, его элементы и процессы.

Многие трудности России сегодня связывают с низким уровнем профессионализма и культуры чиновников. Часто

работники не владеют основами современной теории и практики государственного и муниципального управления.

Методология организованного развития позволяет оценить отношение персонала к работе. Важно учитывать внутренние и внешние факторы состояния адаптивности. При этом необходимо установить возможные ограничения и уязвять проблемы с квалификацией, отношение людей к работе и структурой.

В процессе оценки профессионализма государственного служащего следует учитывать отличие оценки от мониторинга. Мониторинг позволяет контролировать выполнение задач и достижение результатов. Оценка показывает неожиданные результаты или эффект деятельности, позволяет выявить причинно-следственные связи между деятельностью и результатом. Оценка и мониторинг являются инструментами контроля и используются для улучшения работы. При этом мониторинг проводится непрерывно, оценка – дискретно.

При оценке профессиональной деятельности следует учитывать два вида оценок: формирующую (оценку потребностей, процесса, целей) и суммирующую (результатов, воздействие, экономической эффективности). Формирующая оценка помогает понять, какие изменения необходимо внести. Суммирующая оценка показывает результаты и эффективность. Оценка деятельности сотрудников будет объективной, когда она основана на заранее определенных показателях и критериях. Это важно учитывать при реализации различных кадровых технологий: аттестации, конкурса, квалификационного экзамена и т.д.

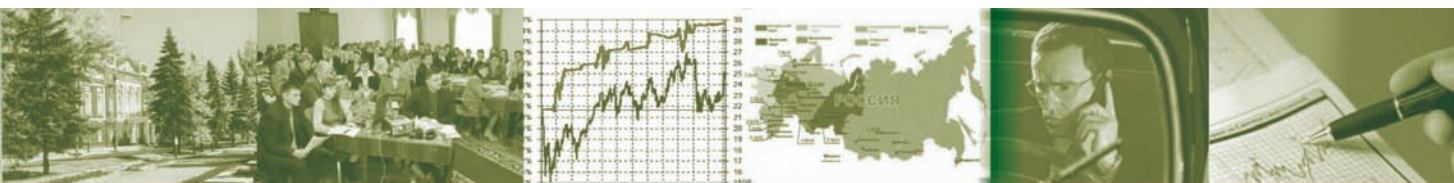
Эффективность системы в рамках самой системы определить невозможно. Установить объективные показательные оценки государственного органа или государственного служащего может общество, орган государственного управления или должностное лицо более высокого уровня. Существуют условия, затрудняющие определение качества работы, в том числе: организация не производит продукт, у нее есть обязательства и ценностные ориентиры, сложный продукт производства, ориентация деятельности на процесс (оценка условна, неэффективна), совместная деятельность, взаимозависимость (ког-

да эффективная работа подразделения не всегда способствует эффективности организации), причинно-следственные связи не известны, нет индикаторов качества, многообразный продукт, формажорные обстоятельства.

Таким образом, часто в системе государственной службы от чиновников требуют количественной оценки результатов. Но эффективность в социальной сфере измеряется до определенных пределов. И если это не учитывать, то количественная оценка результатов приведет к ошибкам, искажениям и бюрократизму. Государственные учреждения должны, конечно, отвечать за результаты своей работы, но эти результаты не всегда можно измерить и подсчитать. Органы государственного управления находятся в сложных условиях, так как им приходится реагировать на разные сегменты окружающей среды.

Причины «недоверия» к органам государственной власти бывают объективнее и субъективнее: культурно-исторические (исторически часто от чиновника зависели житейские проблемы); технические (отрицательный имидж); организационные (низкая компетентность, закрытость); социальные (направленность деятельности чиновников на себя). Общественное мнение есть своего рода анализ «в снятом» или преломленном виде. При этом общественное мнение субъективно. В развитых странах для оценки работы государственного служащего используют независимый аудит (мнение населения), т.е. осуществляется процесс постоянного соотношения уровня результатов и потребностей.

С учетом вышесказанного на первый план должны выходить две задачи: повышение качества работы и преодоление отчуждения между гражданами и органами государственной власти. Существуют разные подходы к повышению эффективности государственной бюрократии: концепция лидерства, теория веберской рациональной бюрократии, теория общественной экологии, концепция экономической ответственности, концепция профессионализма. Концепция профессионализма ставит успешную деятельность государственных органов в прямую зависимость от наличия карьерных (профессиональных) чиновников, хорошо обученных, имеющих опыт работы, которые руководству-





ются миссий – служение государству и обществу, а ведомства ориентированы на решение общественных задач. Однозначно, что все концепции раскрывают лишь одну сторону повышения эффективности государственной службы.

Вопрос качества и профессионализма государственной власти имеет много аспектов, в том числе: качество принимаемых решений, продуманность и открытость, ориентация на потребителя, уровень координации и скорость работы, качество и доступность услуг для граждан. В современных условиях острого дефицита квалифицированных кадров государственных и муниципальных служащих решение кадровой проблемы невозможно без эффективной системы их обучения, подготовки, переподготовки и повышения квалификации.

В федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» обозначены мероприятия, которые необходимо реализовать в указанной сфере. К их числу относятся: совершенствование системы подготовки кадров и дополнительного профессионального образования государственных служащих, обеспечение соответствия государственных образовательных стандартов высшего и среднего профессионального образования в области государственного управления реальным потребностям государственной службы, разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих, формирование программ дополнительного профессионального образования государственных служащих с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию государственных служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных служащих, внедрения новых механизмов в систему профессиональной подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих, обеспечивающих эффективное использование имеющихся ресурсов и повышение качества образования на основе обновления его структуры, содержания и технологий обучения.

Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации была и остается главным

учебным заведением по подготовке и переподготовке кадров. Традиции, интеллектуальный потенциал профессорско-преподавательского состава, прекрасная материальная база позволяют приобретать солидные знания для высокого карьерного роста. Любые реформы сопровождаются изменениями в профессиональном образовании. Серьезную и важную работу по подготовке и переподготовке государственных служащих ведет Сибирская академия государственной службы, в том числе и Алтайский филиал.

Чаще всего изменения в системе государственной власти касаются целей структур, технологий и людских ресурсов. То есть должен происходить процесс преодоления «дефицита управленческой деятельности» государственного служащего, в том числе повышение профессионализма. При этом следует понимать, что любые изменения в организации будут сопровождаться сопротивлением служащих. Автор статьи в более ранних публикациях исследовала данную проблему и раскрывала причины сопротивления к изменениям и указывал методы их преодоления.⁵

Для стабилизации кадрового состава организации необходима комплексная система мотивации персонала. Привлечь для работы способных и профессионально подготовленных работников достаточно сложно. Эти процессы усугубляются ежегодными преобразованиями, что приводит к большой текучести работников аппарата. Систему мотивации нужно строить исходя из анализа потребностей сотрудников. Она должна быть гибкой, учитывать профессиональные, возрастные особенности сотрудников.

Актуализировалась проблемы кадрового резерва, который должен стать надежным источником высокопрофессиональных управленческих кадров. Органы государственного управления практически исчерпали возможности восстановления кадров путем кадрового обмена или свободного рекрутирования. Привлечь «со стороны» кадры, подготовленные к условиям работы в системе государственной гражданской службы, к ее специфике, к ответственности, очень сложно. Эффективнее и проще создать условия для подготовки роста своих работников, организовать систематическую работу с кадровым

резервом. При этом важно соблюдать основные принципы государственной службы, в том числе, условия открытости и демократизма.

Сегодня невозможно управлять изменениями без учета эффективного лидерства. Речь идет о способности стратегически мыслить, лично влиять на событие, самосовершенствоваться. В структурах государственной власти должна концентрироваться интеллектуальная элита нации. При этом важно иметь систему оценки компетентности, при помощи которой можно определить качества, необходимые государственному служащему.

В государственных органах существует проблема управленческих рисков. Именно они активизируют гражданскую ответственность служащих. Это своего рода конфликт между консервативной и инновационной моделью принятия управленческих решений. И только ориентация государственного служащего на инновационный поиск и профессиональное развитие поможет снять противоречие и принять нужное решение.

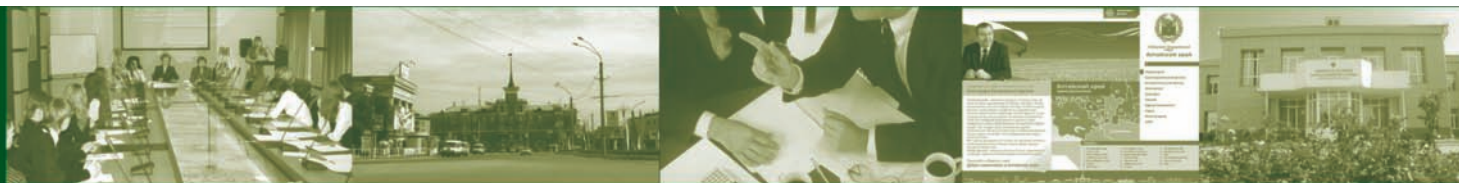
¹ Горшкова Е.В. Критерии эффективности труда государственных гражданских служащих // Управление персоналом. 2007. №8. С. 41–42.

² Иванов А.Е. Высшая школа России в конце XIX – начале XX в. М., 1991. С. 318–319, 354–358.

³ Коврижных И.В. Анализ и качество образования: постановка проблемы // Качество и полезность в экономической теории и практике: материалы IV международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2008. С. 88–90.

⁴ Нуреев Р.М. Человеческий капитал и его развитие в современной России // Общественные науки и современность. 2009. №4. С. 5–20.

⁵ Коврижных И.В. Адаптация государственной службы к организационным изменениям: концептуальный подход // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. №2. С. 44–47.



Юрий Григорьевич Клепов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

В статье исследуются особенности политического рынка, поведение его ведущих игроков, их сильные и слабые стороны как хозяйствующих субъектов, а также другие важные аспекты теории общественного выбора. Обосновывается научная и практическая значимость данной теории для развития и совершенствования систем государственного и муниципального управления в современной России.



ТЕОРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА И ЕЕ НАУЧНАЯ И ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Теория общественного выбора была разработана большой группой американских экономистов во второй половине XX в., в рамках которой сегодня проводятся исследования, представляющие для науки и практики большой интерес.

Данная теория изучает различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах. Причем теория утверждает, что мотивы и принципы поведения хозяйствующих субъектов на политическом рынке ничем не отличаются от первых и вторых на обычном коммерческом рынке. Субъекты политического рынка – это политики и чиновники, рядовые избиратели и группы давления на властные структуры. Всех их объединяет материальный интерес, для реализации которого они либо охотно, либо просто вынужденно обмениваются своими услугами на материальные блага. При этом у каждого субъекта свой интерес и своя роль на рынке.

Рядовые избиратели появляются на нем, чтобы отдать свои голоса тем политикам и тем партиям, обещания и деятельность которых, на их взгляд, наиболее полно отвечают их интересам. Причем практика показывает, что активность избирателей резко снижается, когда политические программы и платформы партий и кандидатов

становятся малоальтернативными, а предвыборные технологии начинают попирают самые элементарные нормы нравственности и деловой этики. Напротив, с увеличением неопределенности результатов выборов, повышением качества политической рекламы процент участвующих в выборных кампаниях намного повышается, что при прочих равных условиях отвечает интересам всех участников политического процесса.

Политик (политический деятель) представляет собой физическое лицо, избираемое на пост дееспособным населением, он идет во власть, чтобы реализовать на государственной службе свой личный интерес, находящийся полную материализацию в политической ренте.

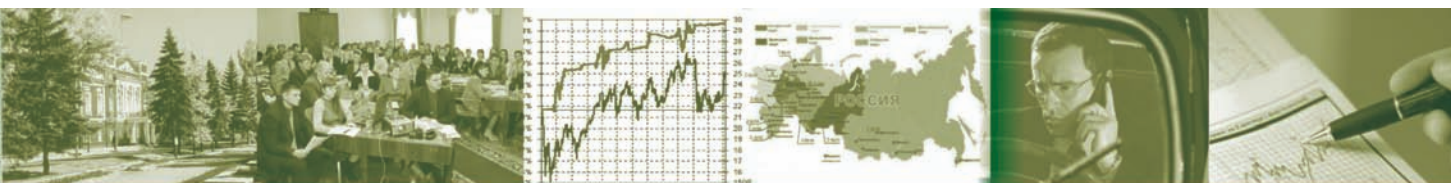
Чиновник (государственный или муниципальный служащий) – это также физическое лицо, назначаемое на должность политиком, поэтому он не связан непосредственно с интересами избирателей, но активно участвует в реализации принятых законов, нормативных и инструктивных документов и так же, как и политик, стремится к получению полновесной политической ренты.

Группы давления (лобби) представляют собой, как правило, небольшие, но весьма влиятельные в обществе группы людей, обладающие большими, если не колоссальными,

финансовыми и материальными ресурсами. Они оказывают давление на государственную власть, пуская в ход легальные и противозаконные методы, в том числе не гнушаясь подкупом и шантажом, в целях получения для себя всевозможных выгод и льгот, называемых политической рентой, доходы от которой распределяются внутри лоббистской группы, а издержки давления на власть перекадываются и распределяются на все общество, что обычно находит выражение в росте цен на товары и услуги, усилении налогового бремени, дефиците госбюджета, росте безработицы и т.д.

Политическая рента, которую помогают ведущие игроки на политическом рынке, представляет собой экономическую ренту, получаемую с помощью политического процесса, которая в реальной жизни имеет такие наиболее важные формы:

- налоговые льготы, государственные заказы, монополии и т.д., получаемые представителями бизнеса через механизм лоббизма;
- высокие зарплаты и всевозможные легальные льготы материального плана, которых чиновники постоянно и не без успеха добиваются, так как располагают для этого соответствующими властными полномочиями;
- взятки и другие коррупционные доходы, которые определенная часть чиновничества получает, торгуя на





политическом поприще своим служебным положением, т.е. занимаемой должностью.

Теория общественного выбора утверждает, что государство – неэффективный собственник и плохой управленец даже в неэкономических сферах общественной жизни, поэтому власть чиновников нужно ограничивать, передавая часть их полномочий гражданскому обществу, сокращая при этом объем ресурсов, которыми чиновники обычно владеют и распоряжаются от имени и по поручению общества. Рекомендуется также постоянное совершенствование правового поля деятельности органов власти, четкое и обоснованное разделение властных полномочий между ними.

Все это позволит во многом снять остроту так называемых «провалов» органов государственной и муниципальной власти, к которым неоинституционалисты в первую очередь относят:

- ограниченность необходимой для принятия решений информации, которая сознательно поддерживается на уровне ее асимметричности мощными группами лобби и бюрократическим аппаратом;
- несовершенство политического процесса, вызванное лоббизмом, логроллингом, бюрократизмом, поиском политической ренты;
- ограниченность контроля над бюрократией;
- неспособность государства предусмотреть и эффективно контролировать не только отдаленные, но и ближайшие последствия принятых решений.

Представляется, что перечисленные выше недостатки не являются типичными для государственного управления на протяжении сколь-нибудь солидного промежутка времени, поскольку формы и методы регулирования экономики, других общественных процессов все время перестраиваются, совершенствуются под воздействием постоянно изменяющейся внешней среды, деятельности оппозиционных партий, общественных организаций, средств массовой информации и т.д.

Соответственно, **в долгосрочном плане государство совершенствует правовое поле своей деятельности, повышает деловую культуру своих служащих, пытается, и не без успеха, ослабить проявления «провалов» госмеханизма, что оказывает самое благоприятное воздействие на все стороны функционирования и развития общества.**

Асимметричность информации типична как для государственного, так и частного сектора экономики. Так, предприниматель, обладая более полной информацией в той или иной сфере бизнеса, искушается соблазном воспользоваться ею в корыстных целях, ставя менее информированных контрагентов в заведомо невыгодную ситуацию. В сфере государственного и муниципального управления нижестоящие чиновники по ряду причин заинтересованы в дезинформации своего руководства, в равной степени этим нередко грешат в своих взаимоотношениях с властью и предприниматели. В обоих случаях цель дезинформации состоит в принятии компетентными чиновниками выгодных, благоприятных для них решений.

Тем не менее хозяйственная практика показывает, что злоупотребление информацией в корыстных целях как бумеранг поражает благоприятный имидж предпринимателя со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями. Остается подмоченной репутация и чиновника-агунишки. Дело все в том, что государственный и муниципальный служащий, наделенный властными полномочиями в распределении ресурсов, для принятия взвешенного решения обычно пользуется несколькими источниками информации, в результате чего в весьма щекотливое положение могут попасть те физические и юридические лица, которые пытаются, образно выражаясь, «навесить» ему на уши популярное в России кушанье.

Другое дело, если ответственный чиновник «обмануться рад», так как его раздражают проблемные вопросы, которые трудно разрешить, даже если постоянно прилагать большие

управленческие усилия, изыскивать и выбивать дополнительные ресурсы, вести трудный, но правдивый диалог с общественностью, оппозицией и т.д. Подчиненным такого чиновника ничего не остается, как снабжать его сознательно и целенаправленно только мажорной информацией, которую он и желает услышать. Соответственно, последствия решений чиновника, смотрящего на мир сквозь розовые очки, весьма предсказуемы и для экономики, и для общества.

Несовершенство политического процесса во многом связывается с лоббизмом, который появляется в странах Запада еще в XIX в. и который оказывал в течение долгого времени негативное воздействие на все стороны жизни общества, но со второй половины XX в. в тех же западных странах, благодаря хорошо разработанному законодательству и сформированному деловому этикету на основе христианских заповедей, лоббизм приобретает, образно выражаясь, оккультурные формы и выполняет сегодня положительную функцию информационного обеспечения государственных и муниципальных структур.

Чиновники получают ценнейшую информацию о положении дел в экономике, социальной сфере, об интересах всех социальных слоев общества, о программах, проектах, которыми располагают политические партии и другие общественные организации. Более того, оккультурность современного лоббизма проявляется на правовом и поведенческом уровне еще и в том, что лоббированием интересов социальных групп во многих странах, и прежде всего в США, занимаются специализированные фирмы, которые на основе коммерческого расчета могут оформить интерес заказчика в виде пространного документа, программ, проекта и т.д. и с соблюдением всех существующих регламентов и процедур, предоставить его в компетентный орган государственной или муниципальной власти.

Грамотный, дальновидный чиновник не может не оценить в положительном аспекте информацию лоб-



бистов, поскольку она помогает ему принять своевременные, взвешенные решения, максимально учитывающие интересы если не всех, то хотя бы ведущих классов общества. Современный лоббизм в западном варианте облегчает работу чиновнику, делает ее более содержательной и интересной, а главное – более эффективной, обеспечивающей динамичное, поступательное развитие экономики и общества.

Как свидетельствуют исследования отечественных ученых, лоббизм в современной России характеризуется всем набором отрицательных черт, типичных для эпохи его появления и становления в странах Запада. Пожалуй, самая негативная черта его проявляется в том, что служит благодатной почвой для развития махровой коррупции, поразившей, подобно раковой опухоли, весь организм российского общества.

Логроллинг как практика взаимной поддержки депутатов представительных органов власти путем «торговли» голосами также расценивается многими исследователями как несовершенство политического процесса. Логроллинг имеет место тогда, когда ни одна из политических партий не имеет большинства голосов в представительном органе власти, поэтому для принятия того или иного законопроекта его инициаторам приходится вступать в торг с фракциями других партий, которые соглашаются поддержать данный законопроект при условии последующей поддержки их законопроектов, которые они не могут не включить в повестку работы парламента из-за боязни утратить свой авторитет среди избирателей, т.е. лишиться своего партийного капитала.

Соответственно, такие «джентльменовские» соглашения имеют целый ряд негативных последствий. В частности, нередко принимаются законы, для реализации которых общество не располагает необходимыми ресурсами, и такое законодательство носит чисто популистский характер. Далее, правительство через свою партийную фракцию может провести «непопулярный бюджет», поскольку

в нем предусматривается существенное сокращение социальных расходов. Путем взаимных уступок фракция-инициатор добивается изменений в регламенте работы парламента, обсуждение проекта закона о бюджете откладывается до самого последнего срока, а затем впопыхах, в считанные дни он принимается квалифицированным большинством депутатов во всех чтениях. После этого оппозиция обычно оправдывает свое оппортунистическое поведение «железным» аргументом: лучше иметь плохенький бюджет на очередной финансовый год, чем не иметь никакого.

Вместе с тем логроллинг как метод и как процедура принятия парламентских решений не лишен и положительных моментов, о которых не следует забывать.

Когда ни одна из политических партий не имеет в представительном органе конституционного или даже простого большинства, всем парламентским фракциям, как уже отмечалось, нужно проводить многочисленные консультации с коллегами, уметь договариваться друг с другом и при этом можно, а главное нужно, преследовать не корыстные узкопартийные цели, а интересы избирателей, чьи голоса обеспечили им место в парламенте.

История парламентаризма стран Запада свидетельствует о плодотворной деятельности представительного органа власти именно тогда, когда ни одна политическая партия не имеет в нем конституционного большинства. Напротив, когда одна партия господствует в законодательном органе страны, то любое решение как по процедурным, так и законодательным вопросам принимается при полнейшем игнорировании мнений и суждений коллег, чьи партийные фракции составляют в парламенте абсолютное меньшинство, что негативно сказывается на качестве принимаемых законов.

Однозначная, односторонняя трактовка бюрократизма, равно как лоббизма и логроллинга, также малопродуктивна. С негативными

моментами бюрократии взрослый человек сталкивается не один раз за свою жизнь. Но следует помнить, что **большинство представителей бюрократии имеют высшее образование, солидный опыт управленческой работы, а в нравственном отношении ничем не уступают работникам других сфер экономики.**

Деятельность чиновника нужно контролировать как и любого другого работника, что является прописной истиной менеджмента всех времен и народов. Но контролировать нужно не для того, чтобы разоблачить, пригвоздить, так сказать, «нерадивого» чиновника к позорному столбу, а для того, чтобы проблемы обнажить и даже помочь чиновнику найти наиболее эффективные способы решения этих проблем, чем, кстати, на Западе более-менее успешно занимается вышестоящее начальство данного чиновника, представители гражданского общества, СМИ и т.д.

Соответственно, контроль должен быть компетентным, т.е. проверяющие должны разбираться во всех тонкостях работы государственного или муниципального служащего, видеть ограниченность тех ресурсов, которыми они располагают, четко знать их права и обязанности. Иначе результаты многочисленных проверок, как это нередко бывает в нашей стране, выразятся в лучшем случае в очередных газетных статьях о том, что «окопавшаяся» во властных структурах бюрократия продолжает проводить антинародный курс и что уже давно наступило время с ней разобраться по полной программе. Естественно, политического шума и треска здесь много, а практического результата в плане повышения эффективности управленческого процесса не видится никакого.

Политическая рента как институциональное образование также не должна однозначно трактоваться на научном и практическом уровне. История экономики утверждает, что в странах Запада зарплата у чиновников значительно ниже, чем у работников управленческого труда в частных корпорациях. Но гарантия занятости





вплоть до выхода на пенсию, полновесный социальный пакет, солидная по размеру пенсия, а также содержательная, интересная работа привлекают в государственные и муниципальные структуры талантливых, образованных и не без амбиций людей.

Пришедшие во власть не прочь позаботиться о своем материальном благополучии: и в рамках правового поля, и вне его. Но на незаконный способ получения политической ренты решаются далеко не все слуги народа, поскольку в силу сложившейся системы государственного и муниципального управления, зрелых форм гражданского общества велик риск быть пойманным за руку, и меч Немезиды сделает свою работу незамедлительно: увольнение с работы, лишение всех будущих пенсионных льгот – самое легкое наказание чиновника, рискнувшего взять мзду за свои услуги или вступить в коррупционные соглашения с частным бизнесом. Так что в отличие от российского чиновничества у их западных коллег есть что терять и есть что приобретать, а в итоге быть честным и порядочным просто выгодно.

Критика государства за неспособность предусмотреть и эффективно контролировать не только отдаленные, но и ближайшие последствия принятых им решений также страдает односторонностью, не отражает ни время, ни уровень, ни конкретную структуру государственной или муниципальной власти. Между тем просчеты в своей деятельности может допускать любой хозяйствующий субъект, и государство не является здесь исключением.

Однако история экономики приводит массу примеров, позволяющих однозначно судить о том, что власть умеет стратегически мыслить, принимать взвешенные и своевременные решения и обеспечивать достижение поставленных целей. Скажем, в эпоху советской власти, благодаря организаторской деятельности государства, была создана мощная, развитая по тем временам экономика, кардинально поменялась культура общества, буквально в считанные десятилетия во много раз повысился уровень жизни населе-

ния. Западное государство, проводя в 50–60-е годы прошлого века экономическую политику, основанную на неокейнсианских рецептах, вывело общество и экономику на более высокий, постиндустриальный уровень развития. В прошедшее десятилетие Российское государство настойчиво и последовательно проводило политику, направленную на повышение платежеспособного спроса населения как важнейшего условия модернизации российской экономики. Положительно оценивается деятельность государственных служащих и их западных коллег по смягчению и нейтрализации многих негативных моментов мирового финансового и экономического кризисов 2008–2009 гг. Ошибки в деятельности государства имели место, но большую часть последствий принятых решений власть грамотно просчитывала, благодаря чему уже созданы условия для оживления мировой экономической конъюнктуры, что положительно скажется на развитии российской экономики.

Работа в сфере государственного и муниципального управления России считается на сегодняшний день одной из самых престижных и по характеру деятельности, и по материальному вознаграждению. Количество желающих работать в данной сфере намного превышает спрос, и это с позиции государственных интересов отрадно: есть из кого выбирать самых трудолюбивых, компетентных, инициативных и т.д.

Отличается российская государственность от западной тем, что в России полным ходом осуществляется формирование властных структур на демократической, многопартийной основе. До завершения государственного и муниципального строительства еще далеко, но стратегические контуры этого строительства четко определены, что позволяет компетентным органам уже сегодня вести работу по таким направлениям, как: оптимизация организационных структур управления и численности государственных и муниципальных служащих; формирование и развитие действенной

организационной культуры, которая во многом позволит снять с повестки дня проблему коррупции; дальнейшее разграничение функций и полномочий между разными ветвями и уровнями государственной и муниципальной власти; перестройка и дальнейшее совершенствование механизма взаимоотношений между государственным и частным сектором экономики, государством и другими социальными институтами, представленными прежде всего гражданским обществом, т.е. всеми теми реальными проблемами, которые остро стояли на Западе в течение многих десятилетий и которые в ходе реформирования государственных и муниципальных структур либо смягчались, либо полностью снимались с повестки дня, и причем не без помощи широкого круга рекомендаций теории общественного выбора.

Особую значимость имеют методология и инструментарий исследования механизмов функционирования и развития политического рынка, представленные экономико-математическими моделями, построенными на использовании предельных величин, таких как: предельная полезность, предельный доход и предельный продукт, предельная производительность, предельные издержки и др. Эти модели позволяют определить эффективность распределения ресурсов через механизм налогов, эффективность решений и действий ведущих игроков политического рынка, а также спрогнозировать поведение хозяйствующих субъектов в рамках их реакции на динамику внешней и внутренней среды.

Научно-исследовательский инструментарий и другие наработки теории общественного выбора все шире применяются в отечественной экономической и управленческой науках, отражающих в своих исследованиях многоцветие государственной и муниципальной службы, которая, как известно, призвана обеспечивать полноценную жизнь современного общества во всех его сферах.





Ольга Николаевна Горохова, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат философских наук

Поиски путей выхода из кризисного состояния современного российского общества осуществляются на фоне повышенного внимания к проблемам развития морали, нравственности, в том числе в профессиональной сфере. В статье рассматриваются теоретические аспекты профессиональной этики государственных и муниципальных служащих: ее соотношение с общенаучной этикой, структурно-функциональная и содержательная целостность.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО: ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА, ПРЕДНАЗНАЧЕНИЕ

В настоящее время можно зафиксировать усиливающийся интерес к проблемам профессиональной морали в российском обществе в целом и в определенных профессиональных сообществах в частности. Интерес этот имеет очень глубокие основания. Так, авторы фундаментального монографического исследования «Этика профессии: миссия, кодекс, поступок» В.И. Бакштаповский и Ю.В. Согомонов, много лет занимающиеся проблемами прикладной этики, утверждают, что моральная ситуация современного общества в значительной степени зависит от ситуации в профессиональной морали².

Особое звучание эта мысль получает, когда речь идет о профессиональной этике государственных и муниципальных служащих.

В современном социогуманитарном знании вполне отчетливо обозначилась тенденция закрепления относительно самостоятельного статуса профессиональной этики во всем многообразии ее конкретных проявлений: юридической, педагогической, предпринимательской, воинской, врачебной, депутатской, журналистской и т.п.

Значимость и роль профессиональной этики существенно возрастает в тех профессиях, которые принято называть гуманистическими, т.е. профессиях, в которых выполнение профессиональной деятельности включено в контекст субъект-субъектных взаимоотношений,

непосредственно связано с людьми, их интересами и потребностями. К ним относятся профессии учителя, врача, государственного и муниципального служащего и др. Общество предъявляет особые, повышенные нравственно-этические требования к людям, занятым в этих сферах деятельности. Профессиональная мораль здесь наполнена множеством нравственных коллизий. От людей, избравших эти профессии, «требуется не просто преодоление эгоизма и стремления к собственной выгоде, но внимательнейшее, скрупулезнейшее соблюдение интересов другого, такт, забота об улучшении его состояния, непричинении вреда, сохранение достоинства другого не в формальном, а в гуманистическом смысле. И не в силу симпатии, а иногда и вопреки антипатии, неприязни, безразличности...»³.

Какова суть профессиональной этики, каковы ее возможности и задачи? Что она представляет на современном этапе развития по своей структуре и содержанию? Каковы механизмы, обеспечивающие функционирование норм и принципов профессиональной деятельности на практике? Как обеспечить достижение тех задач, которые стоят перед современной профессиональной этикой? Эти и многие другие вопросы все чаще становятся предметом теоретического осмысления как специалистами в области теоретической этики, так и практиками

Тому, кто думает действовать в общественной и политической жизни, надо быть человеком добродетельного нрава.

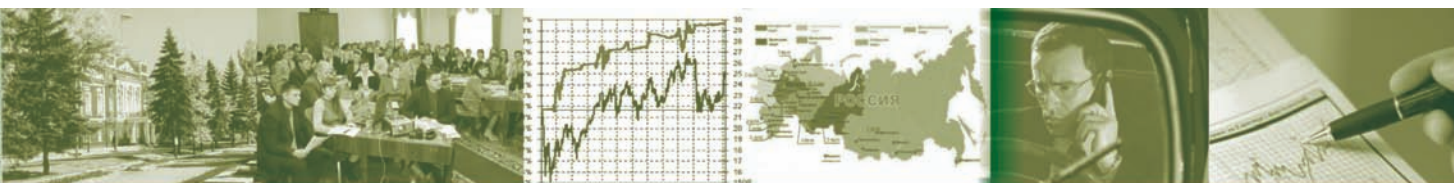
Аристотель «Большая этика»¹

из различных сфер профессиональной деятельности.

Этика государственного служащего, являясь одной из разновидностей в многочисленном семействе профессиональных этик, обладает как общими с общетеоретической, общефилософской этикой чертами, так и специфическими характеристиками.

Исходным вопросом при рассмотрении сущности, специфики, структуры и предназначения профессиональной этики государственного служащего (как и любой другой профессиональной этики) является вопрос о соотношении этики как целостной системы знания и профессиональной этики как одной из ее составных частей. Он может быть конкретизирован как вопрос о том, какое место занимает профессиональная этика в сложной системе современного этического знания и как она связана с другими ее структурными элементами, разделами.

Этика является одной из наиболее древних наук. Ее возникновение происходит одновременно и параллельно с процессом формирования и развития философии в VI–V в. до н.э. в период кардинального духовного переворота, который известным мыслителем XX столетия Карлом Ясперсом был обозначен как период «осевого времени». Этическая проблематика в этот период неотрывна от общефилософских вопросов. Как в восточной традиции Древней Индии





и Древнего Китая, так и в формирующейся в Древней Греции западноевропейской традиции философская мысль пронизана этическим содержанием, наполнена этической проблематикой органично и неотрывно.

Родоначальником и крестным отцом этической науки принято считать Аристотеля (384–322 гг. до н.э.). Именно он создал первую целостную систему этики. Этическим проблемам Аристотель посвятил ряд своих фундаментальных работ «Большая этика», «Никомахова этика», «Эвдемова этика». **Аристотель выделяет этику в качестве самостоятельного раздела в структуре философии, относя ее к практическому виду философского знания наряду с экономикой и политикой.**

Аристотель полагал, что **этику необходимо изучать не для того, чтобы знать, что такое добродетель, а для того, чтобы поступать добродетельно.** Практическую направленность этики Аристотель видел также в том, что **этика служит задачам формирования достойного гражданина государства**, т.е. политике. На этой важной особенности понимания этики Аристотелем, связанной с ее практическим предназначением, акцентировал внимание немецкий философ XX в. Г.-Г. Гадамер. Таким образом, с самого момента своего возникновения и до настоящего времени специфика этики как области философского знания заключалась в том, что этика понималась как **«практическая философия».**

Практическая направленность этической науки непосредственно вытекает из ее предметного поля. Именно этика на протяжении длительной истории своего существования выявляла основания для различения добра и зла, фундаментальных основ и ориентиров нравственной жизни человека и общества. Именно этика, обращаясь к «вечным» вопросам человеческого бытия о счастье и смысле жизни, о чести и человеческом достоинстве, о верности и предательстве, о честности и справедливости и многим другим вполне практическим вопросам, в каждую конкретно-историческую эпоху давала ответы, соответствующие характеру и духу времени. Именно этика в различных вариантах своих теоретических обоснований предлагала вполне конкретные идеалы,

образцы нравственно совершенной личности, модели нравственно достойной жизни человека и общества. Во всей истории длительного развития этической науки ее практическая ориентированность всегда отмечалась как одна из важнейших особенностей.

Будучи практической наукой по своему характеру, этика всегда оставалась философской по своей сути. Философская природа этики обусловлена не только предметной спецификой, но и ее генезисом. Этика возникла в лоне философии, а затем, отделившись и став самостоятельной философской дисциплиной, по-прежнему сохраняет существенные характеристики философского знания. «По родовой принадлежности этика относится к философии, а в рамках философии ее особенность состоит в том, что она составляет ее нормативно-практическую часть»⁴. Эта ее особенность характерна для всех составных частей этического знания, в том числе и для профессиональной этики. Философская природа этической науки проявляется и в содержании, и в характере решаемых ею проблем. Центральные проблемы этики – проблемы добра и зла, нравственной свободы и ответственности, соотношения должного и сущего – это проблемы философские как по содержательному наполнению, так и по способам их осмысления и решения. По своей глубинной сути они остаются философскими и в разделах профессиональной этики.

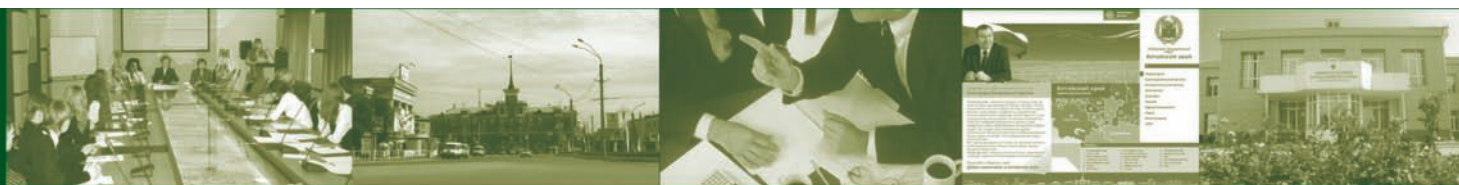
На протяжении длительного существования этической науки понимание ее сущности, содержания и структуры достаточно вариативно. Но во всем этом многообразии по-прежнему актуальным остается классическое понимание этики, зафиксированное Аристотелем. Понятие «этика» образовано Аристотелем от греческого слова *ethos* («этос»), которое первоначально обозначало привычное местообитание, совместное жилище, а затем стало употребляться в значении нрав, характер, обычай, привычка. Такое содержательно-смысловое изменение слова «этос» отражает саму суть морали, нравственности: **в процессе совместной жизнедеятельности людей с необходимостью формируется определенный характер взаимоотношений, вырабатываются конкретные нравы.**

Таким образом, словом «этика» великий греческий мыслитель Аристотель фиксировал нравственный смысл человеческого существования, формы и способы достойной добродетельной жизни граждан Афинского государства, а также особую область исследования – практическую философию, призванную ответить на вопрос: что и как мы должны делать, чтобы быть достойными гражданами своего государства?

Во многих современных определениях этики находит свое воплощение именно эта классическая трактовка этической науки. Так, этика понимается как философская наука, объектом изучения которой является мораль (нравственность) как особый способ духовно-практического освоения человеком мира, фиксирующий ценностную дихотомию добра и зла, справедливого и несправедливого, нравственно достойного и недостойного.

В структурном отношении современная этика представляет собой достаточно сложную и неоднозначно трактуемую систему этического знания. В самом общем виде в этике как практической философии условно можно выделить два основных раздела (два вектора, два вида, два типа) этики: общетеоретическую (общезакономерную) и прикладную этику. **Профессиональную этику большинство исследователей рассматривают как один из вариантов, одну из форм прикладной этики.**

Историческое развитие этики, предполагает определенную степень внутренней дифференциации, а также процесс «отделения», «отпочковывания» из целостного пространства этики некоторых ее относительно самостоятельных разделов, в том числе профессиональной этики. Вычленение профессиональной этики как относительно самостоятельного раздела этической науки является объективным процессом, связанным, с одной стороны, с дифференциацией различных сфер профессиональной деятельности и спецификой их нравственно-этического регулирования, а с другой – внутренними закономерностями развития самой этической науки. Как в свое время этика выделилась из философии, не порвав с ней своей «кровной» связи, точно так же на современном этапе развития этического знания профессиональная этика, все больше отделяясь



от общетеоретической этики, по логике вещей и в соответствии с историческими традициями, не должна «отрывать» от своих корней.

Каким на сегодняшний день является реальное соотношение общетеоретической и профессиональной этики? Какое место занимает профессиональная этика в системе современного этического знания? Каковы те основания, на которых должна выстраиваться взаимосвязь общефилософской (общетеоретической) этики и профессиональной этики?

Основополагающими принципами соотношения общефилософской (общетеоретической) и профессиональной этики являются: принцип единства этического знания (общетеоретического и прикладного, профессионального) и **принцип конкретизации** основных проблем общефилософской этики в структуре и содержании профессионально-прикладной.

Принцип единства общетеоретической и прикладной этики в ее профессиональном аспекте заключается в том, что множество профессионально-прикладных вариантов морали имеет единую теоретическую и методологическую основу, которой выступает общефилософская этика во всем богатстве ее содержания, структурно-составных частей и исторического многообразия.

Принцип конкретизации реализуется в том, что в профессиональной этике рассмотрение большинства универсальных классических этических проблем осуществляется **в контексте** профессиональной деятельности. Значительное большинство центральных проблем общетеоретической этики получают в профессиональной этике своеобразную «профессиональную конкретизацию», преломляясь сквозь призму профессиональной сферы человеческой жизнедеятельности. Исследователи, занимающиеся проблемами профессиональной этики, отмечают, что «профессиональная этика не формирует новые принципы и понятия морального сознания, она как бы «приспосабливает» уже известные принципы, понятия к специфическим сферам жизнедеятельности человека»⁵.

Понятие «профессиональная этика» употребляется в разных смыслах и фиксирует как сферу научного

знания, так и разные аспекты функционирования профессиональной морали. Прежде всего, оно употребляется для обозначения одного из разделов этики, т.е. фиксирует раздел, область научного знания, учебную дисциплину, изучающую специфику морали определенной профессии. Кроме того, понятие «профессиональная этика» выступает как синоним понятия «профессиональная мораль» и обозначает ту моральную систему, которая характерна для определенного профессионального сообщества.

Эта **двойственность в употреблении понятия «профессиональная этика» связана с историей понятий «этика», «мораль», «нравственность».** Исходно все они оказываются очень близкими по смысловому наполнению, что фиксирует их этимологический анализ. Так, понятие «этика» происходит от греческого «*ethos*», («этос»), что в переводе означает привычка, нрав, обычай. Латинское слово «*mos*» – «мораль» также переводится как правило, нрав, обычай. Славянское слово «нравственность» уже в своей корневой основе содержит тот же смысловой концепт – нрав. Таким образом, все три понятия – этика, мораль, нравственность – этимологически близки (практически одинаковы) по своему смысловому наполнению. Именно поэтому они долгое время употреблялись как синонимы. И сегодня, особенно в обыденной речи, в средствах массовой информации как равнозначные употребляются, например, словосочетания: *нравственное/моральное/этичное поведение; нравственный/моральный/этичный поступок*, или в негативном варианте: *безнравственное/аморальное/неэтичное поведение; безнравственный/аморальный/неэтичный поступок*.

В самом общем смысле **профессиональная этика понимается как один из разделов этики, изучающий специфику морали определенной профессии.** «Профессиональная этика – раздел этической науки, исследующий специфику морали в условиях профессиональной деятельности»⁶.

В различных определениях профессиональной этики, имеющих место в современной литературе, отражается неоднозначное понимание сути, структуры и предназначения профессиональной этики как особой области

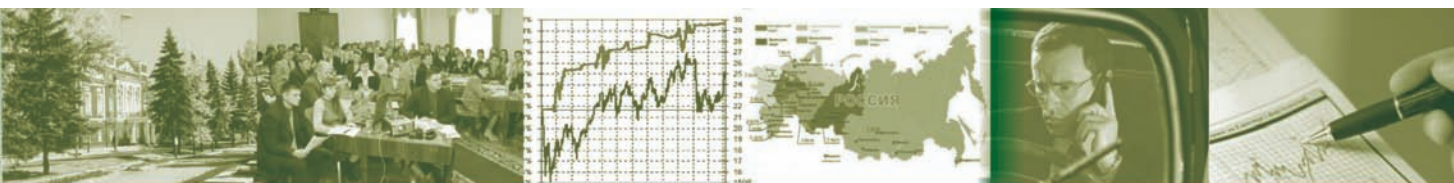
прикладного философского знания. Тем не менее в большинстве трактовок профессиональной этики находит отражение ее нормативно-предписательный характер, фиксируется необходимость выявления нравственного смысла конкретной профессии. Нюансы существующих трактовок профессиональной этики заключаются в том, что во многих из них делается акцент на форме существования профессиональной морали, а не только на ее ценностно-смысловом содержании. Так, в словаре по этике⁷ профессиональная этика определяется как **кодексы поведения**, предписывающие определенный тип нравственных взаимоотношений между людьми, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения ими своей профессиональной деятельности; **способы обоснования данных кодексов**, социально-философское истолкование гуманистического назначения данной профессии, ее этоса. Автор учебного пособия «Юридическая этика» А.С. Кобликов также считает, что «профессиональная этика – это прежде всего специфический нравственный кодекс людей определенной профессии»⁸.

В ряде определений акцент прежде всего делается на содержательных аспектах профессиональной этики: ее центральных понятиях, особенностях отношения к профессии, характере взаимодействия с коллегами.

Профессиональная этика – совокупность моральных норм, определяющих отношение человека к своему профессиональному долгу, а посредством его и к людям, с которыми он связан в силу характера своей профессии и к обществу в целом⁹.

Профессиональная этика должна настраивать работников на необходимость согласовывать интересы всех субъектов, вовлеченных в профессиональную сферу, в том числе всего сообщества в целом.

Профессиональная этика – наука, изучающая профессиональную специфику морали определенной профессии, нравственные аспекты труда с целью социально-философского истолкования культурно-гуманистического назначения той или иной профессии; нормативная дисциплина, включающая анализ типичных этических ситуаций, связанных с профессиональной деятельностью, и их рациональные обоснования;





кодексы поведения, предписывающие определенный тип нравственных взаимоотношений между людьми, которые представляются оптимальными с точки зрения выполнения ими своей профессиональной деятельности и интересов общества¹⁰.

Итак, **предметом профессиональной этики выступает мораль определенной профессиональной группы.** Целями и задачами профессиональной этики являются:

- выявление, анализ нравственного смысла профессии и разработка соответствующей этому нравственному смыслу системы ценностей, принципов и норм поведения; концептуальное обоснование нравственных ориентиров поведения людей, занятых в определенной сфере профессиональной деятельности (уровень должного);
- анализ реальных нравственных проявлений в конкретной профессиональной сфере (уровень сущего), выявление причин нарушения (отступления) от профессиональных норм и требований.

В профессиональной этике находят свое отражение все составляющие профессиональной морали: моральное сознание представителей данной профессии, их нравственное поведение (как в позитивном, так и в негативном вариантах), а также те нравственные отношения, которые имеют место во взаимоотношениях работников и других лиц, оказывающихся включенными в сферу профессиональной деятельности представителей данной профессии.

Так же, как и этика в целом, **профессиональная этика представляет собой систему прикладного профессионально-этического знания**, состоящую из ряда разделов, находящихся в структурно-функциональном и содержательном единстве друг с другом. **Основные разделы профессиональной этики различны по своему характеру, отличаются функциональным своеобразием, но наполнены единым содержанием**, которое и обеспечивает целостность того явления, которое именуется «профессиональной этикой».

В современной философско-этической науке нет устоявшейся структурной модели профессиональной этики. Количественный и содержательный состав основных разделов профессиональной

этики разными авторами видится по-разному. На наш взгляд, в структуре профессиональной этики как науки целесообразно фиксировать следующие ее составные части:

1) теория профессиональной морали, включающая такие вопросы как: понятие, сущность и специфика профессиональной морали; особенности и закономерности ее функционирования; нравственный смысл профессии; соотношение общегражданской, общечеловеческой и профессиональной морали и др.;

2) аксиология профессиональной морали (аксиология от греч. *axios* – ценный, *logos* – учение – учение о ценностях) – анализ и обоснование системы нравственных ценностей, лежащих в основе профессиональной морали и выражающих нравственный смысл профессии; выявление причин, форм проявления и путей преодоления ценностных деформаций в различных профессиональных сообществах и у отдельных представителей профессии;

3) нормативная этика (деонтология профессиональной морали) – принципы, нормы и требования профессиональной морали; этические кодексы как квинтэссенция системы ценностей, норм и принципов профессиональной морали;

4) аретология профессиональной морали – этика добродетелей и пороков в профессиональной сфере;

5) этикет представителей конкретной профессии.

Соответственно, **система профессиональной этики государственного служащего также представляет собой органическое единство ряда разделов, находящихся в тесной взаимосвязи друг с другом в структурном, функциональном и содержательном аспектах (ракурсах).**

Структурное членение профессиональной этики государственного служащего скреплено теми содержательными проблемами, которые составляют ее суть и предназначение.

1. Философия (общая теория) профессиональной морали государственного служащего – раздел профессиональной этики, в котором рассматриваются такие основополагающие проблемы, как сущность и специфика профессиональной морали государ-

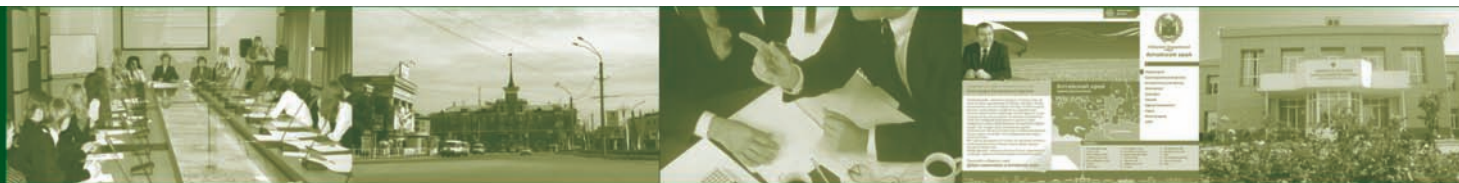
ственного служащего, ее значимость для общества в целом. Одним из центральных общетеоретических вопросов профессиональной этики, имеющих непосредственную практическую значимость, является **вопрос о нравственном смысле профессии**, о том, как этот смысл осознается, «схватывается» представителями данной профессии, как он реализуется в их повседневной профессиональной деятельности. Существенно важным в этом аспекте является то, что **слово «профессия»**, имеющее латинское происхождение (лат. *professio*), образовано от «*profiteor*», что **означает «объявляю своим делом»**.

Характер и уровень осознания государственными и муниципальными служащими нравственного смысла своей профессии проявляется в различных типах отношения к ней, которые могут быть обозначены как позиции «иметь» или «быть» (по аналогии с классическим вариантом, предложенным Э. Фроммом), либо как позиции «служение в профессии» и / или «жизнь за счет профессии»¹¹.

Осознание нравственного смысла профессии определяют отношение специалиста к объекту своей профессиональной деятельности, содержание и характер отношения специалиста к своим коллегам по профессии, отношение специалиста к обществу в целом.

2. Любая профессиональная этика, профессиональная этика государственных и муниципальных служащих в том числе, **выстраивается на основе определенной системы ценностей.** И поэтому особое место в структуре профессиональной этики государственных служащих занимает **аксиология профессиональной морали государственных служащих.**

Ценности профессиональной этики представляют собой, с одной стороны, фундамент, на основе которого «строится» система норм и принципов профессиональной морали, стили нравственных отношений всех субъектов профессиональной деятельности. С другой стороны – это некий стержень, ядро, «ценностные скрепы», благодаря которым только и возможна вполне определенная целостность профессиональной этики. Тем самым ценности выполняют



функцию интеграции всех структурных элементов целостной системы профессиональной этики. Кроме того, **ценности профессиональной морали задают определенный смысловой вектор деятельности всех субъектов данной профессии.** Ценностной основой профессиональной этики государственных и муниципальных служащих являются общечеловеческие ценности гуманизма, свободы, ответственности, справедливости.

3. В неразрывной связи с аксиологией профессиональной морали находится **нормативная этика – или деонтология государственной службы.** Ценности, лежащие в основе профессиональной этики государственной и муниципальной службы, определяют систему ее норм и принципов. Нормативная часть профессиональной этики представляет собой неразрывное **единство норм и принципов профессиональной морали.**

Нравственно-этические **принципы в наиболее общей форме фиксируют** выработанные в моральном сознании общества или конкретной профессиональной группе **требования к нравственной сущности и социальному назначению деятельности субъектов данного профессионального сообщества.** Нравственно-этические **нормы конкретизируют требования этических принципов** в виде нравственных заповедей, правил, требований. Этические нормы опираются на общие моральные принципы, вытекают из них и конкретизируют их. Этические нормы устанавливают общие правила поведения.

Основополагающими принципами профессиональной этики государственных служащих являются принципы законности, гуманности, ответственности, справедливости, беспристрастности и независимости, лояльности, политической нейтральности, которые отражены в ФЗ-79 от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также в «Общих принципах служебного поведения государственных служащих», утвержденных Указом Президента №885 от 12 августа 2002 г. с изменениями, утвержденными Указом Президента №814 от 16 июня 2009 г.

Система норм и принципов профессиональной этики переводит ценностные основы профессии на уровень должного. Если аксиологический срез профессиональной этики фиксирует общую ценностную направленность профессиональной морали, то нормативный – отражает ценностное содержание профессиональной морали в форме норм, требований, предписаний. Именно поэтому нормативная часть (раздел) профессиональной этики получает еще одно название – **деонтология.**

Термин «**деонтология**» происходит от греческих слов: «*deontos*» – должное, надлежащее, и «*logos*» – знание, учение, наука. Термин деонтология был введен в научный оборот английским социологом и юристом XIX в. Иеремией Бентамом для обозначения учения о проблемах морали и нравственности. На начальных этапах основное внимание деонтологии было направлено на исследование и обоснование норм и принципов медицинской этики, тех правил и норм, которые должны регулировать взаимоотношения врача и больных. В последующем сфера применения деонтологии существенно расширяется, и она становится структурообразующим разделом (элементом) этики различных профессий. **Деонтология фиксирует и обосновывает объективно-необходимые нравственно-этические требования к профессиональному поведению представителей той или иной профессии.**

Деонтология имеет столь важное значение, что в некоторых случаях профессиональная этика именуется профессиональной деонтологией и фактически отождествляется с учением о долге. Понятие «профессиональный долг» является исходным и в то же время центральным, ключевым понятием деонтологии.

Специфической формой нормативно-ценностной конкретизации нравственных норм и принципов в профессиональной этике выступают различные **профессиональные этические кодексы.**

Своеобразной оказалась в нашем Отечестве ситуация с этическим кодексом государственных служащих. Проект этического кодекса государственных служащих был рассмотрен более 10 лет

назад. Но вплоть до сегодняшнего дня он по-прежнему имеет статус проекта.

На этом фоне многие регионы «взяли инициативу в свои руки» и приняли собственные этические кодексы. Не оказался исключением и Алтайский край. В мае 2009 г. был принят и с 1 июня 2009 г. введен в действие этический кодекс государственных служащих Алтайского края, утвержденный на конференции госслужащих. Инициатива регионов, принимающих собственные варианты этических кодексов государственных служащих, безусловно, может быть оценена положительно. Но при этом возникает и ряд вопросов, в частности: каковы принципиальные различия, особенности нравственных норм и принципов, которыми должны руководствоваться государственные служащие конкретных краев, областей, городов нашей страны и которые фиксируются в соответствующих региональных вариантах этических кодексов? Получается парадоксальная ситуация, когда каждый регион – это некое «отдельное государство» со своими собственными нормами и принципами профессиональной морали (но – все же!) государственных служащих Российской Федерации!

4. Реализация ценностно-нормативной системы профессиональной этики непосредственно зависит от тех нравственных качеств, которыми обладают государственные и муниципальные служащие.

Для успешного функционирования общества в целом и любого профессионального сообщества в частности очень важно, чтобы представители определенных профессий обладали тем набором нравственных качеств, которые обеспечивают выполнение профессионального долга наилучшим образом.

Эта проблема является центральной для такой составной части профессиональной этики, как **аретология профессиональной морали государственного и муниципального служащего,** или этика добродетелей и пороков государственных и муниципальных служащих.

Аретология – (от греч. «*arete*» – добродетель, и «*logos*» – слово, учение) – раздел этики, изучающий добродетели и пороки. Примечательно, что одно из изначальных значений греческого слова





«arête» – «совершенство». Классическая этика добродетелей и пороков рассматривает ту систему нравственных добродетелей, которая выступает предпосылкой, необходимым условием и характеристикой нравственно достойной личности. В истории мировой этической мысли аретология представлена теоретическими моделями этики добродетелей и пороков Аристотеля, Платона, И. Канта, Бенджамина Франклина, В.С. Соловьева и других величайших мыслителей прошлого.

В современной профессиональной этике государственных служащих проблема добродетелей и пороков конкретизируется как проблема выявления и обоснования тех нравственных качеств, которые являются необходимыми для нравственно достойного осуществления государственным служащими своей профессиональной деятельности, а также тех нравственных качеств, которые нежелательны, несовместимы, недопустимы для человека, выбравшего профессиональную деятельность государственного или муниципального служащего. Основная проблема заключается в том, что нравственные качества государственных и муниципальных служащих должны не только гипотетически, но и фактически являться своеобразным показателем, критерием их профессиональной пригодности/непригодности.

5. Этикет государственного и муниципального служащего – завершающий раздел профессиональной этики, в котором как в капле воды отражается вся система профессиональной морали в наглядной чувственно-осознательной форме.

Этикет представляет собой особую область прикладного этического знания в целом и профессиональной этики в частности. Соотношение этики и этикета может быть рассмотрено как соотношение содержания и формы, сущности и явления. Этикет представляет собой внешнюю форму выражения внутренней нравственной культуры профессионального сообщества в целом и его конкретных представителей. Этикет в знаково-символической форме выражает нравственную суть человека, систему его нравственных ценностей, норм и принципов, его нравственные позиции.

Этикет – это совокупность правил и форм поведения, конкретизирующих общие нравственные нормы и принципы. Значимость этикета в профессиональной сфере связана с тем, что этикетные нормы и правила являются формой организации и гармонизации человеческого общения. Нормы делового этикета фиксируют своеобразие именно деловых взаимоотношений людей, подчеркивая их служебный статус и задачи.

Этикет как раздел профессиональной этики включает в себя такие аспекты делового общения, как правила приветствия, представления, обращения, правила ведения делового разговора, в том числе по телефону, правила поведения в общественных местах, требования, предъявляемые к внешнему виду государственного и муниципального служащего.

Наиболее значимыми этикетными нормами и принципами являются вежливость, тактичность, деликатность, корректность, внимательность.

* * *

Основной смысл, предназначение профессиональной этики государственного и муниципального служащего (как и любой другой профессиональной этики) – **согласовывать интересы всех субъектов, вовлеченных в профессиональную сферу, в том числе всего сообщества в целом**¹². Очень важный ракурс этого согласования открывается при рассмотрении профессиональной этики сквозь призму властных отношений. Исследователи отмечают, что «профессиональная этика призвана, с одной стороны, оправдать власть профессионала в сфере его деятельности – без этого он не сможет выполнять свои задачи, с другой – ограничивать полноту власти, которой располагает воспитатель над воспитанником, ученый – над человечеством, политик – над гражданами, врач – над больным, журналист – над получателем информации, менеджер – над подчиненным, предприниматель – над наемным работником, клиентом, потребителем предоставляемых им товаров и услуг. Тем самым профессиональная этика вносит существенные изменения в конфигурацию властных отношений современного общества и предназначена для уменьшения зависимости одно-

го лица от другого, возникающей ввиду различий их общественных функций и профессиональных статусов»¹³. В этом контексте особое смысловое наполнение приобретает профессиональная этика государственных и муниципальных служащих.

Итак, профессиональная этика государственного и муниципального служащего призвана обосновывать теоретически и утверждать, реализовывать, воплощать в повседневной практике нравственный смысл профессии: «СВОИМ ДЕЛОМ ВЫБИРАЮ СЛУЖЕНИЕ!!!», формировать профессиональное сообщество, стремящееся ответственным, добросовестным выполнением профессионального и гражданского долга способствовать гармонизации, совершенствованию, процветанию своего Отечества.

¹ Аристотель. Соч.: в 4 т. М., 1983. Т. 4. С. 296.

² Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Этика профессии: миссия, кодекс, поступок: монография. Тюмень, 2005. 378 с.

³ Протанская Е.С. Профессиональная этика. Моральная пропедевтика делового поведения: учеб. пособие. СПб., 2003. С. 13.

⁴ Этика: Энциклопедический словарь / под ред. Р.Г. Апресяна и А.А. Гусейнова. М., 2001. С. 581.

⁵ Абрамова Л.П. Курс лекций по этике. СПб., 2001. С. 67–68.

⁶ Протанская Е.С. Указ. соч. С. 8.

⁷ Словарь по этике. М., 1986. 430 с.

⁸ Кобликов А. С. Юридическая этика: учебник для вузов. М., 2000. С. 25.

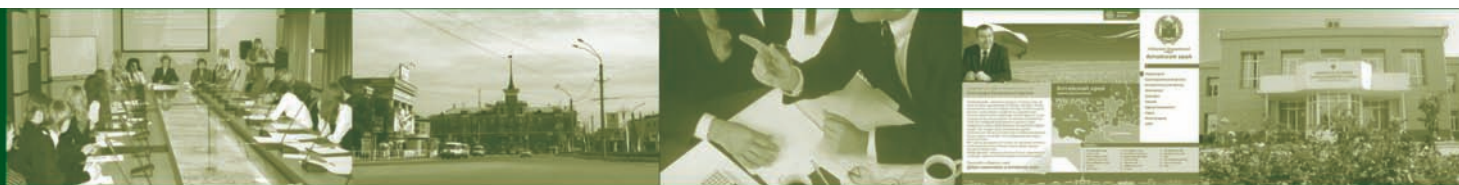
⁹ Зимбули А.Е. Лекции по этике: учеб. пособие. Вып. 2. СПб., 2006. С. 198.

¹⁰ Шувалова Н.Н. Служебное поведение государственного гражданского служащего: моральные основы: учеб.-практ. пособие. Ростов н/Д., 2006. С. 340.

¹¹ Бакштановский В.И., Согомонов Ю.В. Указ. соч.

¹² Зимбули А.Е. Указ. соч.

¹³ Дедюлина М.А., Папченко Е.В. Прикладная этика : учеб. пособие. Таганрог, 2007. 112 с.





Антон Александрович Васильев, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

В современных условиях в государственной деятельности, правоприменении возрастает роль научного знания, в том числе правовой науки. Однако до сих пор дискуссионным остается вопрос о роли правовой доктрины в жизни общества, ее регулятивных возможностях и прогностическом потенциале. Особое значение приобретает правовая доктрина в качестве источника права, а также такие акты, как «доктрины», утверждаемые органами государственной власти (Военная Доктрина, Экологическая Доктрина, Климатическая Доктрина и т.п.).

ПРАВОВАЯ ДОКТРИНА КАК ИСТОЧНИК ПРАВА: ЗА И ПРОТИВ

Вопрос и роли правовой доктрины, а также государственных доктрин как правовых документов в российской правовой системе принадлежит к числу самых дискуссионных в отечественной юридической науке. В юридической литературе сложилось три подхода относительно места правовой доктрины в системе источников права.

Во-первых, в отечественной, как впрочем, и зарубежной юридической науке большинством ученых отрицается регулятивная функция правовой доктрины, ее способность быть источником права. Так, в начале прошлого столетия знаменитый российский теоретик права Н.М. Коркунов писал: «Понимая источники права в таком смысле (в смысле факторов правообразования), можно согласиться с Адикесом, что общий источник права есть субъективный разум, или, как мы бы сказали, субъективное сознание. Все другие факторы влияют на правообразование только через посредство нашего сознания. Божественные веления, природа вещей, требования разума, соображения целесообразности, внушения нравственного долга – все это может вызвать образование соответствующих правовых норм лишь тогда, когда будет воспринято человеческим сознанием. Вместе с тем, общее сознание есть лишь суммирование субъективного сознания отдельных личностей. Поэтому субъективное

сознание действительно является как бы фокусом, в котором сосредотачивается действие всех факторов правообразования. Но источником права в техническом смысле оно не может быть признано, потому что субъективное сознание какой-либо нормы не есть признак ее общеобязательности, не есть форма ее объективирования»¹.

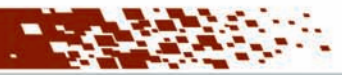
Таким образом, Н.М. Коркунов отказывался признать правосознание (словами автора «субъективное сознание») источником права в формально-юридическом смысле как форму выражения и закрепления права по тем причинам, что человеческое сознание (в том числе наука о праве) лишено свойства определенности и однозначности, так как мысли и взгляды различаются от человека к человеку, а потому не ясно, какое из мнений является общеобязательным. Лишь закон, судебная практика и обычай обладают свойствами определенности. Вероятно, автор следовал сентенции древнеримских юристов: «Ubi jus incertum, ibi opus» («Когда закон неопределен, закона нет»). Конечно, с рассуждениями Николая Михайловича Коркунова трудно не согласиться. Но, на наш взгляд, несмотря на присущие правосознанию недостатки, тем не менее нельзя закрывать глаза на реальное положение вещей, когда и общественное сознание, и правовая наука непосредственно воздействуют на обществен-

ные отношения (к примеру, применение революционного правосознания в годы становления советской власти).

Силу источника права отрицали и такие дореволюционные отечественные правоведы, как Д.Гримм, В.М. Хвостов, П.Г. Виноградов. Так, Д.Гримм, признавая факт действия правовой доктрины как источника права в Древнем Риме, по поводу современного права писал: «В современных государствах мы подобного официального признания науки права не встречаем. Молчаливое же признание по существу дела немыслимо. Дело в том, что ученые во взглядах своих на отдельные спорные вопросы права часто расходятся; раз признавать обязательное значение за положениями, выставляемыми ими, то тотчас возникает вопрос, как поступать суду в тех случаях, когда нет единообразия во взглядах... Либо руководствоваться механическим подсчетом голосов, либо предоставлять свободу суду при определении верных научных положений... В виду изложенных соображений придется признать, что наука в настоящее время не может быть признана, причислена к формам образования юридических норм»².

Профессор В.М. Хвостов, соглашаясь с историческими данными и указывая на обязательность господствующего мнения среди юристов для практики, тем не менее считает: «По-





ложения, созданные юристами, не являются принудительными велениями и в этом смысле ни для кого не обязательны... Только в том случае положение, созданное юриспруденцией, обращается в юридическую норму, когда оно освящено санкцией законодательной власти, т.е. стало законом, или когда оно, благодаря долговременному применению на практике, обратилось в обычай»³.

Таким образом, возражения противников признания правовой доктрины в качестве источника права сводятся к тому, что в современных государствах произведения ученых или их общее мнение не санкционируются властью в качестве обязательных, а также возникают противоречия между учеными по тому или иному вопросу.

Аргумент относительно отсутствия санкции государства на применение научных положений не выдерживает критики по той причине, что в Англии, США, странах мусульманского Востока, Китае, Индии, Израиле правовой и религиозно-правовой литературе официально законодательной властью или судами придана общеобязательность. Кроме того, история Древнего Рима и других государств мира подтверждает использование правовой доктрины в качестве авторитетного руководства для разрешения юридических ситуаций без государственного одобрения. Так, отечественный историк права П.Г. Виноградов, отвергавший возможность оценки науки права в качестве источника права, пишет: «При разборе трудных дел римские магистраты раннего периода совещались относительно юридических норм с понтифексами, а впоследствии стали спрашивать совета у знаменитых юристов. Тяжущиеся стороны точно так же получали частные советы, которые иногда пользовались авторитетом у трибуналов»⁴.

Аргумент о расхождении во взглядах ученых-правоведов, нарушающий принцип формального равенства и единообразия, в судебной практике – non est argumentum (не является аргументом), поскольку: а) как правило, обязательность приобретает за теми взглядами, которые разделяются всеми

или большинством юристов (общепринятые представления в форме принципов, аксиом, конструкций и т.п.) – *communis opinio doctorum* (общее мнение юристов); б) при возникновении разных точек зрения следует руководствоваться наиболее авторитетной и рассчитывать на здравый смысл и совесть суда, не забывая, что при расхождении правовых норм из писаных источников права или судебных прецедентов суду предоставляется свобода усмотрения (по какой причине тогда отказывают в такой вызванной объективными закономерностями действия права (пробелы в позитивном праве, противоречия между правовыми нормами) свободе усмотрения применительно к мнениям ученых).

Во-вторых, ряд исследователей считают правовую доктрину вспомогательным, вторичным, дополнительным источником права, призванным восполнять пробелы в позитивном праве, устранять неясность и неполноту писаных источников права. Иными словами, правовая доктрина, наряду с правовым обычаем и судебной практикой, может применяться в случае недостаточности писаных источников права для упорядочения общественных отношений.

Источником права правовую доктрину в России признает немногочисленная группа ученых В.В. Сорокин, С.В. Бошно, Н.Н. Разумович, Н.А. Гранат, Т.Н. Нешатаева, К.А. Кононов⁵. В дореволюционном правоведении правовую доктрину относили к источникам права А.И. Петражицкий, И.А. Покровский.

Доводами в защиту взгляда о признании правовой доктрины в качестве источника права являются:

1. Современное российское право придает правовой доктрине обязательный характер. Так, согласно статьям 1191 Гражданского кодекса РФ, 116 Семейного кодекса РФ 1995 г., 14 Арбитражно-процессуального кодекса РФ 2002 г. содержание норм иностранного права, регулирующего отношения с иностранным элементом, устанавливается в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответс-

твующем иностранном государстве⁶. Кроме того, ст. 38 Статута Международного Суда Организации Объединенных Наций к источникам права, которые применяет Международный Суд, относит доктрины наиболее квалифицированных специалистов в области публичного права⁷. Появление в России доктрины в качестве государственного документа обуславливает необходимость научного осмысления и установления ее места среди официальных источников права. Несмотря на окончательность и авторитетность решений Конституционного Суда Российской Федерации, невозможно согласиться с мнением высшей судебной инстанции, которая отвергла нормативный характер доктрины как акта, утвержденного Президентом России. Общий, программный язык доктрины как официального документа не должен пониматься как аргумент против признания ее юридической природы. Напротив, доктрина должна преобладать над другими нормативно-правовыми актами в соответствующей сфере общественной жизни, так как она содержит принципы, цели, направления развития общества, которым должна соответствовать государственная жизнь. В противном случае доктрина теряет свое значение и остается безжизненным документом, поскольку не реализуется государственными органами. Отечественный знаток международного права Р.А. Каламкьян отмечает: «Заложенный в доктрине позитив проявляет себя по двум направлениям: 1) Международный Суд ООН использует доктрину при вынесении большинством присутствующих подкрепленного соответствующими способами решения; 2) в процессе представления отдельными судьями своих мнений при обстоятельствах, когда решение в целом или в части не выражает единогласное мнение судей»⁸. Международные судебные органы при разрешении споров между государствами прибегают для определения норм международного права к работам таких юристов, как Ф. Витториа, Б. Айала, Г. Гроция, Ф. Джентили, Э. Ваттеля, Г.Ф. Мартенс, В.Т. Золотницкий, П.А. Левашов, В.Ф. Ма-



линовский. Кроме того, труды ученых-юристов применяются российскими судами. Таким образом, в международной и национальной судебной практике источником права признается юридическая доктрина. Отрицание правовой доктрины как источника права не отвечает жизненным реалиям, потребностям юридической практики в разрешении юридических дел.

2. В случае возникновения пробелов в праве, противоречивости или неясности правовых норм правоприменительный орган может для разрешения юридического дела обратиться к правовой доктрине, ее принципам и ценностям. Так, Т.Н. Нешатаева справедливо полагает, что «теоретические исследования являются важнейшим источником знания при восполнении в порядке аналогии закона или аналогии права многочисленных пробелов законодательства по вопросам процессуального положения иностранцев, международных лиц, международной подсудности, судебных доказательств, признания и исполнения иностранных судебных и арбитражных решений»⁹. Следует отметить, что правовая доктрина, будучи детищем науки о праве, юриспруденции, возникает для решения практических нужд: толкования права, поиска принципов разрешения дел в случае пробелов в праве. Потому юридическая наука, естественно, как и любая другая отрасль человеческого знания, необходима для общества, в данном случае для регулирования общественных отношений. Выступления против правового значения юридической доктрины могут пониматься как неприятие самого правоведения, его ценности для общества. На наш взгляд, все правовые системы мира, как прошлого, так и современности, своим первичным источником имеют правовую доктрину со времен возникновения юридической науки.

3. Как справедливо указывает профессор В.В. Сорокин, в переходных условиях правовая доктрина выступает фактором стабильности, а на первом этапе радикальной формы перехода – практически единственным действующим источником права. Правовая доктрина в переходном обществе

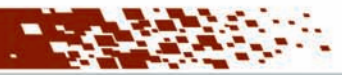
отражает культуру, ценности общества, его духовность, обеспечивая тем самым преемственность эпох, поколений и права. Только проникнутая духом народа, его историей, чаяниями, правовая реформа, как и реформа социальная, получит поддержку и одобрение и не приведет к необходимости применять легализованное насилие государства против тех, кто не убежден в необходимости реформ¹⁰.

4. История континентальной Европы с XII по XIX в. раскрывает эпоху расцвета юридической науки, ставшей первичным и преобладающим источником права благодаря глоссаторам и постглоссаторам, работавшим в университетах с памятниками римского права. В течение семи столетий юриспруденция, право университетов применялось непосредственно судами, а также усваивалось другими источниками права – Саксонским Зерцалом. Впоследствии ученые-правоведы стали авторами и разработчиками первых европейских деклараций о правах и кодексов, которые, по их мнению, должны были воплотить достижения разума и римской науки о праве (Французский гражданский кодекс 1804 г., Германское гражданское уложение 1900 г.). История России в советский период явила собой образец преобладания идеологии большевизма в жизни общества, в том числе юридической науке и практике, в которой, по сути, господствующее правоведение было содержанием и формой для других источников права – содержанием для нормативно-правовых актов и судебной практики, а формой в виде деклараций, программ и уставов партии¹¹. Наконец, статус официального источника права закреплен за правовой доктриной в мусульманских государствах, индусском праве, иудейском праве, праве Китая и других стран мира. К примеру, Н.А. Гранат пишет: «Особенно заметно влияние доктрины в мусульманском праве, индуистском праве»¹².

5. **Правовая доктрина – первичный, ведущий источник права, которому должны соответствовать другие источники права, в том числе конституция и законы**¹³. Достижения юриди-

ческой доктрины находят выражения в позитивном праве. Следует согласиться с французским компаративистом (специалистом в области сравнительного правоведения), который в своем известном произведении «Основные правовые системы современности» пишет: «Можно, конечно, именовать правовыми лишь правовые нормы. Для тех же, кто считается с реальностью и имеет более широкий взгляд на право, доктрина в наши дни, так же как и в прошлом, составляет очень важный и весьма жизненный источник права. Эта ее роль проявляется в том, что именно доктрина создает словарь и правовые понятия, которыми пользуется законодатель. Важна роль доктрины в установлении тех методов, с помощью которых открывают право и толкуют законы. Добавим к этому влияние, которое доктрина может оказывать на самого законодателя; последний часто лишь выражает тенденции, которые установились в доктрине, и воспринимает подготовленные ею предложения»¹⁴. На идеалах и ценностях правовой доктрины зиждется воспитание и обучение юристов для практической работы. Правовая доктрина пронизывает своим духом процесс правореализации. Без правовой доктрины, науки право будет нежизнеспособным и сможет вносить покой, порядок, справедливость и мир в общественную жизнь. Например, до сих пор в позитивном праве не нашел разрешения вопрос о коллизии двух нормативно-правовых актов, равных по юридической силе, но принятых в разное время. В доктрине же названная юридическая коллизия давно получила разрешение в соответствии с одним из принципов римского права – *lex posterior derogat priori* (более ранний закон отменяется позднейшим). В данном случае учеными предполагается, что и тот, и другой акт выражают волю одного законодателя, однако предпочтительнее следовать той воле законодателя, которая выражена последней, так как именно она должна соответствовать духу времени. Несмотря на то, что это коллизионное право не нашло отражение в действующем праве Российской





Федерации, оно воспринято судебной практикой и применяется при разрешении конкретных дел. Официальная правовая доктрина (естественно-правовая либеральная концепция) как источник (форма) права применяется Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в деле о проверке конституционности указов Президента Российской Федерации от 23 августа 1991 г. «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР», от 25 августа 1991 г. «Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР» и от 6 ноября 1991 г. «О деятельности КПСС и КП РСФСР», а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР Конституционный Суд Российской Федерации при признании неконституционной деятельности КПСС и КП РСФСР исходил из концепции идеологического и политического плюрализма, необходимости существования в правовом государстве множества мнений, взглядов, политических течений и партий. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации оценивается факт существования в Советской России идеологического монизма: «В стране в течение длительного времени господствовал режим неограниченной, опирающейся на насилие власти узкой группы коммунистических функционеров, объединенных в Политбюро ЦК КПСС во главе с генеральным секретарем ЦК КПСС»¹⁵. Как правильно отмечает Е.А. Лукашева, «...социалистическое правосознание – это ключ к пониманию деятельности, поведения людей в правовой сфере. Как и все формы сознания, оно может быть непосредственным регулятором поведения человека как правомерного, так и противоправного (при низком уровне правового сознания), а может регулировать поведение индивидов либо социальных групп через правовые нормы... Социалистическое правосознание – это взгляды, представления, мысли, чувства, настроения, выражающие понимание необходимости установления и функционирования определенного правового порядка в обществе»¹⁶.

6. Будучи самостоятельным источником права, правовая доктрина выступает формой,местилищем для других источников права – юридических обычаев, судебной практики, нормативно-правовых актов и др. Так, в Древнем Риме, современной Англии и странах мусульманского права произведения ученых-юристов отражали недоступные для правоприменителей древние обычаи, законы, судебные прецеденты, рассказы о поступках и решениях пророка Мухаммеда. В силу чего, такие произведения приобретали обязательную юридическую силу и применялись судами, а также субъектами права¹⁷.

7. Среди школ правопонимания лишь нормативизм и юридический позитивизм отрицают за правовой доктриной качество источника права, так как сторонники данных учений сводят право к писанным актам государства – нормативно-правовым актам, отождествляя источник права и внешнюю форму права¹⁸. Остальные школы права (естественно-правовая, социологическая, психологическая и историческая) причисляют правовую доктрину к источникам права, понимая источник права шире, нежели форму права, как возникающие в обществе писанные и неписанные общеобязательные правила поведения. К примеру, знаменитый последователь исторической школы права Г.Ф. Пухта пишет: «При таком способе занятий (научном анализе и систематизировании) приведется в сознание и выясняются юридические положения, сокрытые в духе национального права, не проявившиеся ни в непосредственных убеждениях членов народа и их действиях, ни в изречениях законодателя, которые, следовательно, становятся ясными только как продукт научной дедукции. Таким образом, наука является третьим источником права наряду с двумя первыми (законным и обычным правом), право, возникающее из этого источника, есть право науки, или, иначе, право юристов, так как оно возникает из деятельности юристов»¹⁹.

К достоинствам правовой доктрины как источника права следует отнести:

- научную достоверность, выражающую соответствие представлений ученых юридической действительности и согласование их с господствующими в обществе правовыми парадигмами;
- аргументированность, обоснованность проведенными исследованиями и юридическими экспериментами – нормами положительного права, материалами юридической практики, социологическими, историческими и сравнительно-правовыми эмпирическими данными;
- гибкость к изменяющимся условиям жизни, способность предложить решение оригинального и нетипичного юридического казуса;
- предвидение перспектив эволюции права, опережение общественной жизни;
- убедительность и авторитетность, выражающиеся в следовании учеными этическим императивам служения истине, научной честности, коллективному скептицизму и стремлению к духовно-нравственному совершенствованию общества на началах добра и справедливости;
- общепризнанность, граничащая с общеобязательностью и обусловленная принятием доктринальных представлений сословием юристов и общественным сознанием в качестве истинных и необходимых для установления порядка в социальной жизни;
- доступность для субъектов права и правоприменителей трудов ученых-юристов, экспертных заключений, общепринятых правовых идей в виде сентенций, принципов, аксиом;
- письменная форма выражения, позволяющая установить содержание правовой доктрины;
- добровольность соблюдения правовой доктрины в силу ее убедительности и признания в юридических кругах и обществе;
- способность дать ответ на вопросы, возникающие в практике правоприменения (пробелы в праве, неясность и противоречивость законодательства);
- способность учесть обстоятельства конкретного дела и, как следствие, найти юридически верное и справед-



ливое решение, которое не может быть обеспечено применением, словами К. Маркса, «равной меры к неравным людям»;

- сохранение правовой доктриной национального юридического опыта, обеспечение его преемственности, органического развития и трансляции из поколения в поколение.

С другой стороны, правовая доктрина как источник права таит в себе опасности для правопорядка. Прежде всего, правовая доктрина, неразрывно связанная с идеологией, может стать способом для защиты групповых или личных интересов и привести к несправедливости. Кроме того, неписанный характер правовой доктрины, ее неопределенность может стать причиной различного решения одинаковых, типичных юридических случаев, т.е. внести разноречивость и путаницу, неравенство в социальный порядок. Наконец, до принятия в России Федерального закона «Об источниках права» естественно возникает проблема соотношения правовой доктрины с другими источниками (формами права) по их юридической силе. На наш взгляд, следует следовать той иерархии источников права, которую предложил В.В. Сорокин, расположивший правовую доктрину на вершине юридической пирамиды источников права²⁰.

Таким образом, **правовая доктрина представляет собой систему представлений о праве, которые признаются обязательными государством в силу их авторитета, общепринятости и способности упорядочивать отношения в обществе.** Кроме того, правовая доктрина должна быть признана в качестве источника права в силу: пробелов в праве, противоречивости и неопределенности правовых норм, фактического применения ее в практике государственными органами, а также в связи с ее достоинствами – убедительностью, достоверностью, гибкостью, индивидуальностью и др. Фактическая обязательность правовой доктрины должна быть закреплена в соответствующих нормативно-правовых актах Российской Федерации. В таком акте необходимо раскрыть понятие правовой доктрины, опреде-

лить условия ее действия (возможный круг авторитетных работ, применение общего мнения юристов), установить место правовой доктрины в иерархии источников права и способы устранения коллизий между доктриной и другими источниками права.

Кроме того, представляется необходимым рекомендовать правоприменительным органам использовать доктринальные взгляды при разрешении юридических споров соблюдением ряда условий:

- 1) применяемые взгляды должны быть общепринятыми, общепризнанными в юридическом сословии, т.е. поддерживаться большинством ученых и практиков;

- 2) доктрина должна быть авторитетной, исходить от признанных ученых или научных школ и основываться на проведенных научных изысканиях;

- 3) правовая доктрина должна относиться к существу юридического дела;

- 4) правоприменительный орган должен сослаться на соответствующую работу, произведения ученого (по установленным выходным данным), либо получить подписанное, мотивированное заключение эксперта-ученого, либо указать на то, что те или иные взгляды, не имеющие конкретно автора, являются общепринятыми;

- 5) необходимо обращение к правовой доктрине в случае противоречий правовых норм, пробелов в позитивном праве, двусмысленности или неопределенности права.

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. М., 2001. С. 56.

² Гримм Д. К вопросу о понятии и источнике обязательности юридических норм // Журнал Министерства юстиции. 1896. июнь. С. 26–27.

³ Хвостов В.М. Общая теория права. Элементарный очерк. М., 1914. С. 107–108.

⁴ Виноградов П.Г. Очерки по теории права. М., 1915. С. 124–125.

⁵ Разумович Н.Н. Источники и форма права // Советское государство и право. 1988. №3. С. 21; Кононов К.А. Идеология как юридическая категория: теоретические проблемы // Стабильность и динамизм общественных отношений в

Российской Федерации: правовые аспекты: материалы Всероссийской научной конференции / отв. ред. В.Я. Музыкин. Барнаул, 2005. С. 75.

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (Ч. 3) от 26 ноября 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 2001. №49. Ст. 4552.; Семейный кодекс Российской Федерации от 8 декабря 1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. №1. Ст. 16; Арбитражно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 июня 2002 г. // Российская газета. 2002. 27 июля.

⁷ Статут Международного Суда ООН 1945 // Международное публичное право: сборник документов: в 2 т. М., 1996. Т. 1. С. 13–14.

⁸ Каламкарян Р.А. Место доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в источниковой базе современного международного права // Государство и право. 2006. №4. С. 72.

⁹ Нешатаева Т.Н. К вопросу об источниках права – судебном прецеденте и доктрине // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2003. №5. С. 110.

¹⁰ Сорокин В.В. Правовая система переходного периода. М., 2005. С. 334–358.

¹¹ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1999. С. 191–193.

¹² Гранат Н.Л. Источники права // Юрист. 1998. №9. С. 14.

¹³ Сорокин В.В. Указ соч. С. 449.

¹⁴ Давид Р., Жоффре-Спинози К. Указ соч. С. 106.

¹⁵ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. №4–5.

¹⁶ Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. М., 1973. С. 17.

¹⁷ Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. М., 1980. С. 65–79.

¹⁸ Tebbit M. Philosophy of law. L.; N. Y. P. 36–52.

¹⁹ Пухта Г.Ф. Энциклопедия права // Антология мировой правовой мысли: В 5 т. М., 1999. Т. III: Европа. Америка: XVII–XX вв. С. 282.

²⁰ Сорокин В.В. Указ соч. С. 450–451.





Олег Александрович Каленицкий, доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат юридических наук

Коррупция представляет угрозу нормальному функционированию органов государственной власти и местного самоуправления. Наряду с легализацией средств, нажитых преступным путем, терроризмом, экстремизмом, она представляет глобальную угрозу безопасности государства и общества. Во многом успех в противодействии коррупции зависит от должного правового регулирования в данной сфере, а также законодательного закрепления основных понятий, в том числе и понятия «коррупция».

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «КОРРУПЦИЯ»

Становление новой российской государственности проходит в сложных условиях. Средства массовой информации дают немало примеров противостояния ветвей власти, политических партий и движений. Произвол представителей публичной власти ведет к коррупции, которая в значительной мере питается криминальным миром.

В современном мире коррупция имеет место в любом обществе. Практически нет стран, которые могли бы заявить об ее полном отсутствии. В условиях глобализации и криминализации национальных экономик коррупция стала политической, экономической, социальной проблемой международного масштаба. Поэтому противодействие коррупции, антикоррупционная деятельность – эти процессы получают все большее развитие как на международном, так и на национальном и региональном уровнях.

Становление и развитие антикоррупционной деятельности – это не самоцель. Результатом ее должно стать снижение негативного воздействия коррупции на общество, содействие становлению честной и эффективной системы власти на всех уровнях управления. За рубежом и в России предметом исследования являются причины, масштабы коррупции; факторы, способствующие ее развитию; меры по снижению ее негативного влияния на общество; организационные формы коррупционной и антикоррупционной деятельности и т.д. **Во многом успех в противодействии коррупции зависит от должного правового регулирования данного направления де-**

тельности, а также законодательного закрепления основных дефиниций, в том числе и понятия «коррупция».

Необходимость исследования понятия «коррупция» обуславливается целым рядом обстоятельств, которые требуют своего пояснения.

Во-первых, в процессе развития российского законодательства в юридический язык был введен новый правовой термин – «коррупция». В этой ситуации вполне естественно возникает потребность в определении содержания нового правового термина для его единообразного применения.

Во-вторых, в различных областях знаний указанный термин, в отличие от законодательства, используется давно и достаточно широко, но при этом употребляется в различных значениях. Отсюда возникает потребность приведения используемого термина к единому значению.

Следует констатировать, что до настоящего времени нет общепринятого, универсального определения коррупции, в том числе и потому, что это сложное и многоаспектное явление.

Некоторые ученые, в свою очередь, отмечают, что дать четкое определение коррупции, которое было бы общепринятым, нельзя в принципе. Среди причин этого называют прежде всего культурные отличия разных обществ. В одном обществе различного рода явления воспринимаются как коррупция, в другом не только допускаются, но даже и ожидаются в соответствии с практикой данной культуры¹.

Проводимые исследования явления коррупции показывают, что в настоящее время наблюдается такая ситуация, когда один и тот же термин несет разную смысловую нагрузку в зависимости от целого ряда факторов, контекста работы, особенностей авторского подхода к исследуемой проблеме и т.п. Вместе с тем в любой отрасли знаний по мере углубления и расширения знаний происходит уточнение понятий и определений, пересмотр устоявшейся терминологии.

Но в любом случае, как справедливо заметил С.С. Алексеев, «...нельзя забывать важнейших требований, предъявляемых к научной терминологии, – ее однозначности, строгой определенности, ясности, устойчивости, совместимости со всем комплексом употребляемых в науке терминов. Обогащение понятийного аппарата науки должно происходить не за счет утраты точности терминов, так как утрачивается координация научных понятий»².

В научной литературе существуют разнообразные подходы к исследованию коррупции, что обуславливает отсутствие удовлетворяющего всех однозначного определения этого явления, но исторически первые определения коррупции относятся именно к области права.

Проведенное исследование определений коррупции с позиции права свидетельствует, что общим для всех является тезис о злоупотреблении служебным положением в корыстных целях, когда лица, обладающие полномочиями, пользуются ими не ради достижения целей, для реализации кото-



рых они и наделены данными полномочиями, а используют их в целях обогащения, в личных и групповых интересах. Такая ситуация наиболее характерна для институтов власти в системе государственного управления. Безусловно, определение коррупции с позиции права имеют очевидные достоинства, однако страдают и многими недостатками. Так, по мнению И. Мени, поскольку коррупция не является банальным правонарушением, наподобие нарушения правил дорожного движения, в ее определении необходимо выйти за пределы собственно права³. В частности, И. Мени обращает внимание на то, что социологическое определение коррупционного поведения может выдвинуть на первый план отношение к данному явлению граждан и элит. Он ссылается при этом на известное определение и классификацию коррупции А. Хайденхаймера⁴.

Лапидарное обобщение норм международных антикоррупционных конвенций позволило сделать вывод о том, **что субъекты коррупции могут быть заняты в сфере частной службы либо государственной, в иностранных, международных и смешанных организационных структурах, быть носителями исполнительной, законодательной, судебной власти или иметь властные (организационно-распорядительные или административно-хозяйственные) полномочия в пределах организации или сферы деятельности, в отношении определенного круга лиц или на различных административных уровнях⁵.**

Проведенный анализ действующего законодательства зарубежных стран определил, что во многих государствах (Австрия, Великобритания, Китай, США и др.) законодательного определения понятия «коррупция» не существует. Наказание осуществляется за конкретные правонарушения на основе определений соответствующих составов: «взятка», «подкуп», «злоупотребление властью» и т.д.

В других странах в нормативных правовых актах термин «коррупция» определен, но нельзя сказать, что эти определения отличаются четкостью и логичностью⁶.

В Германии под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением как на государственной службе, так и в частном секторе или по собс-

твенной инициативе с целью получения преимуществ для себя или третьего лица с возможным причинением вреда или ущерба обществу (при исполнении государственной или политической функции) либо предприятию (при деятельности в частном секторе).

В Японии коррупция определяется как противоправное деяние, выражающееся в умышленном использовании должностными лицами своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ, а равно и подкупу этих лиц.

В Греции под определение коррупции подпадают получение денежных средств, подарков, обещаний, а также любые другие косвенные выгоды за совершение государственными или муниципальными служащими действий, выходящих за рамки их служебных обязанностей, а также действий (бездействия) в рамках их компетенции.

Закон Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» устанавливает, что коррупция – умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей, сопряженное с противоправным получением имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предоставления им имущества или другой выгоды в виде услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей.

Закон Украины «О борьбе с коррупцией» говорит, что под коррупцией понимается деятельность лиц, уполномоченных на исполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот или иных преимуществ.

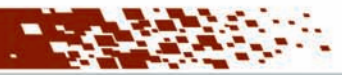
Закон Республики Таджикистан «О борьбе с коррупцией» предлагает следующее определение: «Коррупция – деяния (действия или бездействия) лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, или приравненных к ним лиц, направленные на использование своего положения и связанных с ним возможностей для получения не предусмотренных законами материальных и нематериальных благ и преимуществ, иных льгот в свою пользу или других лиц, а также обещание, предоставление или предоставление указанным лицам этих благ и преимуществ в целях их склонения или их вознаграждения за такие деяния (действия или бездействия) в пользу физических или юридических лиц».

Следует отметить определенное своеобразие Закона Республики Молдова «О борьбе с коррупцией и протекционизмом», где предлагается следующее определение: коррупция – антиобщественное явление, выражающееся в противоправном сговоре двух сторон, одна из которых предлагает или обещает не предусмотренные законом преимущества или блага, а другая, находящаяся на государственной службе, соглашается принять или принимает их в обмен на выполнение или невыполнение определенных, связанных со службой действий, что содержит признаки преступления, предусмотренного Уголовным кодексом.

Таким образом, **в большинстве стран термин «коррупция» не применяется в законах, определяющих составы правонарушений, а используется, как правило, на стадии принятия превентивных мер в широком смысле и подразумевает злоупотребление вверенными полномочиями в сфере исполнения власти или принятия решений.**

В Российской Федерации понятие «коррупция» закреплено в Федеральном законе «О противодействии коррупции» (далее – Закон), под которой понимаются злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера,





иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение перечисленных деяний от имени или в интересах юридического лица⁷.

По замыслу авторов данная дефиниция призвана устранить правовой пробел в понимании коррупции и восполнить образовавшийся законодательный вакуум в сфере противодействия коррупции.

Уважая стремление авторов дать максимально полное определение, вместе с тем необходимо обратить внимание на допущенное при этом нарушение логического правила о его соразмерности, которое было сформулировано еще древнегреческим философом Аристотелем, суть которого заключается в том, чтобы определение было не слишком узким и не слишком широким, а также другое важное аристотелевское правило конструирования понятий – ясности, заключающееся в отсутствии двусмысленности и непонятных слов.

Данное определение, на наш взгляд, оказалось перегруженным большим количеством избыточных признаков, не относящихся к категории существенных и заужающих его объем. Очевидны и неточности законодательных формулировок, многозначность употребляемых в определении понятий, наличие коллизий с нормами уголовного закона, что, в свою очередь, чревато определенными сложностями в правоприменении и ошибками в уголовно-правовой оценке содеянного.

В этом смысле в первую очередь следует отметить ограниченность базового понятия «коррупция» в связи с тем, что законодатель пошел по пути банального заимствования должностных составов преступлений из уголовного закона. И первое, на что обращает внимание, – это отсутствие среди коррупционных преступлений других составов, по сути являющихся тоже коррупционными деяниями (превышения должностных полномочий, нецелевого расходования бюджетных средств, присвоение полномочий должностного лица, незаконное участие в предпринимательской деятельности и др).

Законодатель свел понятие «коррупция» к простому перечислению

посягательств, составляющих суть должностной преступности, казалось бы, конкретизирующих, а по сути подменяющих понятие коррупции. Такая избирательность авторов закона, признавших коррупционными из всего многообразия должностных преступлений только три, наводит на мысль об отсутствии сколь-нибудь четкого представления о возможных формах проявления и разновидностях коррупционных актов.

Также непонятно, почему законодатель использует в определении коррупции словосочетание «злоупотребление служебным положением», тогда как в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее – УК РФ) подразумеваемый состав звучит как «злоупотребление должностными полномочиями»⁸. Чем это можно объяснить? Либо это упущение законодателя, либо вполне умышленные его действия, имеющие целью расширить содержание понятия «коррупция». Тогда остается непонятным, почему не было раскрыто содержание понятия «злоупотребление служебным положением», и чем именно следует руководствоваться правоприменителю.

По общему правилу термины, наличие которых определяется уголовно-правовой нормой, учитывающей их важность для понимания преступного характера соответствующего поведения, должны иметь идентичное содержательное отражение в иных отраслях законодательства. При этом реформирование такого рода термина или понятия в процессе правотворческой деятельности в иной отрасли законодательства должно влечь соответствующие корректировки в норме УК РФ. К сожалению, как показывает законодательная практика, это соблюдается далеко не всегда.

Исходя из принципа точности и определенности терминологии, формулировка коррупции может быть подвергнута критике в силу довольно узкого ее понимания и причисления к должностным преступлениям, посягающим на государственную власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Обращает на себя внимание, что понятие коррупции сформулировано таким образом, что, по сути, коррупция как преступное поведение трактуется как обычное взяточничество, целью которого объявлено получение выгоды имущественного характера.

Однако, на наш взгляд, существует значительное количество форм коррупции, не подпадающих под указанное определение. Говоря о подобной трактовке коррупции, профессор В.В. Лунеев подчеркивает, что «коррупция – явление более широкое, чем взяточничество. Мы знаем, что коррупция не сводима к взяточничеству. Она охватывает любые злоупотребления должностных лиц, совершенные с корыстной целью... Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т.д. являются завуалированными формами коррупции»⁹.

Мы солидарны с позицией составителей комментария к Закону под руководством С.Ю. Наумова, что к одной из проблем можно отнести и то, что в понятии «коррупция» наблюдается смешение смыслового содержания основных понятий, используемых в ее определении. Употребление в дефиниции термина «должностное положение» подразумевает ограничение коррупционных проявлений четко обозначенной в тексте Закона сферой, что противоречит целям противодействия коррупции. Ограничительный характер сферы действия норм о коррупции объясняется тем, что должностное положение трактуется в уголовном законе применительно к посягательствам против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ), в то время как злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ) и коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ) отнесены к другой главе, гл. 23 УК РФ, установившей запрет на деяния против интересов службы в коммерческих и иных организациях. Иными словами, деяния, причисленные к коррупционным, разнятся объектами уголовно-правовой охраны. Нестыковка термина «должностное положение», употребляемого сугубо для должностных преступлений, помещенных в



гл. 30 УК РФ, с общим контекстом нормы видится в ссылке на должностное положение и в иных преступлениях, где возможно вести речь о выполнении управленческих функций, чем закладывается противоречие уже внутри норм уголовного закона¹⁰.

Недоумение вызывают, во-первых, отнесение понятия «должностное положение» ко всем вошедшим в перечень коррупционным преступлениям, поскольку в определении коррупции нет отдельного упоминания об управленческих функциях, а во-вторых, отсутствие упоминания в тексте Закона иных, кроме государственной, сфер общества, где возможны коррупционные проявления.

По мнению М.В. Талан, «коррупционные преступления – это деяния, совершаемые должностным лицом в сфере его полномочий из корыстной или иной личной заинтересованности. Они могут выражаться в нарушении должностных обязанностей, их неисполнении, в исполнении должностных обязанностей вопреки интересам службы»¹¹, а потому распространять их действие на иные, не вошедшие в гл. 30 УК РФ деяния, не признаваемые должностными преступлениями, недопустимо по причинам внутренней конфликтности норм разных глав УК РФ. Учитывая вышеизложенное и при условии использования предложенного в Законе понятия коррупции, в других сферах деятельности, кроме государственной службы и службы в органах местного самоуправления, нет и не может быть коррупции ввиду отсутствия самих должностных лиц. Почему отечественный законодатель ограничил сферу коррупции и, соответственно, границы противодействия ей исключительно действиями организационно-распорядительного, административно-хозяйственного и управленческого характера, исключая главы об экономических преступлениях, остается трудноразрешимой загадкой для понимания его логики.

Дискуссионным, на наш взгляд, является и использование в законодательном определении коррупции категории «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения». Полагаем, что наличие такой четко не определенной категории будет содействовать тому, что в деятельности правоохранительных органов могут получить массовое распространение случаи не-

обоснованного отказа от уголовно-правовой оценки правонарушения, когда правоприменитель не будет усматривать в совершенном деянии признаков конкретного состава преступления при наличии таковых либо, напротив, будет инкриминировать в вину деяние без совокупности всех признаков, формально подпадающих под описание диспозиции коррупционных составов, что прежде всего объясняется проблемами законодательного изложения определения коррупции.

Под данную правовую дефиницию возможно подвести абсолютно любые коллизионные ситуации, возникающие по службе, чреватые не только обращением к аналогии закона, но и необоснованным расширением границ криминализации, судебным и следственным произволом, дабы путем высоких показателей выявленных и наказанных коррупционеров продемонстрировать действенность объявленного Президентом России курса на тотальную борьбу с коррупцией. В проекции на будущее следует говорить о возможных последствиях, среди которых нарушение прав лиц, попавших в орбиту уголовного судопроизводства. Парадокс ситуации состоит в том, что закон, призванный искоренить коррупционные проявления, сам обладает свойством коррупциогенности, создавая основу для незаконных манипуляций с квалификацией правонарушения или проступка как коррупционных, а также всевозможных злоупотреблений правоохранителей, вызванных профессиональным рвением, карьеристским стремлением улучшить данные статистичности о раскрываемости коррупционных преступлений.

Следует отметить и ряд других терминологических неточностей и упущений в понятии «коррупция».

Так, будет ли понятен правоприменителю смысл словосочетания, введенного в формулировку коррупции – «вопреки законным интересам общества и государства» и что считать такими интересами? Объективная сторона ст. 290 УК РФ конкретного упоминания о претерпевших вред интересах при получении взятки не содержит. Означает ли подобная оговорка, что в ходе предварительного расследования коррупционных преступлений подлежат обязательно установлению сам факт нарушения законных интересов общества и госу-

дарства и конкретизация пострадавших интересов? Подобная излишняя детализация, вопреки каким именно интересам общества и государства был предпринят коррупционный акт, сводит на нет усилия правоохранителей по вменению конкретных составов преступлений.

Подводя итог всему вышесказанному, следует отметить важность и значимость законодательного закрепления понятия «коррупция» в российском законодательстве. В перспективе усовершенствования рассматриваемой дефиниции необходим отказ от размытых формулировок, что повысит качество Закона и, соответственно, эффективность его правоприменения и послужит достижению конечной цели президентского пакета антикоррупционных законов.

¹ Мельник Н.И. Понятие коррупции // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 201.

² Алексеев С.С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. С. 35–36.

³ Пантин И.К. Проблема самоопределения России: Историческое измерение // Вопросы философии. 1999. №10. С. 362.

⁴ Социально-экономические аспекты коррупции: Проблемно-тематический сборник. М., 2002. С. 23.

⁵ Овчинский В.С. Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмытием преступных доходов: сборник документов. М., 2010. С. 7–105, 297–324.

⁶ Ноздрачев А.Ф. Коррупция – как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. №10. С. 34–49.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (ч.1). Ст. 6228.

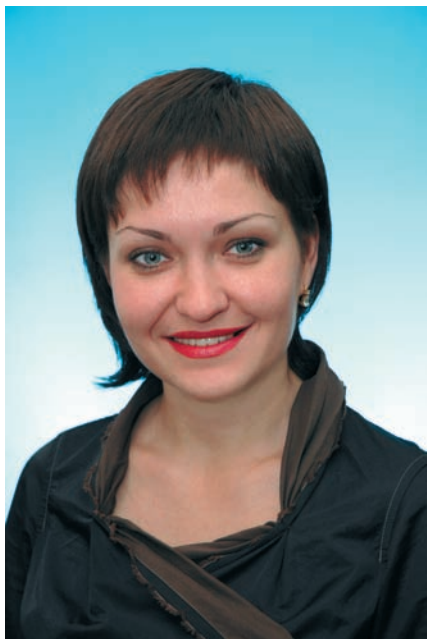
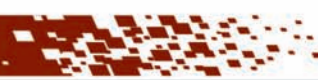
⁸ Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

⁹ Лунеев В.В. Преступность XX века. М., 1999. С. 267.

¹⁰ См.: Заключение на проект Федерального закона «О противодействии коррупции», подготовленное Н.А. Лопашенко, д.ю.н., профессором Саратовской государственной академии права, директором Саратовского центра по исследованию проблем организованной преступности и коррупции // [Электронный ресурс]. URL: http://sartraccs.ru/i.php?oper=read_file&filename=Law_ex/e_z273.htm (дата обращения: 18.05.2010).

¹¹ Талан М.В. Коррупционные преступления в сфере экономической деятельности // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: сб. науч. трудов. Саратов, 2005. С. 357.





Ольга Вячеславовна Кузнецова, старший преподаватель кафедры конституционно-го права ФГОУ ВПО «Поволжская академия государственной службы имени П.А. Столыпина» (г. Саратов)

В современном российском избирательном праве важное теоретическое и практическое значение имеет конституционный принцип равенства. Он получает свое развитие на всех стадиях избирательного процесса, в том числе проявляется как принцип равного пассивного избирательного права. В преддверии статьи положение о равенстве прав отдельных кандидатов и избирательных объединений подвергается осмыслению в связи с внедрением пропорциональной избирательной системы на выборах федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти. В работе высказывается точка зрения о том, что установление определенного вида избирательной системы должно быть подчинено принципам организации и проведения выборов, в первую очередь равенству как общепризнанному принципу избирательного права.

УСТАНОВЛЕНИЕ ВИДА ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВЕНСТВА ПРАВ ГРАЖДАН РОССИИ

Конституционный принцип равенства прав граждан, предопределяя все стадии избирательного процесса, является важнейшим способом обеспечения пассивного избирательного права граждан. Положение о равенстве прав отдельных кандидатов и избирательных объединений, как и принцип равных выборов вообще, требует осмысления в связи с введением исключительно пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы¹. В этой связи особый интерес приобретает соотношение определенного вида избирательной системы и принципа равного избирательного права. Кроме того, решения требует вопрос свободы выбора законодателя в установлении вида избирательной системы в условиях отсутствия конституционных норм в этой сфере, а также об ограничении такой свободы принципам организации и проведения выборов.

Формально реформирование порядка избрания Государственной Думы не вызывает каких-либо возражений, поскольку в данном случае Конституция РФ не определяет вид избирательной системы. Поэтому способ выборов, как и во многих других странах, определяется законодательством, которому свойственно изменяться в новых политических условиях. «Любая избирательная система – лишь инструмент конструирования системы власти, и если ее меняют, значит, за этим стоит реальный интерес того, кто инициирует изменения»². Хотим мы того или не хотим (исходя из общедемократических ценностей), но избирательная

система отражает политические приоритеты властных институтов, в первую очередь «партии власти» (под которой можно понимать как общественно-политическое объединение, так и политическую элиту общества), хотя в идеале должна отражать консолидированную волю всего населения – электоральное настроение избирательного корпуса³.

Законодательство же является средством осуществления реформ. Оно неизменно представляет собой попытку считаться с принципом равенства только с оговорками и уклоняться от него при каждом удобном случае по тем или иным причинам⁴.

Любая реформа проходит в конкретное время и в конкретной стране, и то, что в одном случае может быть достоинством, в другом стать непоправимым злом. Поэтому в государстве должна быть выбрана именно та модель избирательной системы, которая наиболее полно удовлетворяет потребностям общества с учетом его исторических, географических, социальных, экономических и культурных условий развития. Поэтому, разрабатывая или совершенствуя избирательную систему, необходимо прежде всего расставить в приоритетном порядке критерии, которые наиболее важны в определенном политическом контексте в конкретном государстве в текущий период его развития. Не следует забывать и о международных договорах, общепризнанных принципах и нормах международного права, связанных с защитой и реализацией политических прав граждан.

При установлении избирательной системы необходимо достичь ряд задач, включая обеспечение: 1) представительства (как территориального и национального, так и политического); 2) доверия к выборам и власти; разрешения политических конфликтов в обществе; 3) устойчивой политической системы и др. При этом должно гарантироваться равное представительство на конкурентной основе с тем, чтобы исключить политические конфликты. Доверие же к власти появится с установлением демократичных процедур, позволяющих на равных основаниях всем политическим силам участвовать в формировании государственных органов.

Переход к исключительно пропорциональной системе выборов Государственной Думы имел свои преимущества. Главным плюсом считается то, что пропорциональная система стимулирует развитие партий, максимально усиливая их политический вес. Более значимыми для кандидатов от партий должны стать стратегические интересы страны и избирателей. Это объясняется необходимостью завоевания предпочтений избирателей единого избирательного округа – всей страны, а также долгосрочными перспективами на представительство в последующих составах Государственной Думы. Еще один общепризнанный положительный момент данной избирательной системы – меньшая, чем при мажоритарной системе, потеря голосов избирателей при определении результатов выборов.

Вместе с тем введение чисто партийных выборов влечет установление



дополнительного «партийного ценза», фактически лишаящего пассивного избирательного права всех беспартийных, т. е. более 90% взрослых граждан страны. Такой ценз, в свою очередь, в нарушение ч. 2 ст. 19 Конституции РФ дает преимущества меньшей части граждан, принадлежащей к общественным объединениям, разновидностью которых являются политические партии⁵. Следовательно, пропорциональной избирательной системой нарушается принцип равенства пассивного избирательного права по признаку принадлежности к той или иной политической партии.

С введением пропорциональной избирательной системы на выборах в Государственную Думу, а также в ряде субъектов (там, где она применяется в чистом виде), гражданин лишен права самовыдвижения. Для включения в список кандидатов гражданину необходимо заручиться поддержкой не менее 10 членов регионального отделения партии, а далее выдержать конкурс на конференции регионального отделения или общероссийском съезде политической партии. Реализация гражданами пассивного избирательного права становится в зависимости от их принадлежности к избирательным объединениям⁶. Малая вероятность реализации нормы закона о включении беспартийных граждан в список кандидатов подтверждается практикой. По данным ЦИК России, политическими партиями в выдвинутые ими федеральные списки кандидатов в 2007 г. включено всего 914 беспартийных кандидатов, в том числе 14 по инициативе граждан. В частности, политической партией «Единая Россия» удовлетворено 8, политическими партиями «Справедливая Россия: Родина/Пенсионеры/Жизнь», ЛДПР, АПР, «Яблоко» – по одному обращению беспартийных граждан о включении их в федеральный список кандидатов. Остальные 900 беспартийных кандидатов включены в федеральный список по инициативе самих политических партий с письменного согласия этих граждан.

Смешанная избирательная система, применяемая в большинстве субъектах Федерации, незначительно увеличивает возможности граждан на получение депутатского мандата. Во-первых, установление пропорциональной или смешанной избирательной системы осуществляется по усмотрению законодателя субъекта РФ⁷. Во-вторых, при закреплении смешанной избирательной системы не менее 50% депутатов должны избираться по единому избирательному

округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые избирательными объединениями. Следовательно, количество депутатов-одномандатников может быть менее 50%. Усложнение структуры списков кандидатов путем их разбиения на субрегиональные группы и установления жестких требований относительно численности последних используется как механизм устранения неудобных партий⁸. Исключая из списка различным путем (в том числе путем оказания давления или подкупа кандидатов) ту или иную региональную группу, можно добиться отмены регистрации или отказа в регистрации всего списка кандидатов.

Представляется, что правы авторы, отрицательно оценивающие обязательное введение пропорциональной избирательной системы на региональном уровне. «Избирательные процедуры не должны подстраиваться под складывающуюся многопартийность, ибо развитие политической системы – задача гражданского общества, решаемая без участия государственной власти»⁹. По крайней мере, такое участие должно быть минимальным, и выражаться в правообеспечительной роли государства, т. е. в создании правовых условий развития многопартийности.

Исходя из анализа возможности реализации пассивного избирательного права при применении пропорциональной избирательной системы или ее элементов представляется необходимым установление обязательного применения мажоритарного составляющего на выборах депутатов представительных органов власти в России. Так, Г.Д. Садовникова предлагает вернуть элементы мажоритарной системы при выборах не менее одной трети депутатов представительных органов власти всех уровней¹⁰.

Пропорциональная избирательная система предусматривает установление так называемого «заградительного барьера», который не допускает допуск к распределению мандатов избирательных объединений, если они не набрали установленного минимума голосов. Очевидно, что «заградительный барьер» является серьезным ограничением принципа равноправия в отношении тех, кто обладает правом выдвижения кандидатов на выборах, т. е. партий. С другой стороны, совсем низкий барьер или его отсутствие приведет к созданию неработоспособного парламента, «раздираемого» многочисленными мелкими фракциями. Поэтому перед законодателем стоит трудная

задача по созданию действенного механизма формирования работоспособного законодательного органа с учетом обеспечения широкого представительства и равных условий конкурирующих субъектов.

Введение семипроцентного заградительного барьера при избрании 450 депутатов вместо пятипроцентного при избрании 225 в три раза (с 11 до 33 мандатов) повышает уровень искажения основного принципа данной избирательной системы – наличие прямой пропорции между числом голосов, отданных за партию, и числом депутатских мандатов¹¹. В литературе неоднократно указывалось, что установление заградительного барьера существенно снизит представительность Государственной Думы¹².

Инициативы Президента РФ о предоставлении 1–2 депутатских мандатов партиям, получившим от 5 до 7% голосов избирателей, озвученные в послании Федеральному Собранию¹³, – не забота о партиях, а защита интересов избирателей¹⁴. Закон предусматривает, что политические партии, набравшие 5 и 6% голосов избирателей, могут получить один, а набравшие от 6 до 7% – два депутатских мандата в Государственной Думе¹⁵.

Разумным считают обсуждение вопроса о снижении избирательного барьера на выборах в Государственную Думу ряд членов Совета Федерации, которые предлагают установить избирательный порог в пределах 3–5%. В то же время представитель в Совете Федерации от правительства Кабардино-Балкарской Республики Х. Чеченов обращает внимание на необходимость постепенного снижения избирательного порога. «Сразу до 3 процентов понижать нельзя, поскольку мы еще не столь законопослушная и организованная страна. Кроме того, зачастую очень широко используется административный ресурс. Я знаю некоторые субъекты, где какой процент зададут, такой в результате и выдадут. Получаются не выборы, а какое-то действо. Поэтому снижать барьер надо поэтапно, с промежуточной остановкой на 5 процентов»¹⁶.

Высокий 7%-ный заградительный барьер активно применяется и в большинстве (62) субъектов Российской Федерации. Это при том, что федеральный законодатель предоставляет возможность субъектам Федерации не вводить заградительный барьер либо установить более низкий его размер¹⁷. При проведении выборов законодательных (представительных) органов государственной





власти 2 декабря 2007 г., 2 марта и 12 октября 2008 г., 1 марта и 11 октября 2009 г. из 37 субъектов РФ в 32 – выборы проводились с применением 7%-ного барьера. Иной избирательный барьер установлен на выборах депутатов Ивановской областной думы – 4%, Государственной Думы Ярославской области, Законодательного Собрания Забайкальского края, Парламента Кабардино-Балкарской Республики – 5% и Сахалинской областной Думы – 6%¹⁸.

Столь высокий заградительный барьер позволил пройти в региональные парламенты пяти партиям («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия» и «Патриоты России») только в Республике Хакасия, четырем партиям («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия» или «Патриоты России») только в восьми субъектах Федерации: Республике Бурятия, Удмуртской Республике, Кабардино-Балкарской Республике, и Камчатском крае, Астраханской области, Брянской области, Волгоградской области и Ненецком автономном округе¹⁹. Вполне очевидно, что заградительный барьер действует в интересах состоявшихся партий, которые защищают себя от конкуренции со стороны вновь возникающих партий.

Практика проведения выборов в субъектах Федерации подтвердила вывод о том, что высокий семипроцентный заградительный барьер ограничивает представительство политических партий в региональных парламентах и является препятствием для реализации пропорционального представительства в полном объеме²⁰. Кроме того, чем выше его величина, тем больше нарушается принцип равенства на выборах²¹. Представляется наиболее приемлемым установление трех-пятипроцентного избирательного барьера.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что введение пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы и ее элементов на региональных выборах способствует ограничению принципа равенства пассивного избирательного права, снижает конкуренции на выборах, которая во многих случаях и так не слишком велика. Указанное обстоятельство требует пересмотра отдельных положений избирательного законодательства. В частности, необходимо закрепить требование о проведении выборов в представительные органы публичной власти и по партийным спискам, и по одномандатным округам (не менее 1/3 депута-

тов); снизить максимальную величину заградительного барьера на федеральных выборах до 5%, на региональных – от 3 до 5%, на местных – отменить вообще.

¹ См.: О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. №51-ФЗ (в ред. от 19 июля 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. №21. Ст. 1919; 2009. №29. Ст. 3640.

² Кынев А. Пропорциональная Россия. Что может дать стране переход к выборам в Думу исключительно по партийным спискам // Политический журнал. 2004. №18 (21). С. 23.

³ См.: Борисов И. Маятник демократии (об избирательной системе, революциях и суверенитете) // Журнал о выборах. 2008. №4. С. 20–26.

⁴ См.: Майер Х. Избирательное право как инструмент распределения власти или избирательное право и политика // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. №1(50). С. 65.

⁵ См.: Колюшин Е.И. Пропорциональная избирательная система на парламентских выборах в России: шаг вперед – два назад // Журнал о выборах. 2004. №4. С. 36.

⁶ См.: Нудненко Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. СПб., 2004. С. 101.

⁷ Пропорциональная система выборов депутатов законодательного (представительного) органа субъекта РФ установлена, например, в Санкт-Петербурге, Московской области и Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Чеченской Республике, Ненецком автономном округе, Амурской области. [Электронный ресурс]. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

⁸ См.: Определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2007 г. (дело №20-Г07-3) [Электронный ресурс]. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

⁹ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М., 2003. С. 70.

¹⁰ См.: Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008. С. 104.

¹¹ См.: Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 37.

¹² См.: Непрямая демократия // Итоги. 2004. №40 (434). С. 3.

¹³ См.: Послание Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

¹⁴ «При этом законопроект не является попыткой возврата к существовавшему ранее пятипроцентному барьеру прохождения политических партий в Думу. Его цель – обеспечить право быть представленными изби-

рателям, проголосовавшим за политические партии, не допущенные к распределению депутатских мандатов», – считает первый заместитель Председателя Совета Федерации Александр Торшин // Парламентское обозрение. 2009. №5(83). [Электронный ресурс]. URL: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2009/05/83/index.html.

¹⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с повышением представительства избирателей в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 12 мая 2009 г. №94-ФЗ (ст. 82.1) // Собрание законодательства РФ. 2009. №20. Ст. 2391.

¹⁶ Небольшой порог – не порок. Члены Совета Федерации о снижении избирательного барьера // Парламентское обозрение. 2009. №8 (86). [Электронный ресурс]. URL: http://www.council.gov.ru/inf_ps/parlisurvey/2009/04/87/index.html.

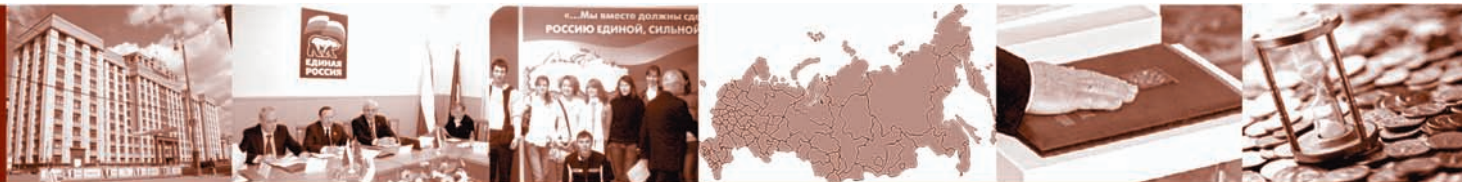
¹⁷ См.: п. 16 ст. 35 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.05.2002) (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. 2002. №24. Ст. 2253; 2009. №45. Ст. 5268; №52 (1 ч.). Ст. 6433.

¹⁸ По итогам первого единого дня голосования в 2009 году // Журнал о выборах. 2009. №1. С.4-7; Сведения о выборах депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, назначенных на 11 октября 2009 года. [Электронный ресурс] URL: http://www.cikrf.ru/newsite/vib_11okt_2009.

¹⁹ В остальных субъектах к распределению депутатских мандатов были допущены: Саратовской, Пензенской, Владимирской и Тульской областях, Краснодарском крае, Карачаево-Черкесской Республике и Республике Северная Осетия-Алания, Республике Марий Эл – только три партии («Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», либо «Патриоты России», либо ЛДПР) а в Республиках Мордовия, Татарстан, Чеченской Республике, Кемеровской области и городе Москва – две партии («Единая Россия» и КПРФ). Анализ проведен по выборам 2 декабря 2007 г., 12 октября 2008 г., 1 марта и 11 октября 2009 г. См.: URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>.

²⁰ См.: Тхабисимова Л.А. Современный российский избирательный процесс в условиях федерализации // Конституционное и муниципальное право. 2007. №9. С. 15.

²¹ См.: Дымберова Э.А. Основные тенденции выборов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе // Конституционное и муниципальное право. 2008. №3. С. 26.





Наталья Владимировна Карлова, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса Алтайского государственного университета, кандидат юридических наук

В работе рассматриваются порядок проведения государственной кадастровой оценки земель, полномочия государственных органов в данной сфере, понятие кадастровой стоимости земельного участка, соотношения кадастровой и рыночной стоимости земельного участка, анализируются материалы судебной практики по вопросам обжалования результатов государственной кадастровой оценки земель.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДАСТРОВАЯ ОЦЕНКА ЗЕМЕЛЬ

Вопросы государственной кадастровой оценки земель в настоящее время приобрели особую актуальность. Это связано с рядом причин. Во-первых, **кадастровая стоимость земельного участка**, которая определяется в процессе кадастровой оценки, является основой для исчисления выкупных платежей за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и приобретаемые собственниками зданий, строений, сооружений, расположенных на этих участках¹. Во-вторых, кадастровая стоимость земельного участка используется для целей налогообложения, для исчисления арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также в иных случаях, установленных законом. Например, в ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» говорится о том, что плата за снятие запрета на строительство и реконструкцию зданий, строений, сооружений не может превышать 80% кадастровой стоимости земельного участка. В-третьих, в настоящее время в судах значительно возросло количество дел об оспаривании результатов государственной кадастровой оценки земель. В этой связи представляется небезынтересным рассмотрение вопросов проведения государственной кадастровой оценки земли, установления соотношения кадастровой и рыночной стоимости земельного участка, а также анализ судебной практики по исследуемым проблемам.

Государственная кадастровая оценка земель проводится для определения кадастровой стоимости земельных участков, в соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 08.04.2000 №316². Кроме того, в отношении отдельных категорий земель утверждены Методические указания по государственной кадастровой оценке³. Данные методические документы содержат концептуальные положения по массовой оценке земель той или иной категории. В развитие каждого из методических документов для исполнителей разработаны технические указания с подробным описанием технологического процесса и особенностей применяемых методов оценки. Работы по государственной кадастровой оценке земель полностью автоматизированы, что обеспечивается применением специальных программных комплексов.

Государственная кадастровая оценка земель проводится не реже одного раза в 5 лет и не чаще одного раза в 3 года.

Процедура проведения государственной кадастровой оценки земель регулируется Административным регламентом Федерального агентства кадастра объектов недвижимости⁴ по исполнению государственной функции «Организация проведения государственной кадастровой оценки земель»⁵. Данная процедура включает следующие этапы:

1) Подготовка документов, регламентирующих проведение государ-

ственной кадастровой оценки земель в субъекте Российской Федерации. В частности, на данном этапе орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании распорядительного документа Росреестра и его территориального органа принимает акт о проведении государственной кадастровой оценки земель в субъекте Российской Федерации с указанием даты ее проведения, а также подготавливает конкурсную документацию на проведение работ по определению кадастровой стоимости земельных участков в субъекте Российской Федерации, в том числе техническое задание и договор на выполнение работ, а также ряд иных документов.

2) Формирование перечня подлежащих государственной кадастровой оценке земельных участков в субъекте Российской Федерации, который включает в себя сведения о характеристиках всех земельных участков, подлежащих государственной кадастровой оценке в данном субъекте, в полном объеме. Формирование перечня осуществляет территориальный орган Росреестра по субъекту Российской Федерации.

3) Выбор исполнителя работ по определению кадастровой стоимости земельных участков. Такой выбор осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также с требованиями, установленными конкурсной документацией на проведение





работ по определению кадастровой стоимости земельных участков в субъекте Российской Федерации. Для проведения государственной кадастровой оценки земель привлекаются оценщики или юридические лица, имеющие право на заключение договора об оценке.

4) Контроль за ходом выполнения работ по определению кадастровой стоимости земельных участков в субъекте Российской Федерации. Такой контроль осуществляется территориальным органом Росреестра по субъекту Российской Федерации.

5) Проверка результатов работ по определению кадастровой стоимости земельных участков в субъекте Российской Федерации и представление результатов государственной кадастровой оценки земель органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации на утверждение.

По результатам работ по определению кадастровой стоимости земельных участков составляется отчет, который представляется в территориальные органы Росреестра. Они проводят предварительную проверку и далее передают отчет в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, которая проводит проверку на соответствие методическим указаниям. По окончании проверки Росреестр принимает решение о соответствии отчета методическим указаниям либо о выявлении нарушений методических указаний при выполнении работ по определению кадастровой стоимости земельных участков. В последнем случае отчет подлежит доработке.

6) Утверждение результатов государственной кадастровой оценки земель органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и внесение сведений об экономических характеристиках земельных участков (сведений о кадастровой стоимости земельных участков) в государственный земельный кадастр.

Установленная процедура проведения государственной кадастровой оценки земель в определенной степени направлена на исключение влияния местных и региональных органов власти на размер налоговой базы. Хотя

на практике встречаются случаи, когда органы государственной власти в целях пополнения бюджета устанавливают коэффициенты к результатам кадастровой оценки земель. Так, при рассмотрении спора по заявлению Открытого акционерного общества «Ульяновский автомобильный завод», г. Ульяновск, к Правительству Ульяновской области о признании недействительным постановления главы администрации Ульяновской области от 08.01.2004 №1, которым были утверждены результаты государственной кадастровой оценки земель, было установлено, что областной комиссией по рассмотрению и утверждению результатов государственной кадастровой оценки земель поселений указанные результаты были увеличены в 1,5–2 раза, а для земель, занятых объектами торговли, общественного питания, бытового обслуживания, предприятий сервиса – в 10 раз⁶. По мнению УМНС России по Ульяновской области, это позволит при 0,5–0,6% исчислений от кадастровой стоимости увеличить сбор земельного налога в 1,5 раза. Таким образом, участники заседания областной комиссии при утверждении результатов кадастровой оценки земель исходили не из требований нормативно-правовых актов, а из интересов бюджета, что противоречит Постановлению Правительства РФ от 08.04.2000 №316 «Об утверждении Правил проведения кадастровой оценки земель».

Государственная кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования. От категории земель зависит методика, используемая для определения их кадастровой стоимости. Так, например, государственная кадастровая оценка земель городских и сельских населенных пунктов, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости. Государственная кадастровая оценка сельскохозяйственных угодий вне черты городских и сельских насе-

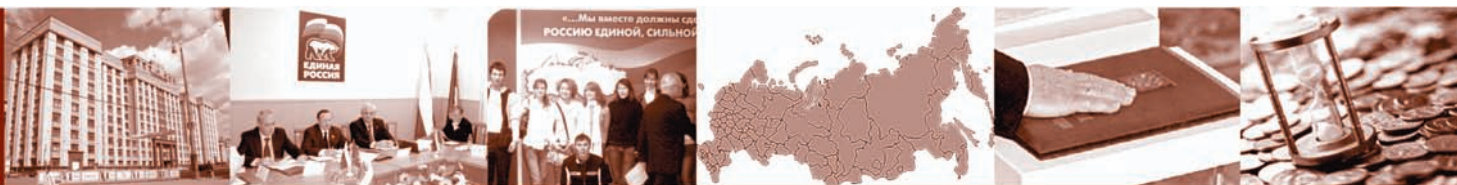
ленных пунктов, а равно земель лесного фонда осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода.

В отношении иных категорий земель кадастровая оценка осуществляется на основе капитализации расчетного рентного дохода или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства и сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

Земли, подлежащие государственной кадастровой оценке подразделяются на **оценочные зоны**. Оценочной зоной признается часть земель, однородных по целевому назначению, виду функционального использования и близких по значению кадастровой стоимости земельных участков. Например, в соответствии с Методическими указаниями по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов кадастровая стоимость земельных участков в составе земель населенных пунктов определяется в разрезе следующих видов разрешенного использования:

- ✓ земельные участки, предназначенные для размещения домов многоэтажной жилой застройки;
- ✓ земельные участки, предназначенные для размещения домов индивидуальной жилой застройки;
- ✓ земельные участки, предназначенные для размещения гаражей и автостоянок;
- ✓ земельные участки, предназначенные для размещения объектов торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- ✓ земельные участки, предназначенные для размещения административных и офисных зданий, объектов образования, науки, здравоохранения и социального обеспечения, физической культуры и спорта, культуры, искусства, религии;
- ✓ земельные участки, занятые особо охраняемыми территориями и объектами, городскими лесами, скверами, парками, городскими садами и т.д.

В составе земель сельскохозяйственного назначения для целей государственной кадастровой оценки земли, в частности, выделяются:



- ✓ сельскохозяйственные угодья;
- ✓ земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, проездами, прогонами для скота, коммуникациями, полевосадовыми лесополосами, зданиями, строениями и сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции, а также нарушенные земли, находящиеся под промышленной разработкой общераспространенных полезных ископаемых;
- ✓ земли под лесами, не переведенные в установленном законодательством порядке в состав земель лесного фонда и находящиеся у землевладельцев (землепользователей);
- ✓ земли, пригодные под оленьи пастбища и т.д.

Аналогичным образом выделяются оценочные зоны в отношении иных категорий земель.

При проведении кадастровой оценки земель принимаются во внимание различные факторы – **оценочные показатели**, которые могли оказать влияние на цену одного квадратного метра площади земельных участков. Так, например, при определении кадастровой стоимости земель садоводческих, огороднических и дачных объединений принимались во внимание такие факторы, как расстояние от центра субъекта Российской Федерации, расстояние от районного центра, число рейсов общественного транспорта (всех видов) в день, доступность остановок общественного транспорта, расстояние до ближайшей остановки, вид покрытия подъездной дороги, водоем на доступном расстоянии, лес на доступном расстоянии, наличие электричества, наличие водопровода, наличие магистрального газоснабжения, возможность подтопления, заболоченность и т.д.

По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается кадастровая стоимость единицы площади в границах этих зон.

За последние несколько лет в большинстве субъектов Российской Федерации была проведена очередная государственная кадастровая оценка

земель. Так, например, в Алтайском крае в 2009 г. были утверждены результаты государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов⁷, в 2008 г. – земель лесного фонда⁸, в 2007 г. – земель сельскохозяйственно-го назначения⁹.

При этом наблюдается увеличение средних показателей кадастровой стоимости для земель всех категорий. Так, по данным Государственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 г. кадастровая стоимость сельскохозяйственных угодий в целом по России увеличилась на 8067 руб. в расчете на 1 га площади. Наибольшее повышение удельного показателя кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий произошло в субъектах Российской Федерации Центрального и Южного федеральных округов, где в среднем стоимость 1 га сельскохозяйственных угодий увеличилась более чем в 1,8 раза.

В отношении земель населенных пунктов наблюдается увеличение кадастровой стоимости в среднем в 2–2,5 раза. Данные обстоятельства послужили причиной увеличения числа случаев обжалования результатов кадастровой оценки земель. В 2006–2008 гг. в целом по Российской Федерации было проведено 343 судебных разбирательства, связанных с деятельностью по государственной кадастровой оценке земель. Подавляющее количество исков (242 дела) связано с опротестованием величины кадастровой стоимости земельных участков, утвержденной нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. По состоянию на начало 2009 г. судопроизводство по 54 делам не завершено, по 241 делу в удовлетворении исковых заявлений о признании недействительным полностью или частично нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель отказано. По 48 делам исковые требования судами удовлетворены¹⁰.

Анализ материалов судебной практики свидетельствует о том, что заявители чаще всего обосновывают

свои требования несоответствием установленной кадастровой стоимости земельного участка его рыночной цене. Законодательство прямо не устанавливает соотношение этих двух категорий.

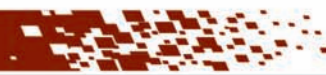
Противоречива по этому вопросу и судебная практика. Так, например, в постановлении ФАС Поволжского округа от 01.06.2007 по делу №А72-7891/06-4/432¹¹ указывается, что кадастровая стоимость земельного участка должна быть близка к его рыночной стоимости. Поскольку ответчик каких-либо доказательств, свидетельствующих, что окончательная кадастровая оценка земель, принадлежащих заявителю, была проведена с учетом уровня рыночных цен на земельные участки, не представил, оспариваемое постановление органа местного самоуправления в части утверждения результата государственной кадастровой оценки земель признано недействительным.

Аналогичное мнение было высказано судом в постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 14.08.2008 №Ф04-4981/2008(9836-А45-23) по делу №А45-18919/2006-16/479¹². Данным судебным актом постановление об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель поселений признано недействительным, так как уполномоченный орган не представил доказательства, подтверждающие, что при проведении кадастровой оценки использовались все необходимые данные, исходя из статистического анализа рыночных цен.

Однако данная позиция судебных инстанций не является единственной. Так, в постановлении ФАС Поволжского округа от 31.03.2009 по делу №А06-5674/2008¹³ высказано прямо противоположное мнение о том, что действующее законодательство не устанавливает тождества кадастровой стоимости земельного участка его рыночной стоимости и не содержит указаний на возможность произвольной замены кадастровой стоимости земельного участка его рыночной стоимостью.

Дополнительные аргументы в пользу невозможности применения рыночной стоимости для определе-





ния кадастровой стоимости земельного участка высказаны в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 14.01.2008 по делу №А43-1391/2007-38-54¹⁴. В частности, там говорится, что для установления кадастровой стоимости земельного участка в случае определения его рыночной стоимости эта рыночная стоимость является базовой оценочной величиной, в процентах от которой устанавливается кадастровая стоимость такого участка. Механизмы оценки рыночной стоимости земельного участка и перехода от нее к кадастровой стоимости не приводятся, и поскольку нормативные акты в развитие положений п. 3 ст. 66 Земельного кодекса Российской Федерации не приняты, и в законодательстве Российской Федерации не определен процент, который составляет кадастровая стоимость от рыночной, применение рыночной стоимости в качестве базы для определения кадастровой стоимости невозможно.

Анализ нижеприведенных норм позволяет прийти к выводу о том, что понятия **«рыночная»** и **«кадастровая стоимость земельного участка»** тесно взаимосвязаны между собой. Более того, кадастровая стоимость земельного участка, расположенного в населенном пункте, прямо зависит от его рыночной стоимости.

В качестве аргументов, подтверждающих данный вывод, можно указать следующие.

Статья 66 Земельного кодекса РФ устанавливает два различных порядка определения кадастровой стоимости земельных участков. По общему правилу, если известна рыночная стоимость земельного участка, то кадастровая стоимость определяется в процентах от рыночной стоимости (ч. 3 ст. 66). В тех же случаях, когда рыночная стоимость неизвестна, кадастровая стоимость определяется в порядке проведения государственной кадастровой оценки земель (о чем говорилось выше).

Как отмечалось выше, в соответствии с п. 5 ст. 65 Земельного кодекса РФ кадастровая стоимость земельного участка используется для целей налогообложения. Налоговый кодекс РФ в

ст. 390 говорит о том, что кадастровая стоимость земельного участка является налоговой базой для исчисления земельного налога. То есть от размера кадастровой стоимости земельного участка зависит сумма земельного налога.

Государственная кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования.

Государственная кадастровая оценка земель городских и сельских населенных пунктов, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании *статистического анализа рыночных цен (выдел. авт.)* и иной информации об объектах недвижимости, а также иных методов массовой оценки недвижимости.

Под рыночной стоимостью понимается наиболее вероятная цена, по которой данный объект может быть отчужден на открытом рынке в условиях конкуренции, когда стороны сделки действуют разумно, располагая всей необходимой информацией, а на величине цены сделки не отражаются какие-либо чрезвычайные обстоятельства, т.е. когда:

- ✓ одна из сторон сделки не обязана отчуждать объект, а другая сторона не обязана принимать исполнение;
- ✓ стороны сделки хорошо осведомлены о предмете сделки и действуют в своих интересах;
- ✓ объект представлен на открытом рынке посредством публичной оферты, типичной для аналогичных объектов;
- ✓ цена сделки представляет собой разумное вознаграждение за объект, и принуждения к совершению сделки в отношении сторон сделки с чьей-либо стороны не было;
- ✓ платеж за объект выражен в денежной форме (ст. 3 Федерального закона от 29.07.98 №135-ФЗ «Об оценочной деятельности»).

Рыночная стоимость определяется в процессе независимой оценки в соответствии с законодательством «Об оценочной деятельности».

Приведенные нормы свидетельствуют о том, что кадастровая стоимость земельного участка напрямую зависит от рыночной стоимости.

Действительно, на сегодняшний день **процентное соотношение рыночной и кадастровой стоимости земли** в законодательстве не определено. Тем не менее представляется, что кадастровая стоимость земельного участка не может превышать его рыночную стоимость, во-первых, потому, что она определяется, как указывалось выше, на основании статистического анализа рыночных цен, а во-вторых, об этом, хотя и косвенно, свидетельствует норма п. 13 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ», в соответствии с которой, в случаях, если кадастровая стоимость земли не определена, для целей, указанных в ст. 65 Земельного кодекса Российской Федерации (*т.е. в том числе и для целей налогообложения. – Прим.авт.*), применяется нормативная цена земли. То есть законодатель определил указанные категории как однопорядковые.

Нормативная цена земли – показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости (ст. 25 Закон РСФСР от 11.10.1991 (в ред. 26.06.07) №1738-1 «О плате за землю»).

Постановлением Правительства РФ от 15 марта 1997 г. №319 «О порядке определения нормативной цены земли» установлено, что нормативная цена земли... не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения.

Безусловно, данная норма не является императивной, а служит скорее ориентиром соотношения нормативной цены земли и ее рыночной стоимости. Но поскольку ранее мы определили нормативную цену и кадастровую стоимость земельного участка как однопорядковые, можно предположить, что соотношение кадастровой стоимости земельного участка и его рыночной стоимости может быть аналогичным.



Споры, возникающие при проведении государственной кадастровой оценки земель, рассматриваются в судебном порядке.

В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 11 мая 2004 г. №209-О «Судебные органы при рассмотрении споров по поводу сумм земельного налога, подлежащих уплате пользователями земельных участков в городе, не ограничиваясь установлением лишь факта принятия органом местного самоуправления нормативного акта, которым установлены коэффициенты дифференциации ставки налога по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории, и проверкой правильности расчета сумм налога в соответствии с этим актом, должны, не вмешиваясь в сферу нормотворческих полномочий муниципальных образований, выявлять, проводились ли при его принятии помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности, т.е. осуществлялось ли экономическое обоснование дифференциации ставки земельного налога на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков».

Кроме того, в соответствии со ст. 8 Федерального закона «Об оценочной деятельности» в случае возникновения спора о стоимости объекта оценки, в том числе при проведении оценки объектов оценки в целях контроля за правильностью уплаты налогов в случае возникновения спора об исчислении налогооблагаемой базы, проведение оценки объекта (в нашем случае земельного участка) является обязательным.

Таким образом, приведенные правовые нормы дают основание полагать, что кадастровая стоимость земельного участка, расположенного в населенном пункте, не может превышать его рыночную стоимость, а в случае возникновения спора о размере кадастровой стоимости земельного участка должна быть проведена его

независимая оценка и определена его рыночная стоимость.

¹ О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №137-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2001. №44. Ст. 4148. (Ст. 2).

² Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель: Постановление Правительства РФ от 08 апреля 2000 г. №316 (ред. от 17.09.2007) //Собрание законодательства РФ. 2000. №16. Ст. 1709; Российская газета. 2007. 21 сентября.

³ См., например: Об утверждении Методических указаний по государственной кадастровой оценке земель населенных пунктов: приказ Минэкономразвития РФ от 15 февраля 2007 г. №39 //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №21; Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель сельскохозяйственного назначения [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития РФ от 4 июля 2005 г. №145. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс»; Об утверждении Методических рекомендаций по государственной кадастровой оценке земель особо охраняемых территорий и объектов [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития РФ от 23 июня 2005 г. №138. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс» и др.

⁴ В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным Постановлением Правительства РФ 1 июня 2009 г. №457, функции по государственной кадастровой оценке земель возложены на указанную Федеральную службу (далее – Росреестр) //Собрание законодательства РФ. 2009. №25. Ст. 3052.

⁵ Об утверждении Административного регламента Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по исполнению государственной функции «Организация проведения государственной кадастровой оценки земель»: приказ Минэкономразвития РФ от 28.06.2007 №215 //Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. №38.

⁶ Постановление ФАС Поволжского округа от 01 июня 2007 г. по делу №А72-7891/06-4/432. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

⁷ Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель населенных пунктов Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 28 декабря 2009 г. №546 //Алтайская правда. 2009. 30 декабря.

⁸ Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель лесного фонда Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 17 ноября 2008 г. №477 //Сборник законодательства Алтайского края. 2008. №151 (ч. 2). С. 43.

⁹ Об утверждении результатов государственной кадастровой оценки земель сельскохозяйственного назначения Алтайского края: постановление Администрации Алтайского края от 14 ноября 2007 г. №519 (ред. от 17.11.2008) // Сборник законодательства Алтайского края. 2007. №139. (ч. 6, 7, 8).

¹⁰ См.: Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2008 году.

¹¹ Постановление ФАС Поволжского округа от 01 июня 2007г. по делу №А72-7891/06-4/432. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

¹² Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14 августа 2008 г. №Ф04-4981/2008(9836-А45-23) по делу №А45-18919/2006-16/479. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

¹³ Постановление ФАС Поволжского округа от 31 марта 2009 г. по делу №А06-5674/2008. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».

¹⁴ Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 14 января 2008 г. по делу №А43-1391/2007-38-54. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. URL: Справ.-правовая система «Консультант Плюс».





Юлия Николаевна Райфегерст, преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, аспирант ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»

Цель экономического развития в целом и модернизации российской экономики в частности – это повышение качества жизни людей. Поэтому важным направлением деятельности органов финансового контроля является повышение эффективности расходования бюджетных средств и других государственных ресурсов. Решение этой задачи предполагает совершенствование системы финансового контроля в стране. Целью настоящей публикации выступает анализ правовых и организационных основ осуществления финансового контроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. В работе особое внимание уделено законодательству Алтайского края и муниципальным правовым актам города Барнаула, которыми регулируется деятельность контрольно-счетных органов Алтайского края и г. Барнаула.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственный финансовый контроль – это осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджета по объемам, структуре и целевому назначению, определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств, оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов бюджета, а также анализ выявленных отклонений от установленных показателей бюджета и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом.

Россия – федеративное государство с многоуровневой бюджетной системой, что предполагает разграничение компетенции между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, в том числе и в части формирования бюджетов и контроля за их исполнением.

Однако сами бюджетные средства невозможно четко разграничить между этими уровнями. Многие местные бюджеты в значительной степени формируются за счет трансфертов из региональных, которые, в свою очередь, получают средства из федерального бюджета. В то же время некоторые муниципальные образования служат основными источниками формирования доходов федерального и региональных бюджетов. Совокупность местных бюджетов – фактически фундамент всей бюджетной системы. Вышестоящие бюджеты опираются на этот фундамент, тесно связаны с ним межбюджетными отношениями. Финансовые потоки пронизывают все уровни бюджетной системы,

что позволяет рассматривать ее как единую финансовую систему страны¹.

При этом ни один из трех уровней бюджетной системы не должен оставаться вне сферы финансового контроля. Общепринятые в мировой финансовой практике функции государственного финансового контроля предусматривают контроль за бюджетными средствами в целом (что в многоуровневых бюджетных системах предполагает контроль также и за средствами региональных и местных бюджетов), а также за эффективностью использования всех видов государственной и муниципальной собственности.

Система финансового контроля – это прежде всего единство целей, принципов и согласованность действий в области контроля за федеральными, региональными и муниципальными бюджетными средствами. То есть не «контрольно-счетная вертикаль», которую в нашем государстве и никогда не предполагали строить, а единство принципов функционирования системы органов финансового контроля.

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов (ст. 2 Федерального закона от 11 января

1995 г. №4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»)².

Тот факт, что Счетная палата формируется Федеральным Собранием и подотчетна ему, а члены ее Коллегии, в соответствии с Конституцией, назначаются Государственной Думой и Советом Федерации, никоим образом не превращает ее в некий придаток законодательной власти. Авторитетные правоведы относят Счетную палату, наряду с прокуратурой и Банком России, к независимым органам государственной власти с особым статусом, созданным и действующим в соответствии с Конституцией и федеральными законами, а значит, Счетная палата обладает функциональной и организационной независимостью.

Счетная палата Российской Федерации оказывает контрольным органам регионального уровня методическую, правовую и организационную помощь, содействует внедрению в практику единых принципов и стандартов контроля. Ни о каком диктате здесь говорить не приходится – региональные палаты формируются региональными парламентами, а их объединение в рамках Ассоциации контрольно-счетных органов Российской Федерации носит добровольный характер³.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетная система страны объединяет бюджеты всех уровней – федерального, регионального и местного (муниципального). Закрепленный в кодексе принцип единства бюджетной системы означает единство правовой базы, единый порядок бюджетного финансирования, ведения учета доходов и



расходов бюджета, единство санкций за нарушение бюджетного законодательства. В нем закреплены общие формы государственного и муниципального контроля, единые права контрольных органов на получение необходимой информации и т.д., что по сути и означает установление общих правил контроля за использованием средств бюджетов всех уровней.

С 1 января 2009 г. вступил в действие в полном объеме 131-й Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Регионам предоставлено больше самостоятельности в бюджетно-финансовых вопросах. В этой связи больше внимания стало уделяться формированию и совершенствованию системы финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. На муниципальном уровне данный контроль нуждается в большем совершенствовании. Прежде всего, должны быть сформированы единые стандарты контрольных мероприятий.

На уровне субъектов Федерации их представительные органы власти образуют контрольно-счетные палаты как органы постоянно действующего государственного контроля. В соответствии с Законом Алтайского края от 3 сентября 2007 г. №75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае»⁴ Алтайское краевое Законодательное Собрание осуществляет следующие формы финансового контроля:

1) предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проектов законов о краевом бюджете, о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края и иных проектов законов по бюджетно-финансовым вопросам;

2) текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения краевого бюджета, бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп Алтайского краевого Законодательного Собрания, в ходе депутатских слушаний и в связи с депутатскими запросами;

3) последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении краевого бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Алтайского края.

Алтайское краевое Законодательное Собрание образует постоянно действующий орган государственного финансово-

го контроля – Счетную палату Алтайского края, которая обладает организационной и функциональной независимостью. Основное направление деятельности Счетной палаты Алтайского края – это контроль за своевременным исполнением по доходам и расходам краевого бюджета, бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, внебюджетных и валютных средств краевых государственных унитарных предприятий и краевых государственных учреждений по объемам, структуре и целевому назначению, а также средств, выделенных Алтайскому краю из федерального бюджета (ст. 2 Закона Алтайского края от 19 ноября 2001 г. №89-ЗС «О Счетной палате Алтайского края»⁵).

Контрольные полномочия Счетной палаты Алтайского края распространяются на государственные органы (в том числе их аппараты) и учреждения в Алтайском крае, на территориальные государственные внебюджетные фонды, а также на органы местного самоуправления, предприятия, организации, банки, страховые компании и другие финансово-кредитные учреждения, их союзы, ассоциации и иные объединения вне зависимости от видов и форм собственности, если они получают, перечисляют, используют средства из краевого бюджета или используют краевую собственность, либо управляют ею, имеют предоставленные законодательством Алтайского края налоговые, кредитные и иные льготы и преимущества, а также полноту и своевременность получения средств, выделенных Алтайскому краю из федерального бюджета.

По мнению С.В. Степашина, Председателя Счетной палаты Российской Федерации, не нужно создавать административную «вертикаль» в контрольной сфере, а необходимо обеспечить единство в правовом статусе, полномочиях и профессиональном уровне контрольно-счетных органов в субъектах Российской Федерации⁶. И определенный прогресс в данной сфере уже есть. Так, Счетная палата и Ассоциация контрольно-счетных органов Российской Федерации реализуют целую серию мероприятий, которые направлены на «подтягивание» уровня всех региональных счетных палат до единых стандартов. Это, прежде всего, совместные проверки, обмен профессиональным опытом и методическая помощь.

Важное значение имеет практика проведения профессиональной сертификации региональных контрольно-счетных органов. По состоянию на конец

2009 г. такие сертификаты получили 11 из 83 региональных контрольно-счетных органов. Но очевидно, что при наличии необходимой законодательной базы развитие и укрепление системы региональных контрольно-счетных органов происходили бы гораздо быстрее.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление не входит в систему государственной власти. Однако это не означает, что деятельность органов муниципального финансового контроля не должна соответствовать общим принципам организации финансового контроля в стране. Средства бюджетов муниципальных образований – это тоже общественные ресурсы, причем весьма значительные. Поэтому в России, как это делается практически во всех цивилизованных странах, за муниципальными бюджетами также должен быть установлен внешний финансовый контроль.

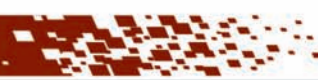
По состоянию на январь 2010 г. в России в 2850 муниципальном образовании созданы свои контрольно-счетные органы, призванные выполнять функции внешнего контроля⁷. Они руководствуются своей собственной нормативной базой, нередко отличающейся от федерального, регионального законодательства и норм регулирования финансовой и хозяйственной деятельности в других муниципальных образованиях. Это затрудняет выработку единых методик проведения контрольных мероприятий, сопоставление их результатов, создает проблемы во взаимоотношениях с федеральными и региональными финансовыми, контрольными и правоохранительными органами.

Муниципальный финансовый контроль – контроль за правомерным, целевым, эффективным использованием средств бюджета муниципального образования. В соответствии с Решением Барнаульской городской Думы от 26 октября 2007 г. №642 «Об утверждении Положения о бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в городе Барнауле»⁸ финансовый контроль городской Думы осуществляется в следующих формах:

1) предварительный контроль – в ходе обсуждения и утверждения проекта решения о бюджете города и иных проектов решений по бюджетным и финансовым вопросам;

2) текущий контроль – в ходе рассмотрения отдельных вопросов исполнения бюджета города на заседаниях комитетов, комиссий, рабочих групп городской Думы;





3) последующий контроль – в ходе рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении бюджета города.

Счетная палата города Барнаула является постоянно действующим контрольным органом местного самоуправления г. Барнаула. Счетная палата образуется в целях контроля за исполнением бюджета г. Барнаула, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта бюджета города, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности города Барнаула (ст. 2 Решения Барнаульской городской Думы от 8 августа 2008 г. №795 «Об утверждении Положения о Счетной палате города Барнаула»)⁹.

В рамках действующего федерального законодательства непосредственную нормативную основу организации и деятельности контрольного органа муниципального образования составляют Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряд статей Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с ними контрольный орган муниципального образования является обязательным элементом системы органов местного самоуправления и предназначен для осуществления контроля за исполнением местного бюджета, соблюдения установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности. К тому же он должен иметь организационную и функциональную независимость.

В то же время практика показывает, что в основе мотивации многих незаконных решений, принимаемых на местном уровне, можно выделить две группы нарушений законов: субъективного и объективного порядков. К первой группе относится недостаточная юридическая осведомленность субъектов правотворческой деятельности муниципального уровня. Ко второй группе – факторы, связанные с противоречиями, разногласиями и проблемами правовой базы Российской Федерации, что неизбежно подталкивает муниципальные образования к созданию собственной муниципальной системы законодательства, которая зачастую противоречит Конституции РФ и федеральным законам¹⁰.

Поэтому основной проблемой успешного развития муниципальных контрольно-счетных органов является отсутствие единой нормативно-правовой базы. Именно здесь кроются большие возможности административного ресурса для ограничения деятельности ревизоров.

Нельзя не согласиться с мнением И.Г. Дахова, Председателя Союза МКСО, что пока в действующем законодательстве не будет прописана норма обязательности создания муниципальных контрольно-счетных органов, эффективного муниципального финансового контроля в стране не будет¹¹. На сегодняшний день решение о создании контрольно-счетного органа зависит от политической воли органов власти муниципальных образований.

В действующем законодательстве не определены инструменты ответственности и контроля за созданием муниципальных контрольно-счетных органов со стороны органов государственной и местной власти, не предусмотрена соответствующая отчетность и подотчетность.

Необходимо оперативно решать вопрос о законодательном установлении обязательности создания контрольно-счетных органов в крупных муниципальных образованиях (городские округа и муниципальные районы), с одновременным сохранением права контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, муниципальных районов и городских округов проверять бюджеты городских и сельских поселений.

Так, например, ст. 62 Положения «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в городе Барнауле» предусматривает право городской Думы в ходе осуществления финансового контроля на создание Счетной палаты. То есть нормативно установлено право, а не обязанность создания органа финансового контроля.

Нерешенной остается финансовая и кадровая проблемы. Формально органы муниципального контроля создаются, но в силу недостатка ресурсов не могут эффективно выполнять возложенные на них задачи. У 60% городов штатная численность контролеров составляет 1–4 человека, а в 40% муниципальных районов численность контрольно-счетных органов составляет одну единицу¹².

Международный, да и российский опыт убедительно показывает, что понастоящему эффективно могут работать лишь независимые контрольно-счетные органы, которые имеют организационную форму самостоятельного юридичес-

кого лица. Между тем, например, только 30% муниципальных контрольно-счетных органов в городских округах имеют статус юридического лица, а в муниципальных районах – лишь 15%.

Таким образом, система государственного финансового контроля – это контроль за федеральными, региональными и муниципальными бюджетными средствами. Поэтому в целях повышения эффективности контроля на всех уровнях необходимо выработать общие принципы его построения, упорядочить нормативно-правовую базу, установить единые методические подходы к проведению контрольных мероприятий, решить финансовые и кадровые вопросы. Повышение результативности государственного финансового контроля приобретает особую актуальность, так как Счетная палата Российской Федерации и региональные контрольно-счетные органы должны обеспечить целевое использование бюджетных средств в рамках правительственных программ поддержки бизнеса, инфраструктуры и социальной сферы.

¹ Степашин С.В. Казна любит счет. Кому и зачем нужна система государственного финансового контроля в России // Парламентская газета. 2002. №6. С. 3–6.

² Собрание законодательства РФ. 1995. №3. Ст. 167.

³ Степашин С.В. Система государственного финансового контроля будет единой, а бюджетный процесс – прозрачным // Экономическая политика. 2007. №10. С. 8–12.

⁴ Сборник законодательства Алтайского края. 2007. №137 (ч. 1). С. 8.

⁵ Сборник законодательства Алтайского края. 2001. №67. С. 97.

⁶ Степашин С.В. Тезисы доклада Председателя Счетной палаты Российской Федерации на совещании по вопросу совершенствования государственного контроля в Российской Федерации // Бюллетень Счетной палаты. 2009. №12. С. 6–10.

⁷ Союз Муниципальных контрольно-счетных органов РФ/Счетная палата РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ach.gov.ru>.

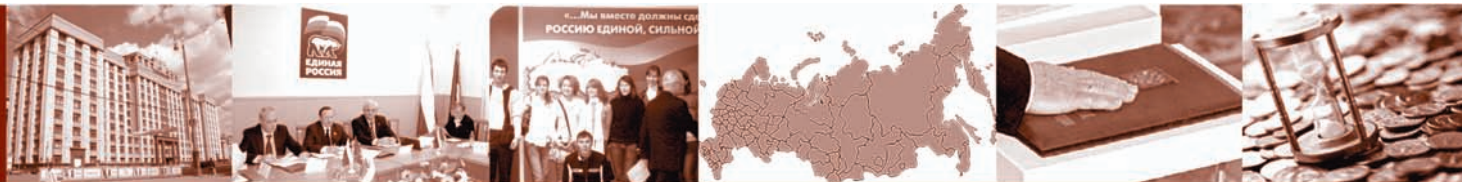
⁸ Вечерний Барнаул. 2007. 13 ноября.

⁹ Вечерний Барнаул. 2008. 12 августа.

¹⁰ Светченко А.Е. Парадоксы законодательства для местного самоуправления // Экономическая политика. 2009. №1. С. 14–20.

¹¹ Дахов И.Г. Выступление на конференции руководителей и специалистов контрольно-счетных органов муниципальных образований Центрального федерального округа // Бюллетень Счетной палаты. 2009. №2. С. 16–22.

¹² Лагутин И.Б. Муниципальный финансовый контроль в Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. №2. С. 26.





Константин Васильевич Гордеев, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

В современных условиях бюджетные учреждения являются основой системы оказания государственных и муниципальных услуг потребителям – физическим и юридическим лицам. Поиск оптимального механизма функционирования бюджетной сферы на основе общеэкономических принципов экономности и эффективности является центральным звеном современного этапа бюджетной реформы. В статье сделана попытка обобщения новаций в статусе бюджетных учреждений, которые вносятся Федеральным законом от 08.05.2010 №83-ФЗ.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2010–2012 ГГ.

Бюджетная система РФ является важнейшей составляющей финансовой системы страны. Как динамичная, сложная, многоуровневая структура, бюджетная система РФ постоянно развивается. Этого требуют как изменяющиеся условия внешней среды, так и приоритеты бюджетной политики, формируемые Президентом РФ, Правительством РФ, органами государственной власти в регионах.

Исполнение органами государственной власти и местного самоуправления задач и полномочий, закрепленных за ними, возможно различными способами. Это и организация бюджетных учреждений для оказания населению государственных и муниципальных услуг, и передача функций по решению социально значимых вопросов различным юридическим лицам – хозяйствующим субъектам с последующей компенсацией их затрат. Возможны и иные варианты. Как показывает практика, основу системы оказания государственных и муниципальных услуг составляют именно бюджетные учреждения.

Современное состояние экономики и объективная необходимость повышения эффективности бюджетных расходов накладывают существенные ограничения на деятельность учреждений бюджетной сферы. **Существующая в Российской Федерации система бюджетных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления, от принципов оптимальности и достаточности для**

предоставления государственных и муниципальных услуг.

Согласно сведениям Министерства финансов РФ количество бюджетных учреждений в Российской Федерации весьма велико и составляет более 300 тысяч организаций¹. При этом, несмотря на регулирующие и контролирующие усилия Минфина РФ, количество учреждений федерального уровня год от года продолжает увеличиваться.

На уровне Алтайского края функционирует свыше 600 краевых бюджетных учреждений. Наиболее многочисленную и разветвленную бюджетную сеть составляют учреждения социального обслуживания населения – свыше 200, и образования – свыше 120 учреждений.

В настоящее время уже можно сказать, что ожидаемого эффекта не принесло принятие в 2006 г. Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях». За время действия Закона в разряд автономных переведено только 4 федеральных бюджетных учреждения. На региональном уровне создание автономных учреждений идет более активно, но лишь в тех субъектах Российской Федерации, где внедряются современные модели управления бюджетной системой (Тюменская область, Красноярский край, Республика Татарстан и другие). Всего по состоянию на середину 2009 года в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровне действовало 755 автономных учреждений, в том числе 472 государственных (63%) и 283 муниципальных (37%)².

Своим названием автономные учреждения обязаны установленной за-

коном их самостоятельности по своим обязательствам, поскольку собственник имущества автономного учреждения не несет ответственности по обязательствам автономного учреждения, что является существенным отличием данного учреждения от бюджетного³.

Отсутствие ожидаемых результатов принятия Федерального закона «Об автономных учреждениях», на наш взгляд, обусловлено целым рядом причин.

Во-первых, действующим законодательством закреплена определенная сложность и длительность процедур преобразования учреждений. По каждому учреждению федерального уровня необходимо решение Правительства Российской Федерации, что делает невозможным массовое изменение типа учреждений.

Во-вторых, в настоящее время отсутствуют стимулы перехода бюджетных учреждений в автономные. Сметное финансирование и индексирование расходов отчетного года как основные приемы планирования бюджета на очередной финансовый год обеспечивают поддержание определенного уровня расходов на содержание учреждений. После изменения статуса учреждения гарантии сохранения уровня финансирования отсутствуют.

Кроме того, действующее бюджетное законодательство позволяет средства, поступающие в распоряжение учреждений от оказания платных услуг, направлять на текущее содержание учреждения сверх бюджетных ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете на текущий год. В 2008 г. 1030 федеральных бюджетных





Виды государственных (муниципальных) учреждений

учреждений полностью финансировались за счет поступлений от приносящей доход деятельности. По итогам 2009 г. число федеральных бюджетных учреждений, в которых доля расходов за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, превысила 40% в общем объеме расходов, составило 4451, или 17,6% от общего количества федеральных бюджетных учреждений. В отдельных отраслях социальной сферы количество учреждений с таким уровнем внебюджетных доходов еще выше: среди

научных учреждений – 38%, в образовании – 41%, в здравоохранении – 56%.

В-третьих, существующую систему законодательного регулирования деятельности бюджетных учреждений можно охарактеризовать как вполне лояльную. Нормативные ограничения функционирования бюджетных учреждений нивелируются слабым контролем за их соблюдением со стороны органов государственного финансового контроля. В центре внимания правоохранительных органов находится прежде

всего деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, тогда как бюджетные учреждения в сегодняшних условиях – это вполне самостоятельный хозяйствующий субъект, наделенный денежными средствами и имуществом, а объем доходов от оказания услуг в рамках приносящей доход деятельности уже давно измеряется сотнями миллионов рублей.

Таким образом, созданные ранее правовые механизмы не были в полном объеме реализованы на практике, что не

Таблица 1

Количество бюджетных учреждений в Российской Федерации

	на 01.01.2007	на 01.01.2008	на 01.01.2009	2009 г. к 2007 г., %
ВСЕГО	358 568	352 932	328 002	91,5
в том числе:				
федеральные бюджетные учреждения	22 549	23 999	25 287	112,1
государственные и муниципальные бюджетные учреждения	336 019	328 933	302 715	90,1

Таблица 2

Регионы-лидеры по количеству созданных автономных учреждений (на 1 июля 2009 г.)⁴

№ п/п	Субъект РФ и входящие в него муниципалитеты	Количество автономных учреждений	Виды учреждений
1	Тюменская область	191	Детские сады, спортшколы, центры детского творчества, школы искусств, библиотеки
2	Республика Татарстан	84	Колледжи, училища, техникумы, дома-интернаты
3	Новосибирская область	62	Редакции газет, спортшколы, училища, дома культуры
4	Красноярский край	62	Редакции газет, спортшколы, училища, дома культуры
5	Кировская область	36	Редакции газет



позволило решить проблемы оптимизации бюджетной сети.

08.05.2010 Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», внесенный Правительством Российской Федерации.

Законом предусматривается изменение правового положения существующих бюджетных учреждений, способных функционировать на основе рыночных принципов, создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек и повышения эффективности их деятельности, а также создание нового типа государственных и муниципальных учреждений – казенных учреждений. Для реализации поставленных целей законом внесены изменения в 18 законодательных актов Российской Федерации, из которых 15 – акты в сфере образования, науки, культуры, архивного дела и других сферах, а также в Гражданский кодекс Российской Федерации, в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Налоговый кодекс Российской Федерации.

Изменяются принципы и механизмы финансового обеспечения государственных (муниципальных) услуг, оказываемых бюджетными учреждениями. С 1 июля 2012 г. гарантированное бюджетное финансирование на основе бюджетной сметы смогут получать только казенные учреждения.

Подавляющее большинство государственных органов, как федерального, так и регионального уровня, одновременно с административным обладают и гражданско-правовым статусом и являются бюджетными учреждениями, поскольку обеспечение их текущей деятельности осуществляется за счет бюджетных средств на основании бюджетной сметы. Статьей 6 Бюджетного кодекса РФ в определении получателя бюджетных средств закреплено, что это орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюд-

жетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета. Гражданско-правовой статус органов государственной власти устанавливается правовыми актами, определяющими правовой статус этих органов в целом.

Из логики рассматриваемого закона следует, что статус казенных учреждений должны получить в первую очередь органы власти и управления и бюджетные учреждения, без которых осуществление основных функций государства невозможно. Так, согласно ст. 20 федеральными казенными учреждениями путем изменения типа станут следующие федеральные бюджетные учреждения:

а) управления объединений, управления соединений и воинских частей Вооруженных сил Российской Федерации, военные комиссариаты, органы управления внутренними войсками, а также другие воинские формирования;

б) следственные изоляторы уголовно-испытательной системы и исправительные учреждения, исполняющие наказания;

в) специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

г) учреждения Федеральной миграционной службы, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, других силовых структур;

д) психиатрические больницы (стационары) специализированного типа с интенсивным наблюдением, лепрозории и противочумные учреждения.

Именно казенные учреждения с внесением предлагаемых изменений в действующее законодательство станут участниками бюджетного процесса публично-правового образования. Бюджетные учреждения будут лишены этого статуса.

Дееспособность бюджетных учреждений будет существенно расширена за счет предоставления права распоряжения любым закрепленным за ними движимым имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества, перечень которого будет устанавливаться органами государственной власти и местного самоуправления – учредителями соответствующих учреждений. Кроме того, бюджетные учреждения смогут более свободно заниматься приносящей доход деятельностью, и эти средства бу-

дут в полном объеме оставаться в их распоряжении.

Как хозяйствующие субъекты, бюджетные учреждения будут обязаны составлять и исполнять план финансово-хозяйственной деятельности, порядок формирования которого определит соответствующий орган государственной власти (местного самоуправления), осуществляющий функции учредителя данного учреждения.

Бюджетным учреждениям предоставляется право привлекать кредитные ресурсы, а также выступать учредителем других некоммерческих организаций и с согласия собственника (Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование) передавать им денежные средства и иное имущество, за исключением особо ценного движимого имущества. Кроме того, устраняется субсидиарная ответственность государства (муниципального образования) по обязательствам бюджетных учреждений.

Существенным ограничением деятельности бюджетных учреждений «с расширенным объемом прав» останется обязанность производить закупки в соответствии с требованиями Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Казенные учреждения, напротив, будут не вправе выступать учредителями или участниками юридических лиц, а доходы от оказания ими платных услуг в полном объеме будут зачисляться в соответствующий бюджет.

Основой финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений станет государственное (муниципальное) задание, в соответствии с которым учреждениям из бюджета будут предоставляться субсидии на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных (муниципальных) услуг или выполнением работ. В объеме субсидий должны быть учтены расходы на содержание недвижимого и особо ценного движимого имущества бюджетного учреждения, а также средства на уплату налога на имущество.

Субсидии из бюджетов бюджетной системы бюджетным учреждениям смогут предоставляться и на иные цели, например, на исполнение публичных денежных





обязательств перед физическими лицами, на осуществление мероприятий в соответствии с нормативными правовыми актами государственной власти и местного самоуправления и на другие цели.

С 1 января 2011 г. по 1 июля 2012 г. устанавливается переходный период, который позволит как бюджетным учреждениям, так и казенным функционировать, по сути, в прежнем правовом режиме. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе самостоятельно выбрать вариант финансового обеспечения деятельности бюджетных учреждений в переходный период – бюджетно-сметное финансирование или субсидирование. Сохранится действие ранее принятых нормативно-правовых актов, лицевого счета учреждений переоткрываться не будут, а внебюджетные доходы до конца 2010 г. останутся в распоряжении казенных учреждений. С 1 июля 2012 г. вся бюджетная сфера страны должна быть переведена на предоставление бюджетных субсидий на основе государственных и муниципальных заданий.

Первоначальные нормативы затрат на оказание услуг бюджетными учреждениями и затрат на содержание их имущества должны будут определить органы власти – главные распорядители бюджетных средств. При этом за основу будет принят объем бюджетных ассигнований, предусмотренных учреждению по смете в 2010 г. В дальнейшем планируется перейти к нормативному расчету затрат на оказание услуг.

На уровне Алтайского края создана правовая основа формирования государственного задания в виде Постановления Администрации Алтайского края от 07.09.2009 №385 «Об утверждении положения об условиях и порядке формирования и финансового обеспечения выполнения государственного задания органами исполнительной власти Алтайского края и краевыми государственными учреждениями». Вместе с тем принятие Федерального закона от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» требует внесения изменений в целый ряд законодательных и нормативных правовых актов, в том числе в законы Алтайского края от

03.09.2007 №75-ЗС «О бюджетном устройстве, бюджетном процессе и финансовом контроле в Алтайском крае», от 14.09.2006 №98-ЗС «О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Алтайского края», от 02.12.2009 №95-ЗС «О краевом бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов», Постановления Администрации края от 29.12.2008 №567 «Об утверждении положения о порядке создания, реорганизации и ликвидации государственных унитарных предприятий, казенных предприятий и государственных учреждений Алтайского края», от 22.04.2008 №161 «Об утверждении порядка определения видов особо ценного движимого имущества краевого автономного учреждения» и другие.

Потребуется принятие ряда новых нормативных правовых актов по вопросам, которые отнесены законопроектом к ведению органов государственной власти субъектов Российской Федерации. По оценкам разработчика законопроекта – Правительства Российской Федерации – для его реализации только на федеральном уровне потребуется разработка около 40 нормативных актов.

Предусматривается несколько этапов реализации Федерального закона №83-ФЗ:

- 1) до 1 декабря 2010 года необходимо:
 - принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений о форме финансового обеспечения бюджетных учреждений, о порядке использования внебюджетных средств бюджетными и казенными учреждениями в переходный период;
 - о создании казенных учреждений путем изменения типа существующих бюджетных учреждений;
- 2) до 1 января 2011 г. утвердить на федеральном и субфедеральном уровнях перечни недвижимого имущества подведомственных учреждений в целях расчета субсидий на его содержание;
- 3) до 1 марта 2011 г. принять решения об отнесении движимого имущества бюджетных учреждений к особо ценному движимому имуществу;
- 4) до 1 декабря 2011 г. внести изменения в уставы региональных и муниципальных бюджетных и казенных учреждений;
- 5) в течение одного года после официального опубликования принять ре-

шения о ликвидации или реорганизации и провести указанные процедуры в отношении автономных учреждений, созданных для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, не предусмотренных ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Необходимо отметить, что реализация реформы бюджетной сферы в нашей стране будет осуществляться на фоне дальнейшего совершенствования механизмов и принципов разграничения полномочий между уровнями власти и управления. Проектом Программы повышения эффективности бюджетных расходов на период до 2012 г., разработанной Министерством финансов России, планируется завершить перевод на региональный уровень федеральных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также рассмотреть вопрос о целесообразности и критериях передачи субъектам Российской Федерации части федеральных учреждений высшего профессионального образования, здравоохранения, культуры. Кроме того, предлагается расширить полномочия субъектов Российской Федерации в сфере социальной защиты населения с ликвидацией отдельных необеспеченных «мандатов», завершением монетизации натуральных льгот и снятием установленных федеральным законодательством ограничений по реструктуризации публичных нормативных обязательств с использованием критериев нуждаемости.

¹ Дорога в казенный дом. Депутаты занялись реформой бюджетных учреждений // Новые известия. 2010. 15 февраля [Электронный ресурс]. URL : <http://www.newizv.ru/news/2010-02-15/121830/>

² Алексей Лавров провел в Казани совещание с финансовыми органами Татарстана [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tatarinform.ru/news/2010/02/19/206807/>;

³ Григорьева Н.С. Правовой режим имущества автономных учреждений // Юрист. 2008. №8. С. 18.

⁴ Жигалов Д. Государственные задания автономным учреждениям (расчет объема финансового обеспечения) // Бюджет. 2010. январь [Электронный ресурс]. URL : <http://bujet.ru/article/69230.php>





Юлия Александровна Тихомирова, доцент кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

В статье раскрывается содержание идеи персонализированного, ориентированного на индивидуального гражданина многофункционального электронного правительства; дается сравнительный анализ целей и приоритетов программ создания электронного правительства в нашей стране и за рубежом, а также характеристика текущего состояния дел в сфере формирования электронного правительства в России.

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Информационно-компьютерные технологии в настоящее время относятся к числу наиболее активно и динамично развивающихся сфер жизни общества. При этом они оказывают наиболее широкое влияние на все стороны общественной жизни. Поистине революционные преобразования эти технологии вносят в функционирование традиционных общественных и государственных институтов, среди которых не является исключением и государство в целом, и государственная служба как его важнейшая часть.

Как известно, традиционная модель государственного управления разрабатывалась для послевоенного индустриального общества, которое основывалось на единстве потребностей людей в базовом медицинском обслуживании, образовании, жилье, социальной обеспеченности и коммунальных услугах. Тогда же были организованы крупные вертикальные министерства, осуществляющие руководство конкретной сферой деятельности. Эти организации отличались тем, что для выполнения поставленных задач им не требовалось взаимодействовать друг с другом. Существование разнородных сетей – характерная черта этого традиционного подхода к государственному управлению, приводящего к обособленным системам и службам. Переход к информационному обществу ведет к коренному переосмыслению роли и структуры государственных служб – точно так же, как это случилось при появлении индустриального общества.

К числу важнейших приоритетов в деятельности Правительства РФ в

настоящее время относится обеспечение целостности системы управления страной на всех уровнях – от высшей государственной власти до местного самоуправления. Именно на реализацию указанной цели ориентируется концепция формирования в России электронного правительства, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г.

На сегодняшний день программы электронного правительства существуют и реализуются на тех или иных этапах во многих странах мира. Наиболее активно проекты электронного правительства внедряют в США, Великобритании, Канаде, Австралии, Сингапуре и других странах. С начала 2000 г. к реализации такого проекта приступили правительства Японии, Дубай и Катар.

Вместе с тем до сих пор отсутствует единое общепринятое толкование понятия «электронное правительство». Не существует также полного согласия ни в обосновании принципов, из которых следует необходимость и целесообразность внедрения технологий электронного правительства, ни в понимании основных направлений развития этого современного института. Другими словами, концепция электронного правительства все еще нуждается в серьезном анализе и самом широком научном обосновании.

На наш взгляд, одной из самых распространенных ошибок в подходе к определению электронного правительства является его отождествление с правительством, работающем в режиме онлайн. Так, наиболее кратко сущность концепции электронного правитель-

ства определяется следующим образом: государство в Сети. Отметим в связи с этим, что степень присутствия государства в Сети служит основным критерием для разграничения принципиальных стадий (этапов) развития электронного правительства. Накопленный в развитых странах опыт внедрения программ электронного правительства позволяет сформулировать пять последовательных этапов этого процесса, подробная характеристика которых уже была дана нами в предыдущих статьях, посвященных проблеме электронного правительства¹. Здесь же лишь заметим, что если на первых этапах присутствие государства в Сети только формируется, то пятый этап позволяет правительству осуществлять все услуги через правительственный портал, а пользователю Сети дает возможность немедленно получать любую услугу.

Таким образом, бессмысленно отрицать тот факт, что цифровое присутствие правительственных структур в глобальной сети является неотъемлемым элементом электронного правительства. Вместе с тем важно понимать, что правительство, работающее в режиме реального времени, далеко не всегда является электронным правительством. Чаще всего оно представляет собой статичные сайты правительственных структур, которые редко содержат что-либо помимо общей информации о работе данной правительственной структуры и контактных телефонов (первый этап формирования электронного правительства). Лишь самые продвинутые из них предлагают гражданам небольшое количество электронных операций, напри-





мер уплаты налогов, регистрационных сборов, таможенных пошлин (второй-четвертый этапы). Однако, как известно, постепенное накопление неких количественных изменений неминуемо должно привести к переходу в новое качество. Применительно к нашей проблеме это означает: на пятом этапе границы между правительственными подразделениями становятся чрезвычайно подвижными, что позволяет говорить о значительно более глубокой перестройке традиционных форм деятельности, а следовательно, о новом качестве правительства и организации его деятельности.

Рассмотрим в качестве примера сценарий, который поможет понять содержание идеи персонализированного, ориентированного на индивидуального гражданина многофункционального электронного правительства.

Представьте владельца малого предприятия, который по электронной почте получает напоминание, что пора обновить свою лицензию. В электронном письме указаны основные характеристики его предприятия и гиперссылки на правительственные сетевые операционные приложения для обновления лицензии предприятия. На сайте предприниматель просматривает свою текущую лицензию и замечает, что указанный почтовый адрес устарел. Он исправляет адрес, подтверждает внесенные изменения и осуществляет электронную оплату за обновление лицензии.

Одновременно обновляется правительственная база данных: в нее вносятся информация об изменении адреса и обновлении лицензии, вступающей в силу с момента внесения оплаты. Лицензия полностью обновлена еще на год. Через несколько минут предприниматель получает второе электронное письмо, подтверждающее обновление лицензии и размер оплаты. В нем также указана гиперссылка на веб-страницу для получения подтверждения оплаты, где содержится основная информация об обновлении, сумма и дата оплаты. Предприниматель может также распечатать данную информацию в качестве «квитанции» для своего архива.

Позже, приняв решение заняться дополнительными видами деятельности, предприниматель решает изучить требования к их лицензированию. Он заходит на центральную веб-страницу правительства и видит персонализированный набор информации и меню команд для владельцев малого бизнеса (информация организована в соответ-

ствии с потребностями потребителя, а не по функциям правительства). Выбрав соответствующий пункт меню, предприниматель получает сжатую информацию о лицензировании нового бизнеса и прямую ссылку на программное приложение для получения лицензии на новый вид деятельности. Это программное приложение управляет процессом подачи заявки на лицензию на новый вид деятельности от начала до конца, помогая предпринимателю ответить на серию вопросов о типе деятельности, форме владения и т.д.

На основе полученных ответов программное приложение адаптирует соответствующие поля декларации. Логика, заложенная в декларацию, обеспечивает соответствие вносимых в поля данных (например, нужную длину, соответствие числовых значений). Если на каких-то этапах процесса подачи заявки требуется участие правительственных учреждений (например, проведение инспекции), его также можно запросить в режиме реального времени. Соответствующее ведомство автоматически получает уведомление и может использовать то же программное приложение, чтобы организовать и проконтролировать работу различных отделов по назначению даты и исполнителей, проведению и получению результатов инспекции.

В итоге предприниматель получает автоматическое уведомление по электронной почте о завершении инспекции и, чтобы продолжить процесс оформления лицензии, может по ссылке вернуться точно в то место в программном приложении, где он остановился в прошлый раз. Он также может контролировать состояние получения лицензии: получить информацию о том, какие этапы были уже завершены, какие еще находятся в обработке и кто отвечает за эту работу (он сам, государственное ведомство или третья сторона).

Когда все этапы завершены, предприниматель может просмотреть результаты обработки своей заявки в режиме онлайн и произвести оплату в электронном формате. В результате он получает лицензию на новый вид деятельности, которая доставляется в электронном формате и может быть распечатана в виде бумажного документа для архива.

Рассмотренный нами пример заставляет говорить об электронном правительстве не только как о способе модернизации уже существующих структур и отношений, а как о вполне самостоятельной идее комплексной трансфор-

мации самих принципов организации управления государством, целостной концепции, направленной на повышение эффективности административной деятельности.

Подобный подход, при котором электронное правительство воспринимается как концепция осуществления государственного управления, представляется нам наиболее отвечающим потребностям общества в условиях его масштабного информационного преобразования.

При этом самым важным критерием повышения эффективности административной деятельности государства в целом должно стать удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы государственных структур.

Анализ зарубежных программ внедрения проектов электронного правительства с очевидностью демонстрирует намерение властей представить его в качестве существенного элемента масштабной трансформации общества. Чаще всего зарубежные программы направлены на удовлетворение потребностей граждан.

Сравним приоритеты, сформулированные в некоторых зарубежных и российской программах формирования электронного правительства (см. табл.)².

Сопоставление целей российского проекта и его зарубежных аналогов позволяет сделать вывод о том, что все они в основном направлены на удовлетворение потребностей граждан через модернизацию государственных структур на основе информационно-компьютерных технологий. При этом важно подчеркнуть, что информационные технологии предоставляют принципиально новые возможности более полной, более экономичной и более динамичной реализации этих потребностей.

Так, одно из наиболее очевидных преимуществ систем электронного правительства состоит в снятии ограничений, присущих традиционным способам работы правительственных сервисов с гражданами. В частности, это ограниченное промежуток времени для осуществления транзакций, который при этом обычно совпадает с рабочим временем большинства предприятий, компаний, организаций и частных лиц. Но с внедрением правительственного портала это ограничение во многом снимается. Правительства ряда европейских стран (например, Великобритании и Финляндии) официально провозгласили



намерение обеспечить круглосуточное обслуживание граждан. Этому будет способствовать круглосуточная работа информационных правительственных порталов.

К сфере оптимизации работы правительства через информационный правительственный портал относится и обеспечение свободного доступа граждан к ресурсам портала. Например, властями австралийского штата Виктория была введена система МАХИ, ставшая лауреатом множества премий. Эта система представляет собой единый узел обслуживания населения, доступный не только с настольных компьютеров, но и через 50 киосков, а также по телефону 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, 365 дней в год. Система обеспечивает проведение операций между местным правительством и физическими и юридическими лицами. В ходе работы портала, в частности, было выявлено, что около 40% операций, выполняющихся с помощью МАХИ, осуществляются в нерабочее для правительственных чиновников время³.

Охарактеризуем текущее состояние дел в сфере формирования электронного правительства в России. Сегодня в стране сложились в целом благоприятные предпосылки для повышения результативности, качества и прозрачности работы государственного аппарата на основе широкого применения информационно-коммуникационных технологий. Расширяется доступ населения к электронным средствам коммуникаций и сети Интернет. По уровню распространения персональных компьютеров среди населения и доступности сети Интернет Россия стремительно сокращает отставание от развитых стран. Повышается уровень компьютерной грамотности. ИКТ все шире используются в повседневной жизни, в медицине и здравоохранении, образовании и науке. Развивается электронная торговля и электронные платежи.

ИКТ активно внедряются и в систему государственного управления. Органы государственной власти являются крупнейшими потребителями на российском рынке продукции и услуг в сфере ИКТ. В настоящее время в основном решены задачи, связанные с формированием в органах государственной власти современной базовой информационно-коммуникационной инфраструктуры. Удовлетворяются потребности органов государственной власти в компьютерной технике, создаются локальные и тер-

Цели и приоритеты программ создания электронного правительства

Канада	Руководящий принцип создания электронного правительства – организация услуг и информации в соответствии с потребностями и ожиданиями граждан. Правительство работает над тем, чтобы электронные правительственные услуги: - были общедоступными, простыми в использовании и соответствовали приоритетам канадцев; - не требовали больших затрат времени и денег; - были качественными и всесторонними; - были конфиденциальными и безопасными; - отвечали потребностям населения Канады.
Великобритания	Приоритеты электронного правительства: - правительственные онлайн-услуги должны формироваться и оказываться с учетом того, насколько они действительно полезны и удобны гражданам; - открыть возможности получения онлайн-услуг правительственных услуг для бизнеса и некоммерческих организаций; - создать институты, которые будут способствовать проведению преобразований в жизнь.
Нидерланды	Цели правительственной программы применительно к электронному правительству: - повысить электронную доступность правительства; - улучшить услуги населению; - улучшить работу правительства изнутри.
Сингапур	Цели электронного правительства: - улучшить и развить оказание услуг в электронном виде; - развивать новые способности и потенциал; - экспериментировать с новыми технологиями с прицелом на обучение населения и развитие новых возможностей для людей; - задаче тенденций в развитии государственного сектора.
Австралия	Ключевые задачи электронного правительства: - обеспечить всем австралийцам максимальные возможности для получения пользы от информационной экономики; - обеспечить получение образования и навыков, необходимых австралийцам для участия в информационной экономике; - стимулировать развитие инфраструктуры мирового уровня для информационной экономики; - значительно увеличить использование электронной коммерции австралийским бизнесом; - предоставлять все правительственные услуги в онлайн-режиме.
Россия	Цели электронного правительства: - повышение качества и доступности предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания; - повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти; - повышение качества административно-управленческих процессов; - совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления.

риториально распределенные ведомственные компьютерные сети. Успешно реализуются масштабные программы и проекты по созданию государственных информационных систем, обеспечивающих автоматизацию процедур сбора, обработки и хранения сведений, необхо-

димых для выполнения этими органами возложенных на них функций.

Первичные электронные интерфейсы, которые решают задачи доступа граждан и организаций к различной государственной информации, есть уже у





большинства органов государственной власти.

Вместе с тем приходится констатировать, что в настоящий момент Российская Федерация находится лишь на этапе вхождения в информационное общество. Достаточно сказать о том, что уровень проникновения Интернета в России на данный момент составляет всего лишь 30%⁴. Результаты внедрения ИКТ в органах государственной власти все еще носят преимущественно локальный ведомственный характер, что не позволяет добиться кардинального улучшения основных показателей работы государственного аппарата в соответствии с потребностями и ожиданиями населения. Это в первую очередь связано с тем, что большинство действующих информационных систем формировались органами государственной власти в условиях отсутствия единой нормативно-правовой базы и общей координации работ. Для обеспечения эффективной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по выработке и реализации государственной политики в сфере развития и использования информационных технологий в государственном управлении в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2010 г. «О правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» была создана правительственная комиссия по внедрению информационных технологий.

В качестве приоритетных задач в работе комиссии названы следующие: определение единой политики в сфере развития и использования ИТ в государственном управлении; выработка и реализация мер, направленных на расширение использования ИТ для повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг; повышение эффективности использования информационных технологий в органах госвласти, а также повышение эффективности межведомственного взаимодействия на основе использования ИТ.

Комиссии предстоит организовать разработку стратегий и планов по вопросам развития информационных технологий, формирования электронного правительства, а также готовить предложения и рекомендации по определению приоритетных мероприятий

и проектов в области информатизации органов государственной власти. На комиссию возложена также координация деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по переходу на предоставление государственных услуг в электронном виде. Что касается последнего момента, то сайт gosuslugi.ru начал функционировать в России с конца 2009 г. На данный момент перечень первоочередных услуг, которые министерства и ведомства должны перевести в электронный вид до 2011 г., насчитывает 60 видов. Сегодня через портал gosuslugi.ru можно получить информацию, распечатать нужный бланк. Следующим этапом предполагается подача заявок в электронном виде от пользователей ведомств. Сначала речь пойдет о наиболее популярных обращениях, связанных с расчетом пенсий и налогами. Для дальнейшего развития портала планируется принятие закона «О принципе оказания услуг». Этот законопроект уже находится на рассмотрении в Госдуме.

По мнению главы Минкомсвязи России И. Щеголева, благодаря введению практики предоставления электронных услуг государство может сэкономить существенные средства. Так, например, при введении электронных услуг в налоговой сфере в Индии собираемость налогов возросла на 125%, а исследование в Канаде показало, что стоимость предоставления услуг в электронном виде в 44 раза дешевле, чем при личной явке гражданина. Такая экономия может быть достигнута и в нашей стране⁵.

Российское общество вправе ожидать от программы создания электронного правительства практического социально-экономического результата. Такие ожидания основаны на том, что в числе целей построения в стране информационного общества и проведения административной реформы стоят радикальное сокращение очередей граждан за получением многочисленных бумажных документов и справок, а также связанных с очередями коррупционных проявлений. Поэтому результативность этой программы должна определяться не количеством поставленных программно-аппаратных комплексов и даже не экономией существенных средств, а в первую очередь позитивным социальным резонансом со стороны населения и предпринимательских структур вследствие введения процедур их дистанционного и безопасного электронного взаимодействия

с органами власти в рамках предоставления государственных услуг с использованием сети Интернет. Выступая на заседании правительственной комиссии по вопросу «О развитии информационных технологий в субъектах Российской Федерации», состоявшемся 8 февраля 2010 г. в г. Уфе Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул: «Нам нужно избавить людей от необходимости ходить по конторам, трепать там нервы в очередях тогда, когда нужно получить элементарные бумаги из БТИ, собесов, ДЭЗов, паспортных столов и регистратур в поликлиниках. Поэтому уже в ближайшие годы мы должны полностью отстроить систему предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Речь идет об информационных и сервисных порталах, интегрированных каналах связи, ведомственных и региональных банках данных». «Переход на новый формат услуг, – отметил далее В.В. Путин, – будет рассматриваться в качестве одного из важнейших показателей эффективности работы региональных и муниципальных властей»⁶.

¹ См.: Тихомирова Ю.А. Этапы становления электронного правительства в России // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2008. №1. С.30.

² Жукова Т.И. Электронное правительство – диалог с властью? [Электронный ресурс]. URL : http://www.ranet.net/guk_e_prav_dial_s_vlastu.htm; Россия: одобрена концепция электронного правительства [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2007/08/16/262784>.

³ Голобуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство как концепция государственного управления в информационном обществе. Киев, 2003. С. 78.

⁴ Шадрин Т. Включенные в сеть. Запросы граждан через Интернет могут стать для чиновников приоритетными // Российская газета. 2010. 12 марта. С. 2.

⁵ Щеголев И. Введение электронных услуг – существенная экономия для государства [Электронный ресурс]. URL : <http://mincomsvjaz.ru/news/xPages/entry.9700.html>.

⁶ Минкомсвязь РФ. Создана Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность госорганов [Электронный ресурс]. URL: <http://www.minsvjaz.ru>.





Ксения Игоревна Сиятскова, ведущий специалист отдела внутреннего долга комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике

В России уровень развития малого и среднего бизнеса в настоящее время не соответствует потребностям экономики страны. Рост производства продукции, работ и услуг на малых предприятиях явно не отражает их потенциала в формировании валового внутреннего продукта России. Вместе с тем для экономики в целом деятельность малых фирм является важным фактором повышения ее гибкости. По уровню развития малого предпринимательства специалисты даже судят о способности страны приспособиваться к меняющейся экономической обстановке.

АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ РАЗВИТИЯ МАЛОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Как явствует из определения, данного М.Г. Лапустой, малое предпринимательство – это предпринимательская деятельность, осуществляемая субъектами рыночной экономики при определенных, установленных законами критериях (показателях), конституирующих сущность этого понятия¹. Как правило, наиболее общими критериальными показателями, на основе которых субъекты рыночной экономики относятся к субъектам малого предпринимательства, являются численность персонала (занятых работников), размер уставного капитала, величина активов, объем оборота (прибыли, дохода) и др. По данным Всемирного банка, общее число показателей, по которым предприятия относятся к субъектам малого предпринимательства (бизнеса), превышает 50. Однако наиболее часто применяются следующие критерии: средняя численность занятых на предприятии работников, ежегодный оборот, полученный предприятием, как правило, за год, и величина активов. Почти во всех развитых странах первым критерием отнесения предприятия к числу малых является численность работающих.

В Европейском союзе принята такая классификация малых и средних предприятий: к микропредприятиям относят предприятия с числом работающих не более 9 человек; к малым – с числом работающих от 10 до 49 человек; к средним – с числом работающих от 50 до 249 человек. Для всех категорий предприятий товарооборот должен быть менее 40 млн евро либо общий баланс менее 27 млн евро. Важным критерием являет-

ся экономическая независимость предприятий. В Австрии, например, к малым относят предприятия с числом работающих не более 50 человек, у них должен быть годовой доход не более 5 млн евро либо балансовая стоимость активов не более 2 млн евро. Доля внешних собственников в собственности малого предприятия должна составлять не более 25%. В Италии к микропредприятиям относят предприятия с числом работающих не более 19 человек, к малым – с числом работающих от 20 до 99 человек, к средним предприятиям (малым) – с числом работающих от 100 до 199 человек, к средним предприятиям (большим) – с числом работающих от 200 до 499 человек.

Международная Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в которую входят экономически высокоразвитые страны, определяет предприятия с числом до 19 человек как «весьма малые», до 99 человек – как «малые», от 100 до 499 человек – как «средние» и свыше 500 человек – как «крупные».

В российской практике малое предпринимательство было разрешено в 1988 г. Поначалу к числу малых относили государственные предприятия, на которых среднее число ежегодно занятых не превышало 100 человек. Так, в соответствии с Постановлением Совета министров СССР, принятым в августе 1990 г., к числу малых стали относить предприятия с числом ежегодно занятых, не превышающим: в промышленности – 200 человек, в науке и научном обслуживании – 100, в других отраслях производствен-

ной сферы – 50, в отраслях непродовственной сферы – 25, в розничной торговле – 15 человек. Наряду с этим учитывался и объем хозяйственного оборота, право на определение количественного значения которого предоставлялось союзным республикам. Однако величина хозяйственного оборота практически так и не была установлена. Принцип отнесения предприятий к малым по численности работников сохранился и в современном российском законодательстве.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. №209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» к субъектам малого предпринимательства относятся внесенные в единый государственный реестр юридических лиц потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), а также физические лица, внесенные в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, крестьянские (фермерские) хозяйства, соответствующие следующим условиям:

1) «независимость происхождения» – в уставном капитале юридических лиц доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, благотворительных и иных фондов не превышает 25%, доля, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого предпринимательства, не превышает 25%;





2) средняя численность работников за отчетный период не превышает:

- 15 человек для микропредприятий;
- 100 человек для малых предприятий
- 250 человек для средних предприятий.

3) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учета налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов за календарный год не превышает:

- 60 млн рублей для микропредприятий;
- 400 млн рублей для малых предприятий
- 1 000 млн рублей для средних предприятий.

Категория субъекта малого предпринимательства определяется в соответствии с наибольшим по значению условием, установленным пунктами 2 и 3, изложенными выше. Категория субъекта малого предпринимательства изменяется только в случае, если предельные значения выше или ниже предельных значений, указанных в пунктах 2 и 3, в течение двух календарных лет, следующих один за другим.

Вновь созданные организации или вновь зарегистрированные индивидуальные предприниматели и крестьянские (фермерские) хозяйства в течение того года, в котором они зарегистрированы, могут быть отнесены к субъектам малого предпринимательства, если их показатели средней численности работников, выручки от реализации товаров (работ, услуг) или балансовой стоимости активов (остаточной стоимости основных средств и нематериальных активов) за период, прошедший со дня их государственной регистрации, не превышают предельные значения, установленные в пунктах 2 и 3, изложенных выше.

Для экономики в целом деятельностью малых фирм является важным фактором повышения ее гибкости. По уровню развития малого предпринимательства специалисты даже судят о способности страны приспособиться к меняющейся экономической обстановке. Для России, находящейся на начальном этапе развития рыночных отношений, именно создание и развитие сектора малого предпринимательства должно стать основой социальной реструктуризации общества,

обеспечивающей подготовку населения и переход всего хозяйства страны к рыночной экономике. Несмотря на трудности и неудачи, малое предпринимательство развивается, набирает темпы роста, решая экономические, социальные, научно-технические проблемы. Отрицательное влияние на развитие малого предпринимательства оказали последствия разразившегося в августе 1998 г. финансового кризиса.

По роли в развитии экономики, решении социальных задач малое предпринимательство России значительно уступает малому предпринимательству в таких развитых странах, как США, Япония, Италия и др.

Так, в 2004 г. число предприятий с численностью занятых менее 20 человек составило: в США – 6083,0 тыс., в Италии – 4002,5 тыс., в Венгрии – 825,3 тыс.

Как видно из таблицы 1, число малых предприятий в России за 1998–2008 гг. возросло с 868 тыс. до 1347,7 тыс., или на 155,3%. В 2008 г. среднесписочная численность работников малых предприятий составила 11 412,1 тыс. человек, в том числе внешних совместителей – 690,5 тыс. человек. Серьезным недостатком является малая средняя численность работающих в расчете на одно малое предприятие, которая в целом по стране составляет за последние 5 лет всего 8 человек, однако в 2008 г. средняя численность работающих в расчете на одно малое предприятие составила: в промышленности – 13 человек, в строительстве – 11, на транспорте – 8, в сельском хозяйстве и жилищно-коммунальном хозяйстве – по 17 человек. Важное значение для развития малых предприятий имеет рост инвестиций в основной капитал. За последние годы объем инвестиций значительно возрос. Если в 1998 г. суммарный объем в основной капитал малых предприятий частной и смешанной форм составлял 19,3 млрд руб., то в 2008 г. – 472,3 млрд руб. Наибольший объем инвестиций направили в 2008 г. такие субъекты Российской Федерации, как Москва (64 107,6 млн руб.) и Краснодарский край (36 049,2 млн руб.).

По данным, представленным Минрегионом России, среднероссийский показатель доли продукции, произведенной малыми предприятиями, в общем объеме валового регионального продукта составил 11,4% (рост по сравнению с 2006 г. составил 4,4%).

Динамика развития малого предпринимательства за последние годы в России, по данным Росстата, представлена в таблицах 1, 2.

Структура малых предприятий по экономическим видам деятельности не меняется в течение последних нескольких лет: порядка 45% малых предприятий занимаются торговлей, около 22% действуют в сфере услуг (здравоохранение, социальные услуги, ЖКХ, наука, информационные технологии), производственный малый бизнес представляют 11% от общего числа компаний, столько же малых предприятий занимаются строительством (11%), около 5% малых предприятий – транспортом и связью, по 3% – гостиничным делом, сельским и лесным хозяйством.

Рост малых предприятий заметен во всех видах экономической деятельности, наиболее заметное увеличение произошло в оптовой и розничной торговле, где увеличение составило 61,3 тыс. предприятий за год. Данная отрасль является наиболее привлекательной для малого бизнеса, так как не требует больших стартовых затрат и обеспечивает быструю отдачу от вложений. Без изменений осталась только отрасль «образование», где не наблюдается увеличения числа малых предприятий.

За период с 1999 по 2007 г. возрос сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) малых предприятий – с 130 398 млн руб. до 934 346 млн руб., т.е. возрос в 7 раз, что в целом свидетельствует об эффективности деятельности малых предприятий. Однако по итогам деятельности малых предприятий в отдельных отраслях экономики получен убыток.

За последние годы уменьшилось число убыточных малых предприятий. Если в 1998 г. удельный вес убыточных малых предприятий составил 39,4%, то по итогам деятельности в 2008 г. – 21,1%. Однако сумма полученного убытка увеличилась за этот период в 10 раз: с 81 038 млн руб. в 1998 г. до 836 203 млн руб. в 2008 г.

Соотношение доли прибыльных и убыточных организаций по видам экономической деятельности, приведенное в таблице 3, позволяет сделать вывод о низкой эффективности предпринимательской деятельности. Наибольшая доля убыточных предприятий в 2003 г. в сфере малого бизнеса приходилась на рыболовство и рыбоводство – 40,7% от общего числа малых предпри-



Таблица 1

Основные экономические показатели деятельности малых предприятий

Наименование показателя	Период										
	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Число малых предприятий (на конец года), тыс.	868,0	890,6	879,3	843,0	882,3	890,9	953,1	979,3	1 032,8	1 137,4	1347,7
Число малых предприятий в расчете на 10 000 человек населения	59	61	61	59	61	62	66	69	73	80	95
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей), тыс. человек	7 401,4	7 543,4	6 596,8	6 483,5	7 220,3	7 458,9	7 815,1	8 045,2	8 282,8	9 239,2	10 436,9
Средняя численность внешних совместителей, тыс. человек	717,9	947,8	617,4	607,0	502,9	546,9	608,6	630,4	656,5	640,2	690,5
Средняя численность работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера, тыс. человек	475,7	409,8	406,9	345,3	252,9	249,0	243,5	258,1	229,3	277,9	284,7
Оборот малых предприятий, млрд руб.	–	–	–	–	–	–	–	9 612,6	12 099,2	15 468,9	18 727,6
Инвестиции в основной капитал, млрд руб.	19,3	17,9	29,8	43,5	51,0	67,3	99,2	120,5	171,3	259,1	472,3

Таблица 2

Удельный вес малых предприятий в основных экономических показателях, %

Наименование показателя	Период								
	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	
Среднесписочная численность работников (без внешних совместителей)	12,8	14,3	15,0	15,9	16,7	17,8	18,9	21,1	
Средняя численность внешних совместителей	38,9	34,4	36,6	38,7	39,6	40,5	39,5	42,0	
Средняя численность работников, выполнявших работы по договорам гражданско-правового характера	26,4	21,4	22,6	22,0	22,8	19,8	22,4	22,7	
Валовой внутренний продукт	–	–	9,8	12,5	12,0	11,6			
Оборот организаций	–	–	–	–	26,0	26,3	26,6	25,8	
Инвестиции в основной капитал	2,9	2,9	2,4	3,5	3,3	3,6	3,9	5,4	

ятий, при этом в доле крупных и средних предприятий убыточные предприятия преобладали в сфере производства и распределения электроэнергии, газа и воды – 36,6%.

Второе место по числу убыточных предприятий занимает добыча полезных ископаемых, где доля убыточных – 35,3%, а по средним и крупным предприятиям рыболовство и рыбоводство – 35,5%. Наименьшее число убыточных предприятий в данном периоде как по малым, так и по крупным предприятиям приходилось на оптовую и розничную торговлю – 12–17%.

Число убыточных предприятий уменьшается как в сфере малого пред-

принимательства, так и в доле средних и крупных организаций. Специфической особенностью развития сферы малого бизнеса в нашей стране является сосредоточение мелких фирм в области торгово-посреднических услуг.

Несмотря на предпринятые шаги помощи в развитии и поддержке малого предпринимательства со стороны государственных органов, значительного роста количественного показателя малых предприятий или укрепления экономики государства за счет малого бизнеса не произошло. **Проанализировав несколько периодов развития и становления малого бизнеса, с уверенностью можно сказать, что сфера**

малого предпринимательства развивается «поступательно». Увеличится или уменьшится экономический вес малого предпринимательства – зависит от стабильности сегодняшней экономики и мер государства по укреплению данного сектора. Если субъект предпринимательства будет уверен в экономической стабильности и целенаправленной помощи государства в налогово-кредитной политике, направленной на повышение эффективности бизнеса, то и развитие бизнеса будет более поступательным и энергичным.

¹ Лапуста М.Г. Предпринимательство. М., 2008. 608 с.





Удельный вес убыточных малых предприятий в общем числе малых предприятий по видам экономической деятельности, %

	Малые предприятия						Крупные и средние предприятия					
	Период											
	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Всего	35,4	31,4	29,8	28,3	21,8	21,1	43	38,1	36,4	32,5	25,5	19,0
В том числе:												
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	48,8	40,2	42,2	34,8	26,8	24,5	53,3	38,8	42,3	35,9	25,6	15,2
Рыболовство и рыбоводство	52,4	49,2	48,5	44,2	36,0	40,7	54,9	52,1	49,6	38,3	30,8	35,5
Добыча полезных ископаемых	51,3	48,2	47,3	45,4	38,5	35,3	48,2	42,2	40,4	39,0	31,9	30,4
Обрабатывающие производства	38,8	34,2	32,7	30,4	22,9	23,1	43,4	40,2	36,6	32,7	26,2	22,6
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	40,9	36,5	36,8	33,8	26,5	28,4	59,5	58,6	53,8	50,5	43,7	35,6
Строительство	36,0	32,6	29,9	28,7	21,2	21,3	42,4	39,3	34,0	28,0	20,4	19,4
Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств и бытовых изделий	32,4	28,52	26,2	24,8	18,7	17,8	31,6	28,5	26,9	22,7	19,2	12,1
Гостиницы и рестораны	41,1	37,1	36,3	29,9	24,9	23,7	36,7	30,9	27,7	26,2	21,5	18,2
Транспорт и связь	40,7	37,2	35,7	33,8	25,7	25,3	46,4	44,5	40,6	39,0	31,0	32,1
Финансовая деятельность	37,7	34,7	34,3	33,9	31,8	–	34,3	34,5	34,2	32,4	29,0	–
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	36,1	34,0	33,4	32,8	26,0	24,9	39,8	38,2	35,6	33,2	26,2	17,9
Образование	38,9	34,0	29,3	29,6	24,1	21,5	38,5	36,8	31,0	30,7	21,0	–
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	40,0	32,5	33,1	31,6	27,3	23,5	36,0	32,4	27,0	27,5	23,2	27,5
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	37,2	33,8	33,1	33,8	28,6	26,6	41,6	39,0	36,9	34,1	26,8	23,1





Елена Владимировна Антонова, магистрант Алтайского государственного университета

Подходит к концу первый год реализации Губернаторской программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 годах. Накопленный опыт позволяет говорить о программе как об инновационной форме поддержки бизнес-сообщества со стороны государства. В статье подводятся некоторые итоги реализации программы за истекший год, а также предпринята попытка оценки достоинств и пробелов данного проекта.

НЕФИНАНСОВЫЕ ФОРМЫ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА НА ПРИМЕРЕ ГУБЕРНАТОРСКОЙ ПРОГРАММЫ ПОДГОТОВКИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КАДРОВ ДЛЯ СФЕРЫ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА АЛТАЙСКОГО КРАЯ В 2009–2011 ГОДАХ

В условиях современного финансового кризиса и нарушения производственно-хозяйственных связей между предприятиями, предпринимательство как важная часть преобразований экономических институтов играет роль экономического демпфера. **Малый бизнес России имеет достаточно высокий потенциал, дающий возможность приспособляться к изменяющимся условиям внешней среды.** Исходя из этого, субъектам малого предпринимательства необходима поддержка со стороны законодательной и исполнительной власти как федерального уровня, так и субъектов Федерации.

Одна из задач государства – формирование позитивного отношения населения к предпринимательской деятельности. Системное применение рычагов управления повышает эффективность государственной поддержки бизнеса.

Государственная поддержка предпринимательства представляет собой сознательное создание экономических и правовых условий, стимулов для развития бизнеса, а также вложение в него материальных и финансовых ресурсов на льготных условиях.

Эти цели достигаются, если государство стимулирует изменения в общественном сознании, ориентирует его на жизненные интересы и ценности среднего класса, формирует позитивное отношение различных слоев и групп населения к предпринимательской деятельности, причем не только как к источнику удовлетворения потребности в продуктах и услугах, но и как к возможному жизненному пути. Необходимо помочь гражданам сделать осознанный выбор – стать предпринимателем или остаться наемным работником, инвестировать средства в производство или использовать их для личного потребления.

Сложившаяся на сегодняшний день кризисная ситуация вынуждает хозяйствующие субъекты экономить и сокращать производство. Одним из достаточно распростра-

ненных способов экономии является сокращение рабочего персонала. При сокращении людей в массовом порядке увеличивается уровень безработицы. Однако именно постоянно растущий уровень безработицы и побуждает государство к разработке программ поддержки предпринимательства. Основным направлением таких программ является контроль состояния рынка труда. При поддержке Правительства РФ осуществляется переподготовка кадров массовых профессий, оказывается помощь тем, кто решил заниматься своим делом. Однако у значительного числа руководителей предприятий и подразделений, специалистов субъектов малого и среднего предпринимательства ощущается дефицит знаний и умений в области права, финансов, управления. По данным опроса, про-





водимого Всероссийским центром изучения общественного мнения совместно с общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России», 50% предпринимателей закрывают бизнес по причине собственной некомпетентности в данной сфере. Объясняется это тем, что в большинстве своем руководители и специалисты малых и средних предприятий не имеют специального профессионального образования. Ведь предприниматель – это человек, который, как правило, не смог найти себя в основной профессии (инженер, учитель, врач), но реализовал себя в бизнесе. Большое количество учебников по менеджменту не в полной мере пригодно для предпринимателей и руководителей малых и средних предприятий, так как они не учитывают специфики экономики данных предприятий и управления ими. А обучение персонала по специализированным программам является достаточно дорогостоящим мероприятием и поэтому чаще организуется крупными фирмами.

С точки зрения предпринимателя, именно государство должно создавать условия, в которых он сможет эффективно достигать своих целей (максимизации прибыли, эффективности инвестиций, минимизации риска, защиты собственности и личности и т.п.).

С точки зрения государства, предприниматель призван обеспечить реализацию целей и интересов более высокого порядка (рост общественного благосостояния, поддержание занятости, укрепление национальной безопасности, экономическая помощь и т.п.).

В области пересечения целей и интересов государства и бизнеса может осуществляться эффективная государственная политика. Отсюда вытекают стратегия и тактика государства по отношению к предпринимательству.

Формирование целостной системы государственной поддержки предпринимательства – сложный и длительный процесс, в основе которого лежат:

- законодательная и нормативная база, определяющая специфические условия деятельности субъектов предпринимательства, регулирующая формы и методы его поддержки и процедуры принятия решения;

- правоприменительные механизмы, гарантирующие соблюдение законности и равноправие представителей малого бизнеса в отношениях с органами власти и другими хозяйствующими субъектами;

- обеспечение безопасности и защиты предпринимателей от криминальных действий;

- система специализированных институтов, обеспечивающих разработку и реализацию государственной политики по поддержке предпринимательства (органы государственной власти и управления, общественные объединения и организации предпринимателей, специализированные объекты инфраструктуры поддержки предпринимательства, создаваемые при участии государственного и частного капитала – фонды, кредитные и страховые учреждения, технологические парки, бизнес-инкубаторы, промышленные зоны и полигоны, учебные, консультативные, информационные, лизинговые, обслуживающие структуры и т.д.);

- государственные программы, программы социально-экономического развития регионов, определяющие реструктуризацию промышленности и конверсию предприятий ВПК, инвестиции в отраслевое и региональное развитие, поставки для государственных нужд, формы занятости, миграционные потоки и т.д.;

- ресурсное (производственные площади, земельные участки, оборудование) и финансовое обеспечение (в том числе бюджетные ассигнова-

ния), необходимое для реализации мер поддержки бизнеса, наряду с созданием условий и механизмов для привлечения частных отечественных и иностранных инвестиций, а также радикальным усовершенствованием налоговой системы.

Из потребностей предпринимателей вытекает необходимость усиления работы государственных органов в данной области с учетом особенностей малого, среднего и крупного бизнеса.

В этой связи возникла необходимость разработки ведомственной целевой программы по профессиональной переподготовке в соответствии с приоритетами социально-экономического развития края руководителей и специалистов субъектов малого и среднего предпринимательства – Губернаторской программы подготовки профессиональных кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края в 2009–2011 годах.

Реализация данной программы при участии ведущих ученых и экспертов-практиков позволяет дать менеджерам малых и средних предприятий Алтайского края комплексные знания в области теории и практики организации и развития малого и среднего предприятия, обучает их навыкам эффективного управления.

Одним из условий успешной реализации программы является наличие государственной бюджетной поддержки (общий объем финансирования за счет средств краевого бюджета составляет 29340 тыс. рублей), так как многие предприниматели при нехватке профессиональных знаний не могут оплатить столь необходимое им обучение (см. табл.). Особенно это актуально для предпринимателей малых городов и районов Алтайского края.



Объемы и источники финансирования программы, тыс. рублей

Год	Объем финансирования
2009	2870
2010	9170
2011	6900
2012	10400
Итого	29340

Целью и задачами программы являются: формирование системы подготовки кадров для сферы малого и среднего предпринимательства Алтайского края на основе опыта реализации государственных планов подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации; повышение образовательного уровня и правовой культуры предпринимателей (в сфере профессиональной переподготовки); совершенствование управления экономической деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства с целью улучшения количественных и качественных параметров работы предприятий и организаций Алтайского края.

Решение задач программы обеспечивается за счет реализации программных мероприятий:

- разработка учебных программ по курсам;
- проведение конкурсного отбора слушателей;
- организация и проведение обучения руководителей и специалистов субъектов малого и среднего предпринимательства, а также объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства;
- организация и проведение стажировки руководителей и специалистов субъектов малого и среднего предпринимательства;
- проведение оценки эффективности реализации программы.

Обучение слушателей проходит на базе Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы по двум направ-

лениям: «Финансы и кредит» и «Юриспруденция». Первый набор прошел в 2009 г., общим количеством 150 человек, контингент слушателей программы формировался по результатам конкурсного отбора специалистов для обучения в рамках программы в форме собеседования.

К участию в отборе допускались:

- руководители и специалисты субъектов малого и среднего предпринимательства, имеющие высшее или среднее профессиональное образование, общий стаж работы не менее 3 лет и стаж работы на предприятии не менее 1 года (предпочтительно);

- руководители и специалисты объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства, имеющие высшее или среднее профессиональное образование, общий стаж работы не менее 2 лет и стаж работы на объекте инфраструктуры поддержки предпринимательства не менее 1 года (предпочтительно).

Преимущественным правом при отборе пользовались руководители и специалисты, работающие в следующих сферах: инновационная и инвестиционная деятельность, экспортно ориентированный бизнес, сельскохозяйственное производство и переработка, промышленное производство, энергетика, строительство и ЖКХ, консалтинговая деятельность, транспорт, операции с недвижимостью, туризм и гостиничный бизнес, социальные услуги.

Срок обучения в рамках программы – один год. Программа предусматривает три набора слушателей в течение 2009/2010, 2010/2011, 2011/2012 учебных годов.

В конце обучения слушатель выполняет выпускную аттестационную работу на примере своего предприятия, в которой предлагает пути оптимизации и усовершенствования

производственного процесса на основе полученных знаний.

Уже сегодня можно говорить об основных проблемах, с которыми сталкиваются слушатели в процессе обучения и подготовки выпускных аттестационных работ. Как правило, это смена места работы ввиду кризиса, нехватка информации для анализа в связи с небольшим сроком деятельности, банкротство и реструктуризация предприятий, смена собственника, сферы деятельности и т.д. Однако несмотря на сложную ситуацию острота вопроса постепенно спадает благодаря отработанным связям учебного заведения с Управлением Алтайского края по развитию предпринимательства и рыночной инфраструктуры.

Немаловажно, что выполнение программных мероприятий позволяет сформировать положительный опыт предоставления образовательных услуг в малом бизнесе и обеспечивает кадровую поддержку мероприятий ведомственной целевой программы «О государственной поддержке и развитии малого и среднего предпринимательства в Алтайском крае на 2008–2010 годы», утвержденной Постановлением Администрации Алтайского края от 07.11.2007 №507.

По оценкам экспертов, реализация указанных мероприятий позволит увеличить долю продукции субъектов предпринимательства в валовом региональном продукте до 33%, долю выручки малых предприятий (включая микропредприятия), вошедших на рынок в течение последних трех лет и получивших государственную поддержку, – до 80%, а удовлетворенность граждан и организаций качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг – до уровня не ниже 80%.





Светлана Петровна Балашова, старший преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы в г. Барнауле

На современном этапе в Российской Федерации наблюдается перемещение центра тяжести в решении многих вопросов, касающихся условий жизнеобеспечения населения, на уровень территорий. Возможность успешного решения социально-экономических задач, а соответственно, устойчивого развития муниципальных образований, зависит от рационального использования ресурсов территорий. В этой связи требуется разработка новых инструментов, рекомендаций по развитию и повышению устойчивости экономической базы местного уровня, поиск оптимальных и надежных источников экономических ресурсов развития муниципальных образований, а также совершенствование подходов к управлению имеющейся ресурсной базы местного самоуправления.

УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Проблемы совершенствования управления социально-экономическим развитием муниципальных образований становятся все более актуальными в связи с реализацией нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», в соответствии с которым органам местного самоуправления передана значительная часть государственных полномочий и ответственности в решении важнейших задач местного значения, которые не обеспечены соответствующими ресурсами. Требуется разработка новых подходов и механизмов к разработке и реализации муниципальной политики.

По своей природе муниципалитеты как социально-экономические образования микроуровня являются наиболее социально ориентированными институтами власти и управления и могут устойчиво развиваться в условиях надежного ресурсного обеспечения.

В настоящее время наблюдается расширение активности местных органов власти в области экономической и хозяйственной деятельности. В этом проявилось принципиальное изменение вектора муниципальной политики в отношении к местному экономическому развитию как к некоей второстепенной проблеме, находящейся в тени главной задачи обеспечения экономического роста.

Социально-экономическое развитие муниципальных образований напрямую зависит от эффективности использования имеющихся на их территории ресурсов, иначе говоря, от ресурсного потенциала муниципального образования. Уровень социально-экономического развития муниципальных образований является интегрированным выражением степени использования субъектом управления имеющегося потенциала, выделяемых ресурсов для достижения поставленных целей.

Экономическая и социальная составляющие развития территории глубоко взаимосвязаны и взаимообуславливают друг друга. Успешное экономическое развитие муниципальных образований является решающим фактором для обеспечения нормальных условий жизнедеятельности населения, роста покупательной способности и повышения уровня жизни.

Большинство муниципальных образований объединяет одна и та же беда – слабость экономической базы, в результате – низкий уровень собственных доходов бюджета, трудности в решении многочисленных социальных проблем. Кроме того, отсутствуют четкие, согласованные с местным сообществом стратегические цели и приоритеты в социально-экономическом развитии, что создает почву для принятия неэффективных управленческих решений.

Органы местного самоуправления не имеют возможности существенно увеличить доходную часть бюджета или сократить расходы, что с социальной точки зрения просто неприемлемо. Поэтому единственный путь у муниципалитетов – в рациональном использовании существующих ресурсов для достижения достойного уровня и качества жизни населения территории.

Традиционно ресурсами считается некая совокупность возможностей той или иной территории, которые могут быть использованы в хозяйственной деятельности субъектов. Прежде всего, с точки зрения участия в экономическом развитии территорий под этим понятием понимаются: трудовые ресурсы, искусственно созданные средства производства (капитал, материальные ресурсы и др.) и природные ресурсы.

А.М. Румянцев в «Экономической энциклопедии» дает определение «экономическим ресурсам», под которым понимает «основные элементы экономического потенциала, которыми располагает общество на каждой ступени развития производительных сил в рамках исторически определенной системы производственных отношений». Здесь же указано, что экономические ресурсы «подразделяются на материальные, финансовые, трудовые и природные ресурсы, вовлекаемые обществом в хозяйственный оборот».



Л.И. Абалкин и Б.А. Райзберг дают одинаковое толкование экономическим ресурсам, под которыми они понимают «источники, средства обеспечения производства», которые включают в себя природные (сырьевые, геофизические), трудовые (человеческий капитал), капитальные (физический капитал), оборотные средства (материалы), информационные и финансовые (денежный капитал) ресурсы.

Экономические ресурсы отличаются разнообразием по происхождению, формам собственности, механизмам использования, степени вовлеченности в хозяйственный оборот. Любой ресурс (и/или их сочетание) территории может выступить в качестве экономического ресурса развития муниципального образования, как элемент системы ресурсного обеспечения местного развития.

Под ресурсами муниципального образования нами понимается совокупность материальных, нематериальных и социально-трудовых возможностей территории муниципального образования, распоряжение которыми отнесено к муниципальной компетенции по Конституции и законодательству Российской Федерации.

В связи с новыми подходами к управлению ресурсами муниципальных образований меняется трактовка понятия «муниципальные ресурсы».

Под понятием «муниципальные ресурсы» принято понимать ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности. Так же традиционно под понятием «муниципальные ресурсы» понимают только бюджетные ресурсы, так как они законодательно регламентированы, что не скажешь о других ресурсах¹.

С учетом этого, на наш взгляд, правильно говорить не «муниципальные ресурсы» (под этим понятием принято понимать только ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, или бюджетные ресурсы), а «ресурсный потенциал (ресурсы)», «ресурсное обеспечение территории муниципального образования» или, более упрощенно, «местные ресурсы». Из-

вестно, что в развитии экономического потенциала, в том числе и бюджетного, огромную роль играют немunicipальные ресурсы (например, немunicipальные хозяйствующие субъекты).

В совокупности ресурсы определяют экономический потенциал муниципального образования. Реализация потенциалов определяется местом и ролью каждого в воспроизводственном процессе территории.

Исходя из этого, под потенциалом муниципального образования понимается совокупность всех имеющихся в его границах ресурсов (совокупность средств и возможностей) – материальных и нематериальных, вовлеченных в процессы общественного производства, в том числе и не вовлеченных, которые используются для социально-экономического развития территории.

В экономических региональных исследованиях потенциал рассматривается в основном с позиции отнесения его к определенной территории. Определение, данное экономистами-региологами О.И. Боткиным, Л.В. Бабинцевой и М.В. Гоголевым, наиболее близко к определению потенциала, которое дается в Большой советской энциклопедии: потенциал территории – ресурсы, источники, средства и запасы территории, а также механизмы (пути и формы) их вовлечения в хозяйственный оборот в настоящее время или в предстоящий период для достижения поставленных конкретных целей.

Анализируя предложенные определения, необходимо отметить, что потенциал рассматривается с нескольких сторон:

- как ресурсы, источники, средства и запасы;
- как совокупность всех видов ресурсов;
- как предел человеческих познаний о возможностях ресурсов;
- как система показателей.

Совершенно очевидно, что ресурсный потенциал муниципального образования – сложная система, состоящая из взаимосвязанных частей. Однако существуют различные точки зрения на его состав. В Большой советской

энциклопедии ресурсный потенциал рассматривается как совокупность следующих составляющих: природно-ресурсного, трудового, финансового, научно-технического потенциалов.

По мнению К.М. Миско, структура ресурсного потенциала региона должна включать в себя «природные, трудовые, овещественные и неовещественные ресурсы, взаимодействие которых между собой обеспечивает реализацию процесса хозяйственной деятельности на территории».

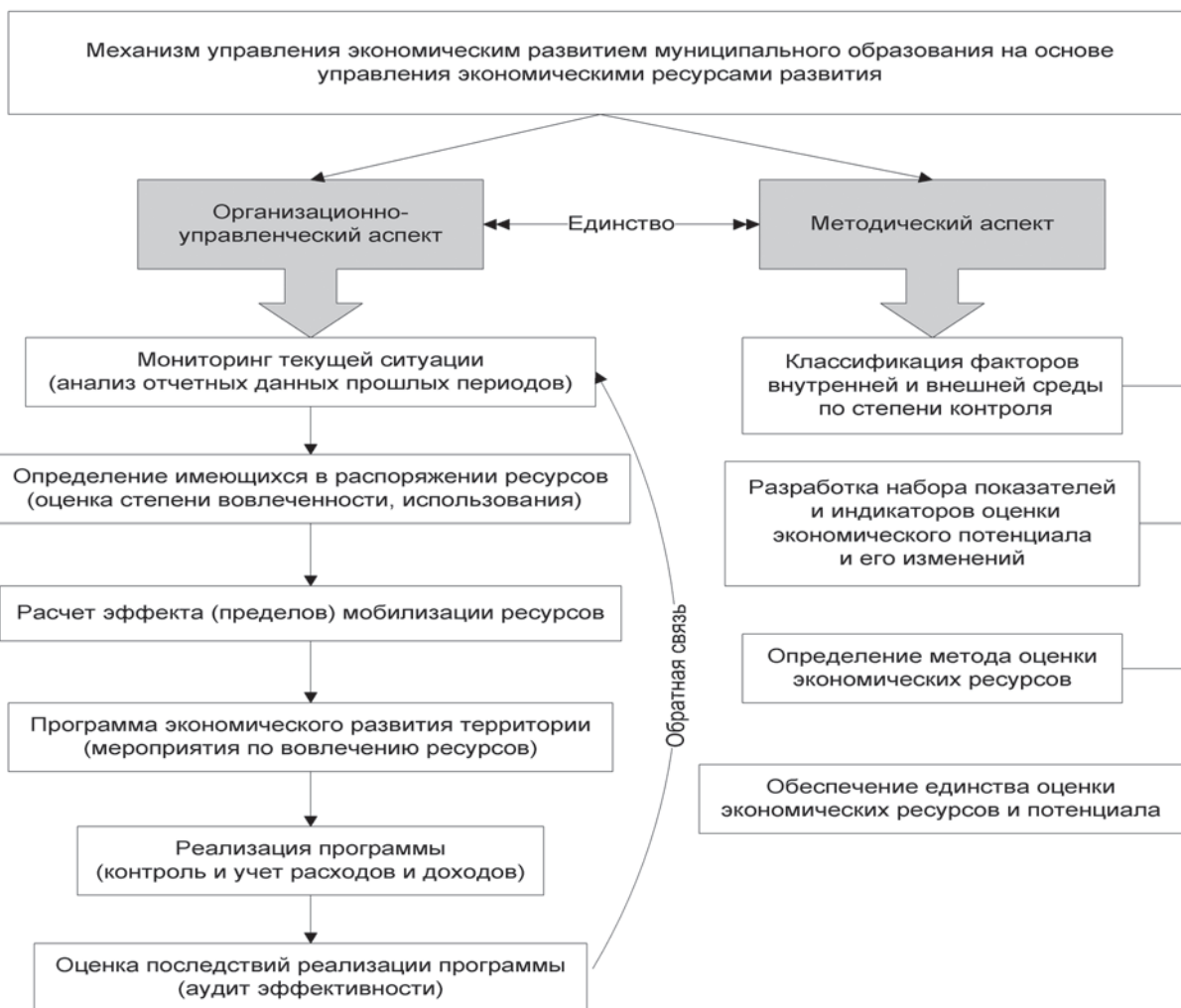
Проведенный анализ сущности и видов ресурсов, исследование состава и структуры ресурсного потенциала территории в системном аспекте позволили уточнить термин «ресурсный потенциал» муниципального образования как совокупность ресурсных компонентов, которые, в свою очередь, могут быть названы соответствующими потенциалами, число и состав последних напрямую зависит от степени детализации и особенностей развития территории, а также соответствующих механизмов и времени их вовлечения в хозяйственный оборот с целью повышения уровня социально-экономического развития муниципального образования.

Управление эффективным использованием ресурсного потенциала муниципального образования должно осуществляться на основе разработки стратегии этого процесса, иметь эволюционный, долгосрочный, равновесный, естественный и устойчивый характер и обязательно учитывать существующий опыт ресурсопользования.

Базисом для разработки стратегии и формирования стратегического управления использованием ресурсного потенциала муниципального образования служат основные положения стратегии социально-экономического развития муниципального образования в целом, в соответствии с которыми разрабатываются и формируются направления использования ресурсного потенциала.

Однако наличие богатого ресурсного потенциала территории не является гарантом высокого уровня





Механизм управления экономическими ресурсами развития муниципальных образований

качества жизни населения и социально-экономического развития соответствующего муниципального образования. **Основным фактором роста является стратегическое управление эффективным использованием этим потенциалом, которое невозможно без современного адаптированного механизма управления использованием ресурсного потенциала муниципального образования.** Таким образом, механизм управления ресурсным потенциалом муниципального образования представляет собой вовлечение в настоящее или будущем совокупности ресурсных потенциалов территории муниципального образования в хозяйственную деятельность через воздействие на них соответствующей совокупности взаимодействующих элементов (форм, методов, направлений, инстру-

ментов), объединенных в достижении определенной цели развития.

Т.Н. Черепкова предлагает следующий механизм совершенствования управления экономическими ресурсами развития муниципальных образований, позволяющий на основе единства организационно-управленческого и методического аспектов повысить качество управления экономическим развитием муниципального образования (рис.)².

Совершенно очевидно, что если ресурсы вовлечены в хозяйственный оборот, то и они, и эффективность их использования должны быть оценены, как и любой другой товар.

Существуют различные подходы и методы оценки эффективности использования ресурсного потенциала муниципального образования, так же как и

его влияния на социально-экономическое развитие муниципального образования. В литературе выделяются, как правило, следующие подходы к оценке использования ресурсного потенциала муниципального образования:

- 1) подход, основанный на концепции маркетинга (расчет рейтингов территорий);
- 2) функционально-целевой подход (определяются возможности потенциалов в решения конкретных задач);
- 3) воспроизводственный, включающий расчеты балансов (определяются сбалансированность ресурсообеспечения территорий);
- 4) подход, основанный на суммировании отдельных потенциалов с отражением взаимосвязей между ними;



5) комплексный, системный подход.

Система показателей, характеризующих оценку результативности управления ресурсным обеспечением территории, должна быть взаимосвязанной и упорядоченной системой, в которой должны найти свое отражение все основные элементы, составляющие жизнедеятельность населения³.

Целесообразным представляется обратить особое внимание на оценку природного, экономического потенциалов муниципального образования, поскольку они представляют собой довольно сложные структуры и требуют особого подхода.

Природный потенциал территории определяется наличием природных ресурсов и природных условий, которые непосредственно используются в материальном и нематериальном производстве для удовлетворения потребностей общества и его субъектов. В связи с этим возникает необходимость оценки использования каждого отдельно взятого ресурса и условия, в совокупности составляющих природный потенциал муниципального образования. Результирующая оценка эффективности использования природно-ресурсного потенциала муниципального образования определяется по формуле:

$$\mathcal{E}_{np.p.} = \sum_{i=1}^n \frac{(П - З)_i}{P_i},$$

где $i = 1...n$ – число природных ресурсов, вовлеченных в хозяйственный оборот муниципального образования;

P_i – стоимостное выражение объема добытого и использованного ресурса;

$П$ – экономическая прибыль, полученная в результате вовлечения извлеченного объема ресурса в хозяйственный оборот;

$З$ – денежное выражение затрат на извлечение и переработку ресурса.

Экономический потенциал целесообразно оценивать через структуру и

исполнение бюджета муниципально-го образования, методики проведения таких оценок хорошо известны и широко распространены. Расчет эффективности использования имеющихся экономических ресурсов на территории муниципального образования, возможно провести с использованием предложений К.В. Павлова, по следующей формуле:

$$\mathcal{E}_{эк.p.} = \frac{C_o}{P_o},$$

где C_o – количество потребительных стоимостей, исчисляемых на основе рыночных цен, произведенных на территории муниципального образования за счет имеющихся экономических ресурсов;

P_o – количество экономических ресурсов, имеющихся на территории муниципального образования (денежное выражение оценки экономического потенциала муниципального образования).

Поскольку размер экономических ресурсов ограничен возможностями территории, от действий органов местного самоуправления зависит развитие муниципального образования и эффективность выполнения задач по решению вопросов местного значения. От того, насколько эффективно орган местного самоуправления управляет экономическими ресурсами, в конечном итоге зависит качество жизни населения соответствующей территории.

Таким образом, через изменение показателей качества жизни населения в сравнении с изменением объема задействованных муниципальных ресурсов можно определить эффективность деятельности органов управления муниципального образования. Суть данной оценки отражает формула:

$$\mathcal{E}_\phi = \frac{K_{жс}}{P_n},$$

где \mathcal{E}_ϕ – эффективность деятельности местных органов управления за период;

$K_{жс}$ – прирост (снижение) качества жизни населения;

P_n – ресурсный потенциал муниципального образования в данный период.

При таком подходе прирост показателей качества жизни населения повышает показатель эффективности экономической деятельности органа местного самоуправления. Поэтому орган местного самоуправления в своей деятельности должен разумно сочетать властное и экономическое направления, регулируя экономическую деятельность на своей территории и активно вступая в экономические взаимоотношения.

Применение данных подходов и инструментов в деятельности органов местного самоуправления позволит региональным и муниципальным органам власти найти реальные рычаги прямого воздействия на социально-экономические процессы развития территорий разного уровня с целью более полного удовлетворения потребностей населения и повышения эффективности управления использованием имеющегося ресурсного потенциала.

¹ Пак Х.С. Новые методологические подходы к управлению ресурсами муниципального образования. СПб., 2009. 224 с.

² Оценка экономического и налогового потенциала муниципальных образований // Прогнозирование и планирование в налогообложении: учеб. пособие / Т.Н. Черепкова, А.В. Панченко; СибАГС. Новосибирск, 2009.

³ Пархоменко А.В. Концепция эффективного использования ресурсного потенциала муниципального образования // Стратегия и механизм реализации устойчивого социально-экономического развития региональной экономики: сб. науч. тр. / Пермский филиал Института экономики УрО РАН. Пермь, 2003.





Анастасия Анатольевна Семенова, преподаватель кафедры экономики и финансов Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, аспирант ФГОУ ВПО «Алтайский государственный аграрный университет»

Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Формирование и использование местного бюджета основывается на принципах самостоятельности местных финансов, их государственной финансовой поддержке, гласности формирования и использования. В статье сформулирован ряд основных проблем, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в ходе организации бюджетного процесса, и предложены пути их устранения.

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Система местных бюджетов в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» включает: бюджеты муниципальных районов, бюджеты городских округов, бюджеты внутригородских муниципальных образований, городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, а также бюджеты городских и сельских поселений.

Сегодня доходы местных бюджетов формируются из трех основных источников¹:

1) собственных средств муниципального образования, в составе которых различаются налоговые доходы, определяемые налоговым и бюджетным законодательством РФ, и неналоговые поступления, формируемые как результат деятельности органов местного самоуправления, предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности;

2) государственных средств, передаваемых федеральными и региональными органами государственной власти органам местного самоуправления в виде финансовых ресурсов и доходных источников, а также прав, установленных законодательством;

3) заемных средств.

Соотношение этих основных источников финансирования в структуре доходов местных бюджетов характеризует степень финансовой независимости муниципального образования. Преобладание в доходах местных бюджетов двух последних групп источников, как правило, свидетельствует о высокой зависимости местных органов управления от вышестоящих властных структур, а соответственно, и об ограниченных возможностях местного самоуправления как в маневрировании финансовыми ресурсами, так и в решении актуальных проблем данного территориального сообщества.

Что же касается собственных налоговых доходов местных бюджетов, то необходимо отметить следующее. В действовавшем до 1 января 2005 г. Законе РФ от 27.12.91 г. №2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в состав местных налогов входило 23 налога, два из которых были установлены для муниципальных образований, находящихся в курортных зонах. С принятием Налогового кодекса РФ количество местных налогов было сокращено до пяти (земельный налог, налог на имущество физических лиц, налог на наследование и дарение, налог на рекламу, местные

муниципальные сборы)². В результате же изменения бюджетного и налогового законодательства в течение последних трех лет в числе местных налогов, формирующих финансовую базу местных бюджетов за счет собственных средств, осталось всего два налога: земельный и налог на имущество физических лиц.

Закрепленные за местными бюджетами в размере 100% поступления от земельного налога и налога на имущество физических лиц фактически дают средств намного меньше ожидаемого и не покрывают значительную часть расходных обязательств муниципального образования.

Одной из причин снижения поступлений доходов в местные бюджеты является переход с 1 января 2006 г. на новую систему исчисления земельного налога, основанную на кадастровой стоимости земельных участков³.

Низкая собираемость указанных налогов связана также с наличием значительного числа льгот по налогообложению, реструктуризацией территориальных налоговых органов, незавершенностью работ, особенно в сельской местности, по межеванию земельных участков, находящихся в общедолевой собственности, оформлению в собственность или аренду



всех земельных участков, отсутствием инвентаризационной оценки строений, помещений (физические лица не всегда обращаются в органы технической инвентаризации для регистрации имущества). До настоящего времени не принят федеральный закон, устанавливающий требования обязательной инвентаризации объектов недвижимости и методику ее оценки. Многие регионы ставят вопрос по удешевлению процедуры регистрации прав физических лиц на недвижимое имущество.

Опыт реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что муниципальные образования не располагают реальными возможностями формирования за счет собственных средств финансовой базы, способной обеспечить выполнение возложенных на них полномочий в полном объеме. Доходы местных бюджетов не соответствуют потребностям органов местного самоуправления для реализации ими собственных полномочий: осуществления капитальных вложений в развитие и модернизацию объектов жилищно-коммунального хозяйства, учреждений здравоохранения и образования, объектов инфраструктуры⁴. Закрепленные за местными бюджетами поступления от налогов и сборов не обеспечивают в значительной степени расходы местных бюджетов.

В целях увеличения доходов бюджета муниципальных образований, а также организации контроля над начислением и поступлением земельного налога и налога на имущество физических лиц, на наш взгляд, необходимо реализовать следующее:

- проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и другого недвижимого имущества и привлечение их к налогообложению;

- содействовать в оформлении прав собственности на земельные участки и имущество физических лиц;

- установление экономических обоснованных налоговых ставок по местным налогам.

В целях обеспечения полноты учета налогоплательщиков представляется целесообразным проведение органами местного самоуправления работы по выявлению собственников имущества и земельных участков, не оформивших имущественные права в установленном порядке, а также разъяснительной работы с физическими лицами, которые являются потенциальными плательщиками налога.

Эту работу необходимо проводить также при оформлении органами муниципального самоуправления, в соответствии со ст. 8 и 51 Градостроительного кодекса РФ, разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов, так как застройщик обязан представить в органы местного самоуправления правоустанавливающие документы на земельный участок.

С целью формирования объективной информации о строениях и сооружениях на территории муниципального образования органам муниципального самоуправления следует создать, в соответствии с требованиями ст. 57 Градостроительного кодекса РФ, информационные системы градостроительной деятельности, что также позволит своевременно выявлять вновь построенные объекты, на которые в установленном порядке не оформлены права на собственность.

Кроме того, с целью выявления фактов самовольной застройки рекомендуется использовать информацию Государственного архитектурного надзора, Государственного технического надзора, УВД, налоговых органов, а также привлекать к этой работе специалистов органов архитектуры и градостроительства, органов общественного самоуправления.

Требования к регистрации гражданами прав собственности на земельные участки следует отразить в Правилах землепользования и застройки, разрабатываемых органами

муниципального самоуправления в соответствии со ст. 8 и 30 Градостроительного кодекса РФ и ст. 11 Земельного кодекса РФ.

Обеспечение полноты учета собственников недвижимости, являющейся объектом налогообложения, достигается путем использования предоставленной законодательством возможности привлечения граждан к административной ответственности.

В целях реализации прав органов местного самоуправления по установлению налоговых льгот рекомендуется утвердить порядок проведения оценки эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности, а также предусмотреть введение процедуры запрета при рассмотрении проектов решений, предусматривающих предоставление и пролонгацию налоговых льгот без соответствующей оценки.

При этом критериями оценки эффективности предоставления налоговых льгот должны быть:

- обеспечение экономической заинтересованности хозяйствующих субъектов в расширении приоритетных для муниципальных образований направлений хозяйственной деятельности и стимулирование участия в реализации программ социально-экономического развития муниципального образования;

- создание необходимых экономических условий для развития инновационной и инвестиционной деятельности;

- оказание благоприятных экономических условий для деятельности предприятий, применяющих труд социально незащищенных категорий населения.

В целях сокращения и ликвидации образовавшейся недоимки рекомендуется создание координационной комиссии с участием работников местных администраций, финансовых и налоговых органов и других заинтересованных структур.





При этом основными направлениями работы указанной комиссии будут являться:

- анализ состояния платежной дисциплины предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;
- разработка мер по недопущению недоимки в местный бюджет по местным налогам, а также другим закрепленным доходным источникам;
- разработка предложений по реструктуризации недоимки по налогам и сборам в соответствии с налоговым законодательством РФ, включая установление сроков и разработку поэтапных мероприятий по ее сокращению.

Кроме всего прочего, необходимо разработать комплекс мер по поступлению неналоговых доходов, в мобилизации которых, на наш взгляд, имеются существенные резервы.

К числу мероприятий, способствующих укреплению собственной финансовой базы муниципальных образований, могут быть отнесены:

1. Систематизация сведений о наличии муниципального имущества и его использовании. В этой связи рекомендуются следующие мероприятия:

- проведение инвентаризации имущества, находящегося в муниципальной собственности с целью выявления неиспользуемого и установления направления его эффективного использования;
- определение и утверждение перечня сдаваемого в аренду имущества с целью увеличения доходов, получаемых в виде арендной платы или иной платы за сдачу во временное владение и пользование;
- выявление неиспользуемых основных фондов бюджетных учреждений и принятие соответствующих мер по их продаже или сдаче в аренду;
- установление перечня имущества, подлежащего передаче под

заклад, в доверительное управление и расчет объемов доходов, поступающих в бюджет;

- осуществление учета доходов по акциям, другим формам участия в капитале, в том числе от распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

2. С целью обеспечения поступлений в бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, предлагаем следующие мероприятия:

- принять нормативные правовые акты о порядке и размерах зачисления в бюджет части прибыли муниципальных унитарных предприятий;
- внедрять методы бюджетирования в управлении хозяйственной деятельностью муниципальных унитарных предприятий, направленные на увеличение прибыли;
- установить контроль со стороны органа местного самоуправления за формированием и расходованием резервных фондов муниципальных унитарных предприятий, использованием амортизационных отчислений.

3. В целях мобилизации доходов по предпринимательской и иной приносящей доход деятельности бюджетных учреждений рекомендуется предусмотреть установление заданий по объемам привлечения дополнительных средств муниципальными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, без ущерба объему и качеству услуг, предоставляемых населению бесплатно.

4. В целях увеличения поступлений неналоговых доходов в бюджет муниципальных образований необходимо организовать работу по привлечению дополнительных средств путем:

- установления размеров платы за пользование бюджетными

средствами, предоставляемыми на возвратной и возмездной основе;

- начисления процентов в случае продления срока по предоставленным ранее отсрочкам и рассрочкам платежей;
- планирования поступлений в местный бюджет от возврата дебиторской задолженности прошлых лет.

Очевидно, что для обеспечения соответствия доходных полномочий муниципальных образований расходным обязательствам и создания условий для развития местного самоуправления в России необходима надежная собственная финансовая база местных бюджетов. Также должны быть созданы законодательные условия для увеличения неналоговых источников местных бюджетов через эффективное использование муниципальными образованиями земли и имущества. В структуре доходов бюджетов муниципальных образований определяющими должны быть не только совместные налоги и финансовая помощь, а прежде всего местные и закрепленные за местными органами самоуправления на долговременной основе федеральные и региональные налоги.

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. №145 – ФЗ // Собрание законодательства РФ 1998. №31. Ст. 3823.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 5 августа 2000 №117 – ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2000. №32. Ст. 3340.

³ Швагерус П.В. Кадастровая оценка земель и повышение эффективности регионального природопользования // Региональная экономика. 2009. №5. С. 55–59.

⁴ Караваева И.В. Финансовые проблемы муниципалитетов // Финансы. 2007. №8. С. 28–31.





Виктор Петрович Ширнин, председатель Алтайского краевого суда

23 марта 2010 г. состоялась пресс-конференция по итогам работы краевого, федеральных судов и судебных участков Алтайского края за 2009 г.

АЛТАЙСКИЙ КРАЕВОЙ СУД: МЫ НЕ УТРАТИЛИ ПОЗИЦИЙ

Открывая встречу, на конференции выступил В.П. Ширнин, вкратце рассказал о проделанной работе:

– Прошедший год был сложным, экономический кризис затронул судебную систему, в особенности мировую юстицию, так как судебные участки обеспечиваются из бюджета субъекта Российской Федерации. Но мы работали по проблеме недостатка финансирования, смогли выстроить работу с администрацией края и мировыми судьями так, что в 2009 году не было срывов рассмотрения судебных дел по причине нехватки канцелярских принадлежностей, почтовых конвертов и т.д.

В целом судебная система Алтайского края оказалась на высоте. Мы не утратили позиций по качеству работы в

сравнении с 2008 г. и даже его повысили в уголовном судопроизводстве: **85% судебных приговоров от количества рассмотренных дел в кассационной инстанции были подтверждены, а по гражданским делам показатели такие, как и в прошлом году – 73%.**

В административном судопроизводстве качество снизилось на 12,6% и составило 60,3% (в 2008 году – 72,9%). В настоящее время мы анализируем, по каким причинам это произошло.

По назначению наказаний показатели 2008 г. сохранены: к реальному лишению свободы приговорены 33,2% лиц от общего количества осужденных в 2009 г., что соответствует среднероссийскому показателю – 32%. В Алтайском крае этот показатель стабилен на протяжении последних 10 лет, не превышает 35–36%.

Как председатель краевого суда, в прошедшем году я большую часть времени посвятил формированию судебного корпуса и его резерва, так как на начало 2009 г. более 15 должностей председателей судов общей юрисдик-

ции были вакантными. А на сегодня практически все они заполнены.

Вместе с начальником Управления Судебного департамента А.В. Жуковым и начальником управления Алтайского края по обеспечению деятельности мировых судей С.А. Купавцевым посетил 37 районных (городских) судов, а также судебные участки соответствующих территориально-административных единиц. Знакомились с работой, решали проблемы материально-технического характера и перемещения некоторых судебных участков в здания районных судов.

Регулярно принимал участие в заседаниях Квалификационной коллегии судей и Совета судей края.

Затем перед журналистами выступил А.В. Жуков:

– В 2009 г. мы продолжили решение вопросов по достойной организации деятельности городских и районных судов, на что из бюджета было выделено 1,450 млрд рублей, которые использованы на заработную плату судей, хозяйственные и материально-технические нужды судов. Кстати, благодаря усилиям руководителей судебной системы Российской Федерации, на 2010 г., несмотря на повсеместное сокращение выделяемых средств в другие структуры, бюджет судебной ветви власти остался прежним.

Вместе с председателем краевого суда я занимался в первую очередь кадровыми проблемами, в связи с чем в день иногда приходилось проезжать по 1200 км. В этом году, думаю, нам удастся объехать оставшиеся 34 суда. Как сказал В.П. Ширнин, теперь нет проблемы с замещением вакансий председателей и судей: создан реальный резерв кандидатов на эти должности. За последние 2–3 года судебная





профессия стала очень престижной. На открывающуюся вакансию, бывает, претендует до 15 человек, а 7–8 – это нормальное явление.

Вторая задача, которая стояла на повестке года – это улучшение условий размещения судов. После комплексного капитального ремонта введено в эксплуатацию здание Ребрихинского районного суда. Выборочно-му капитальному ремонту подверглись 14 зданий в других районах.

В 2010 г. данное направление деятельности будет продолжено. Сообщая, что до конца года в Алтайском крае будет завершён ремонт семи судов. На открытие зданий Змеиногорского городского, Зонального, Крутихинского, Яровского, Локтевского районных судов, Восточного районного суда г. Бийска и Ленинского районного суда г. Барнаула приглашаю присутствующих здесь журналистов.

В-третьих, чему уделялось пристальное внимание, это освоение и применение в работе судов подсистем ГАС «Правосудие».

Мы стоим на пороге того, что с 1 июля 2010 г. тексты всех судебных актов, за исключением запрещённых к опубликованию, будут размещаться на собственных сайтах судов. Чтобы это было осуществлено, проделана огромная подготовительная работа.

Про обеспечение деятельности мировой юстиции Алтайского края рассказал С. А. Купавцев:

– В 2009 г. введены в эксплуатацию 24 новых судебных участка.

Тем не менее нагрузка на мировых судей продолжает оставаться высокой. Она составила в прошлом году 187,8 дел (в 2008 г. – 159,4), т.е. на 28,4% больше. Рост наблюдается по всем категориям дел, но наибольший – по гражданским – 25,6%. В месяц в среднем мировой судья рассматривает 96 гражданских дел, 82 – административных и 9 – уголовных.

Экономический кризис затронул на территории края в большей степени именно мировую юстицию. Сокращение бюджета края на 22% отразилось на финансировании судебных участков.



Пришлось перераспределять выделенные средства, в первую очередь, на самое необходимое, без чего невозможно осуществление правосудия – на закупку бумаги, конвертов, на почтовые расходы и другое. Кроме того, была приобретена компьютерная и оргтехника. Сейчас каждый судебный участок обеспечен двумя компьютерами. Но для исполнения положений вступающего в скором времени в силу Федерального закона №262-ФЗ этого явно не достаточно. Есть над чем работать в нынешнем году.

Хотелось бы отметить, что за время существования мировой юстиции в Алтайском крае 75 мировых судей стали федеральными. Это положительное явление, но создающее некоторые трудности, так как наличествует определённая текучесть кадров.

В прошлом году мы добились изменения статуса сотрудников аппаратов судебных участков: теперь законодательно закреплено, что они являются госслужащими Алтайского края.

Пересмотрены границы судебных участков. Законопроект об их изменении внесен на рассмотрение в АКЗС.

31 судебный участок улучшили условия размещения.

Т.И. Параскун сделала сообщение о состоянии гражданского судопроизводства в крае:

– В Российской Федерации судами – от мировых до Верховного Суда РФ – в 2009 г. окончено производством 12 млн

215 тыс. 341 дело. Из этого количества удовлетворены требования по 11 млн 800 гражданским делам, т.е. граждане широко используют конституционное право на судебную защиту.

В Алтайском крае в производство судов поступило 67 тыс. 624 гражданских дел, из которых окончено 66 тыс. 858, с вынесением решений – 56 тыс. 413 дел.

Из категорий преимущественно рассмотрено: почти 3 тыс. жилищных споров, 11 тыс. 500 дел, связанных с предоставлением социальных льгот, 16 тыс. 150 споров, вытекающих из трудовых правоотношений, 23 тыс. споров, вытекающих из семейных правоотношений.

По России федеральными судьями 5% дел от общего количества рассмотрено с нарушением сроков, в Алтайском крае таких дел – 0,13%, мировые судьи по всей стране нарушили сроки при рассмотрении 1,2% дел, в Алтайском крае эта цифра – 0,6%.

Результаты хорошие, но они не означают, что в регионе нет проблем. Они есть по делам, по которым приостановлено производство, например, из-за назначенных экспертиз. 10% дел от числа окончанных производством в прошлом году были рассмотрены в сроки, свыше установленных законом. Но замечу, эти дела находятся на особом контроле, как у председателей судов, так и у председателя краевого суда.



С каждым годом увеличивается количество дел, поступающих на кассационное рассмотрение. В 2009 г. 14% дел, рассмотренных в районных (городских) судах были обжалованы в Алтайском краевом суде, а в порядке надзора подано три тысячи 500 жалоб. Кроме того, почти тысячу обращений рассмотрел В.П. Ширнин. К сожалению, большинство жалоб основаны на несогласии граждан с принятыми судебными решениями.

С 1 января 2010 г. жалобы, поступающие в порядке надзора, подлежат оплате госпошлины. Возможно, этим объясняется, что за первый квартал текущего года их количество уменьшилось.

В.Н. Городов проинформировал присутствующих о состоянии уголовного судопроизводства в крае:

– Прежде всего, хотел бы сказать, что уголовное судопроизводство осуществляется в условиях продолжающегося совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

В 2009 г. в федеральные суды края поступило на рассмотрение 14 тыс. 259 уголовных дел, окончено производством 14 тыс. 234, с нарушением сроков – 13. На судебные участки поступило 13 тыс. 608 уголовных дел, окончено производством – 13 тыс. 687, из них с нарушением сроков – 39.

Осуждено 19 тыс. 336 человек: федеральными судьями – 12 тыс. 878, мировыми – 6 тыс. 457. К реальному лишению свободы приговорены 6 тыс. 447 лиц, из них 5 тыс. 369 граждан осуждены федеральными судьями, 1078 – мировыми.

По различным основаниям 35 человек освобождены от наказания (в 2008 г. – 79).

Оправдано 319 граждан, в отношении которых 16 решений вынесено федеральными судьями, 303 – мировыми, что составляет 1,6% от общего количества дел (в 2008 г. – 0,85%).

Далее слово было предоставлено О.И. Цыбиной:

– На протяжении года Совет судей Алтайского края старался держать в поле зрения все стороны жизни судеб-

ного сообщества. Обсуждены и приняты решения по вопросам медицинского страхования и санаторно-курортного лечения судей, о кодексе судейской этики (действует специальная комиссия), была создана комиссия по содействию мировой юстиции. Регулярно рассматривались представления о поощрении и награждении судей и председателей судов. Неоднократно на заседаниях Совета судей поднималась проблема размещения Индустриального районного суда г. Барнаула. Не без участия Совета судей она частично разрешена. Теперь у суда два здания, в одном размещены судьи по уголовным делам, в другом – по гражданским.

Недавно Совет судей организовал уже в четвертый раз соревнования по настольному теннису. В планах – провести соревнования по плаванию и бильярду.

Продолжил выступление М.А. Кондратенко:

– В 2009 г. Квалификационная коллегия судей Алтайского края рассмотрела заявления кандидатов по 133 вакансиям, 129 претендентов были рекомендованы.

На протяжении года Квалификационная коллегия рассматривала обращения граждан на действия судей. Кстати, до 40% поступивших жалоб – это жалобы на судебные решения.

Жалобы непроцессуального характера изучали, проводили по ним служебные проверки. Так, за волокиту были прекращены полномочия одного судьи, в отношении другого вынесли предупреждение. По представлениям на двух мировых судей ограничились обсуждением, так как их недостатки в работе связаны с чрезмерной нагрузкой. По сравнению с 2007–2008 гг. количество дисциплинарных производств уменьшилось.

Радует, что в отношении судей не было возбуждено ни одного уголовного дела. Не так давно три дела по ст. 305 УК РФ расследовались в крае. Правда, одно из них прекращено на стадии следствия, два других были рассмотрены в краевом суде, но приговоры по ним обжалованы в Верховном Суде РФ, где еще не рассмотрены.

Судебная система становится все более открытой, поэтому любой желающий может приходить на заседания Квалификационной коллегии, смотреть и слушать, как принимаются решения по кандидатам на вакантные места.

Информация о деятельности Квалификационной коллегии регулярно вносится на страницы нашего интернет-сайта.

Хотелось бы обратиться к представителям СМИ. Квалификационная коллегия обязана проверять публикуемую и озвученную информацию в газетах, на радио, ТВ, особенно информацию негативного характера. За последнее время появилось несколько таких материалов. Мы их изучили. Информация оказалась недостоверной.

Во-первых, в статье по делу Михайловой результаты судебного рассмотрения извращены. Подсудимой назначено реальное наказание в виде лишения свободы, а в печатном издании написано, что гражданка освобождена от ответственности, хотя ее освободили только по одному из четырех составов преступления.

Можно ведь было обратиться в суды и все проверить. Повторюсь – судебная система открыта. Призываю, вас, уважаемые журналисты, приходите, перепроверяйте сведения в первоисточнике, пишите объективно.

К призыву Михаила Александровича присоединился и Виктор Петрович Ширнин:

– У нас создан Объединенный пресс-центр судов Алтайского края, в который входят представители всех структурных подразделений судебной системы, если возникают вопросы, можно обращаться к любому из них. Члены пресс-центра обязательно помогут вам в поиске и получении достоверной информации. Предлагаю сотрудничать тесно.

Заключительная часть пресс-конференции прошла в формате «вопросы-ответы».





Сергей Викторович Поспелов, начальник департамента организации управления Администрации края

Развитие местного самоуправления в Алтайском крае является одной из приоритетных задач краевых властей. Сегодня уже можно оценить реальную практику реализации Федерального закона №131-ФЗ, достоинства и недостатки сложившейся в крае модели местного самоуправления, понять перспективы развития региональной муниципальной системы, выработать пакет мер по совершенствованию существующей муниципальной практики, направленной прежде всего на качественные изменения жизни людей.

ЭКОНОМИКО-ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ В РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

В ходе реформы местного самоуправления в основу муниципально-территориального деления в Алтайском крае, как и в большинстве регионов страны, были положены прежде всего *географические*, а не *экономические принципы*. При этом в недостаточной степени учитывались такие факторы, как наличие финансов и имущества, достаточного для оказания муниципальных услуг, дееспособность органов местного самоуправления.

Невозможно выстроить оптимальную пространственную организацию местного самоуправления без учета таких факторов, как распределение ресурсной базы и производительных сил по территориям края, плотность населения различных территорий, степень развития социальной, рекреационной и межселенной транспортной и инженерной инфраструктур.

В результате в крае наблюдается рост экономического неравенства в связи с концентрацией экономики в территориях с развитой средой и конкурентными преимуществами, что диктует необходимость реализации масштабной выравнивающей политики краевых властей, направленной на соблюдение социального

стандарта жизни населения отстающих территорий.

На данном этапе муниципальной реформы наиболее важным является изменение вектора муниципальной политики в сторону реализации экономико-географических принципов муниципальной реформы. Требуется оптимизация пространственной организации местного самоуправления в крае путем группирования поселений вокруг муниципальных образований с развитой средой, с хорошо организованной инфраструктурой, развитие и распространение их конкурентных преимуществ на близлежащие территории.

Сегодня, когда многие муниципалитеты не в состоянии обеспечить доходы даже на содержание органов местного самоуправления, очевидна необходимость укрупнения муниципальных образований. Однако данные процессы необходимо проводить не фрагментарно, а системно, определив оптимальное сочетание государственного и муниципального компонентов управления при проведении более эффективной социально-экономической политики. Любое объединение должно основываться не только на возможностях, предоставленных действующим законодательством, и волеизъявлении отдельных муниципалитетов, но

прежде всего на стратегических документах регионального и федерального уровней и наборе сценариев социально-экономического развития объединенных территорий, прогнозировании возможных последствий таких решений.

Базовые положения политики Алтайского края в области муниципально-территориального устройства и регионального развития отражены в таких стратегических документах и нормативных актах, как Стратегия социально-экономического развития Алтайского края до 2025 г., Схема территориального планирования Алтайского края, Закон Алтайского края от 28.02.2008 г. №144 «Об административно-территориальном устройстве Алтайского края», Постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. №383 «О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления в Алтайском крае».

Дальнейшая практика территориального планирования местного самоуправления должна проводиться с учетом этих документов. Кроме того, специфика и приоритеты развития муниципальных образований сегодня в некоторой мере отра-



жены в их комплексных программах социально-экономического развития. Однако некоторые положения этих программ имеют явно шаблонное изложение и слабо увязываются с реалиями функционирования и возможностями развития тех или иных муниципальных образований.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 г. основными формами пространственной организации системы расселения Южно-Сибирского широтного пояса хозяйственного развития в 2010–2020 гг. обозначены:

- городские округа и городские агломерации – крупные промышленные, научные, образовательные и культурные центры каркаса опорной структуры поселений;

- городские поселения – промышленные, образовательные и культурные центры второго эшелона опорной структуры поселений;

- сельские поселения – основные элементы опорной структуры поселений.

При этом в качестве основных приоритетов оптимизации системы расселения в 2010–2020 гг. планируются:

- формирование в опорных поселениях современной социальной инфраструктуры, структур технического и технологического обслуживания и сопровождения современных средств навигации, связи, логистики, управления и сервиса транспортной инфраструктуры;

- превращение опорных поселений в центры управления инфраструктурой межмуниципального значения и многофункциональные культурные и образовательные центры, в том числе в центры национальной культуры и образования коренных народов Севера;

- превращение городских округов – административных центров сибирских субъектов Российской Федерации и тяготеющих к ним населенных пунктов в агломерации с интенсивно заселенными пригоро-

дами, обеспечивающие в совокупности формирование цепи крупных урбанизированных систем – промышленных, научных, образовательных и культурных центров опорной структуры поселений на юго-востоке России;

- сохранение и развитие сельских поселений, обеспечивающих, с одной стороны, формирование равномерной пространственно-сетевой структуры системы сельского расселения, а, с другой стороны, возможность наиболее полного использования одного из основных природных ресурсов Южно-Сибирского широтного пояса хозяйственного развития – комфортной для постоянного проживания и развития сельскохозяйственного производства территории;

- диверсификация производственной специализации моногородов и моноотраслевых городских и сельских поселений за счет развития сети предприятий по производству продукции и услуг для обеспечения экономики и социальной сферы Сибирской Арктики и районов Северо-Сибирского широтного пояса хозяйственного освоения;

- формирование сети поселений, способных принять на себя, в силу имеющихся природно-климатических и рекреационных ресурсов, функции бальнеологических и спортивно-оздоровительных центров;

- формирование и обеспечение устойчивого функционирования инфраструктуры (транспортной, информационно-коммуникационной, энергетической, инженерной и т.д.) федерального, межрегионального и муниципального значения.

Время диктует необходимость поэтапной реализации экономических принципов реформы местного самоуправления в крае. Уже сегодня формируются практические модели реализации этих принципов, пополняющие положительную практику взаимодействия краевых властей и муниципалитетов по вопросам

эффективного управления территориями.

Территориальное устройство России изменялось неоднократно и весьма радикально, причем укрупнения и разукрупнения единиц территориального деления последовательно сменяли друг друга. Такие перемены в территориальном устройстве, как правило, были нормативно оформленным результатом административных решений (а не референдумов), принятых с учетом «оптимального» сочетания централизации государственной и местной власти. При этом пересмотр статуса или границ территориальных делений всегда приводил к пересмотру статуса и зон действия органов власти и управления.

В современной России в правовом отношении вопрос закрепления и пересмотра территориального состава того или иного субъекта РФ весьма сложен. С одной стороны, существует *административно-территориальное устройство* субъекта РФ, устанавливаемое им самостоятельно для нужд территориальной организации регионального управления. С другой стороны, имеется *территориальная организация местного самоуправления* в виде системы муниципальных образований. С административно-территориальным устройством эта система, как правило, совпадает частично, поскольку чаще всего административно-территориальными единицами считаются районы и крупные города, а в ряде случаев, административно-территориальная единица охватывает территории нескольких муниципальных образований. Изменения в территориальном составе субъекта РФ осуществляются посредством принятия законов субъекта РФ. В отношении административно-территориального устройства требование о законодательном оформлении таких изменений содержится в конституциях (уставах) субъектов РФ, в отношении муниципальных образо-





ваний – в ст. 13 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом преобразование муниципальных образований требует согласия населения, проживающего на соответствующих территориях, тогда как для изменения административно-территориального устройства (не связанного с изменениями в территориальной организации местного самоуправления) такое согласие не требуется.

В Алтайском крае вопросы административно-территориального устройства регулируются Законом Алтайского края от 28.02.2008 г. №144 «Об административно-территориальном устройстве Алтайского края». В соответствии со ст. 7 указанного закона в крае приняты следующие виды административно-территориальных образований:

- 1) сельский район;
- 2) национальный район – сельский район;
- 3) город краевого значения;
- 4) внутригородской район;
- 5) город районного значения;
- 6) закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО);
- 7) сельсовет;
- 8) национальный сельсовет;
- 9) поселок городского типа районного значения (поссовет);
- 10) сельская (поселковая) администрация.

В соответствии со ст. 6 Закона границы административно-территориальных образований в Алтайском крае *совпадают* с границами соответствующих муниципальных образований. Поэтому, в соответствии со ст. 10 закона, основанием образования, преобразования, упразднения административно-территориальных образований, изменения их границ, административных центров и статуса являются аналогичные изменения соответствующих муниципальных образований в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 6

октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Административно-территориальное устройство Алтайского края складывалась не один десяток лет и потому объективно имеет наслонившиеся за это время дефекты. **Одной из главных проблем административно-территориального устройства края следует считать большое количество муниципальных образований при малых размерах и малочисленности населения значительной их части, что резко сужает возможности их нормально функционирования, понижает масштабность мероприятий, реализация которых необходима для нормального жизнеобеспечения и улучшения условий жизни населения.** Ограниченность финансовых, кадровых и прочих ресурсов на муниципальном уровне является сдерживающим фактором социально-экономического развития как самих муниципальных образований, так и края в целом.

Как уже отмечалось, оптимизация модели местного самоуправления в крае с учетом экономико-географических факторов связана с задачей *территориального планирования социально-экономического развития Алтайского края*. На решение этой задачи оказывают влияние общероссийские тенденции. Одной из проблем современного территориального планирования в России является то, что процесс такого планирования идет снизу вверх. В настоящее время в России отсутствует базовый документ – Схема территориального планирования Российской Федерации. В то же время разрабатываются и утверждаются схемы территориального планирования субъектов РФ, административных районов, ведутся фрагментарные работы по созданию городских агломераций. Проводя эти работы, нужно, однако, понимать, что частные интересы могут противоречить общим.

В ст. 9 Градостроительного кодекса РФ зафиксировано, что территориальное планирование социально-экономического развития направлено на определение назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечение учета интересов граждан, организаций, муниципальных образований. Документы территориального планирования должны обуславливать рациональность и согласованность размещения экономических объектов и системы расселения, достаточность инфраструктурных объектов и коммуникаций.

В крае, как и в большинстве регионов страны, разработка схем территориального планирования часто сводится к фиксации сложившейся пространственной структуры экономики и социальной сферы. Нельзя сказать, что это не приносит никакой пользы, но территориальное планирование нельзя рассматривать как закрепление статус-кво. Как и любое планирование, оно должно быть обращено в будущее и тесно увязываться со сценариями и программами социально-экономического развития территорий. В качестве положительного примера можно привести схемы территориального планирования Бийского и Каменского районов, разработанные институтом ЗапСибНИИпроект (Барнаул) с участием консультационной фирмы «Корпус» (Новосибирск). В них первоначально определены те факторы и проекты, которые способны переломить негативные тенденции развития. Под эти задачи в данных схемах зарезервированы необходимые земли, спрогнозировано требуемое привлечение рабочей силы и соответствующее увеличение (или сохранение) численности населения.

Сегодня при отсутствии общероссийской концепции проявляется



несогласованность предложений по территориальному планированию даже соседних территорий. Для принятия решений по оптимизации территориального устройства края необходимо учитывать системный и межтерриториальный характер таких преобразований – управленческие, бюджетно-налоговые, хозяйственные, социальные, национально-этнические и другие последствия каждого локального преобразования прямо или косвенно сказываются на аналогичных аспектах деятельности соседних территорий. К сожалению, процесс территориального планирования административных районов Алтайского края пока ограничивается территориями этих районов, в них не просматриваются межрайонные связи, что затрудняет проведение муниципальной реформы в крае.

Как уже говорилось выше, муниципальные образования в крае находятся на разных уровнях экономического развития и, вследствие этого, имеют разные стартовые возможности для развития, а иногда и просто выживания. Эти возможности ограничиваются созданным за предыдущие годы экономическим и производственным потенциалом, наличием и качеством природных, рекреационных, трудовых ресурсов, степенью развитости рыночной и социальной инфраструктуры, дееспособностью органов местного самоуправления и т.п. Например, городские округа обладают возможностями организующих центров для включения в сферу своего функционирования поселений, находящихся в зонах их транспортной доступности. Эти возможности должны использоваться не только для развития самого городского округа, но и для создания взаимосвязанной системы, состоящей из нескольких муниципальных образований, которые в совокупности за счет совместного использования имеющегося у них потенциала способны создать и обеспечить функционирование хозяйственных комплексов. В этой связи необходимо отметить, что

Схемой территориального планирования Алтайского края определены типы среды городских и сельских поселений и зоны урбанизации, характеризующие формы расселения относительно выделенных городских центров.

Эффективное использование схем территориального планирования районов, их анализ может служить отправным моментом при обосновании программы дальнейших работ в области совершенствования территориального управления в Алтайском крае. **Сегодня назрела необходимость разработки концепции территориальной организации местного самоуправления в Алтайском крае с реализацией пилотного проекта интеграции территорий на уровне выделенной группы районов.**

Для этого необходимо провести:

1) анализ проблем современной территориальной организации Алтайского края через анализ принятых нормативных актов;

2) анализ существующих межрайонных хозяйственных связей в схемах территориального планирования (СТП) административных районов и Схеме территориального планирования Алтайского края;

3) анализ фактически сложившихся горизонтальных связей между административными районами;

4) анализ сложившейся системы размещения производительных сил края на базе имеющихся ресурсного, отраслевого и инфраструктурного потенциалов с учетом сложившихся административных границ;

5) выявление существующих и потенциальных хозяйственных связей между организациями соседних административных районов Алтайского края;

6) согласование районных СТП в пределах выделенной группы районов, а также СТП районов с СТП Алтайского края;

7) определение населенных пунктов – «точек роста» и опорных центров с учетом их перспектив социально-экономического и демографического развития;

8) разработку сценариев социально-экономического развития территории выделенной группы районов с учетом согласованных районных СТП;

9) обоснование решения о разработке СТП части территории Алтайского края (выделенной группы районов);

10) обоснование решения о формировании новых административно-территориальных единиц и межрайонных структур на базе выделенной группы районов.

Качество территориальной организации местного самоуправления следует считать одной из системных характеристик состояния социальной, экономической и политической жизни региона и муниципальных образований. Это качество определяют оптимальное соотношение централизации и территориальной децентрализации государственной и местной власти, рациональность и согласованность размещения экономических объектов и системы расселения, достаточность инфраструктурных объектов и коммуникаций. Критериями качества территориальной организации местного самоуправления могут быть приняты пороговые значения территориальной дифференциации уровня и качества жизни населения.

Любое преобразование должно быть направлено на повышение уровня жизни населения территории и решение важнейших социально-экономических проблем. Ответить на вопрос, что нужно сделать, чтобы населению в результате преобразований стало жить лучше, зачастую является сложной экспертной задачей. Поэтому на настоящем этапе возникает потребность в создании новых инструментов, способствующих решению этой задачи. В противном случае мы будем, проводя преобразования, оставаться с прежними проблемами в рамках новых границ муниципальных образований.





Вячеслав Михайлович Мочалов, руководитель Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Алтайскому краю (Алтайкрайстат), кандидат технических наук, доцент

Современное общество уже трудно представить без статистики, она все активнее входит в повседневную жизнь, особую значимость приобретают объективные достоверные статистические данные. Сегодня не только органы государственной власти, предприниматели, научные работники, менеджеры предприятий, но и каждый гражданин должен владеть основами статистических знаний.

Нет более сильных и весомых аргументов в руках специалиста, чем статистические данные.

АЛТАЙКРАЙСТАТ: ГЛАВНАЯ ЗАДАЧА – ОТКРЫТОСТЬ, ОБЕСПЕЧЕНИЕ СВОБОДНОГО ДОСТУПА К АКТУАЛЬНОЙ, ОБЪЕКТИВНОЙ СТАТИСТИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ ПОЛЬЗОВАТЕЛЯМ ВСЕХ УРОВНЕЙ

Развитие статистики имеет древние корни. Известно, что статистика как область практической деятельности начала формироваться с зарождением государства и государственного управления. Первыми и основными учетно-статистическими источниками на Руси были летописи, в которых уже в IX–XI вв. упоминается о сборе различной информации. Так, приводятся учетные данные о возникновении и развитии городских поселений, расположенных на водных путях, о наличии в них храмов, церквей, монастырей, жилых строений, численности населения, податях, произрастании хлеба, о фабриках и заводах, о доходах и публичных зданиях.

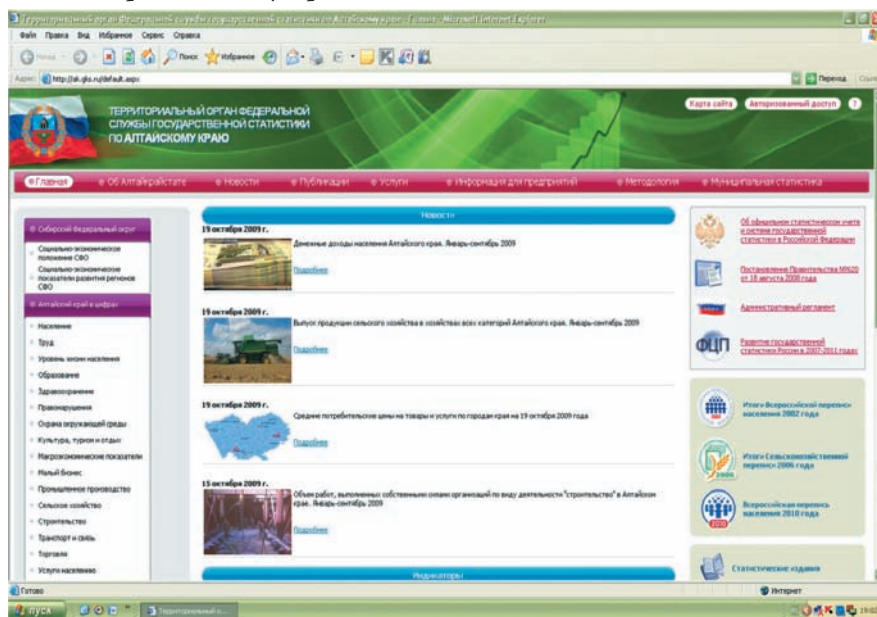
Развитие торговых и международных товарно-денежных отношений явилось стимулом для дальнейшего формирования учета и статистики.

8 сентября 1802 г. в соответствии с Высочайшим манифестом императора Александра I была введена письменная отчетность министерств. Так началось организационно-структурное оформление государственной статистики в России. Эту дату принято считать годом рождения российской государственной статистики.

В соответствии с архивными документами 12 декабря 1919 г. было образовано Алтайское губернское статистическое бюро. Алтайское губстатбюро образовано из Оценочно-статистического отдела бывшей Алтайской губернской земской управы – эта дата считается образованием статистической деятельности в Алтайском крае. В декабре 2009 г. органам государственной

статистики Алтайского края исполнилось 90 лет.

Сегодня важное значение приобретает такая задача статистики, как информирование органов государственной власти, населения, общественно-политических организаций, научно-исследовательских и образовательных учреждений о процессах, происходящих в экономическом и социальном развитии общества. Без этого сложно



разобраться в документах по вопросам социально-экономического развития, сообщениях средств массовой информации и периодической печати. Владение основами статистики позволяет ориентироваться в подчас противоречивой информации, критически осмысливать приводимые в различных изданиях статистические данные, грамотно интерпретировать данные органов государственной статистики.

Нравственное здоровье общества непременно сказывается на его отношении к статистике. Постепенное восстановление престижа статистики как способа постижения истины является характерной чертой нашего времени. Мы перестали скрывать правду, и наше общество повернулось лицом к статистике. Публицисты, общественные деятели, экономисты, обычные граждане все чаще прибегают к статистике, ищут в ней ответы на свои вопросы, возлагают на нее свои надежды.

Статистика развивается вширь и вглубь. Совершенствуется ее методология, улучшается техническая база. Непрерывно ею охватываются все новые объекты – от государства до человека, от космоса до молекулы.

Современная статистика основана на новых информационных технологиях и охватывает систему сбора, обработки и анализа информации. В условиях перехода экономики на рыночные отношения существенно изменились информационные запросы управляющих структур по объему, составу, достоверности и оперативности информации. Объективные условия потребовали перехода от сплошного учета к выборочному по многим системам показателей. Высокий динамизм происходящих социально-экономических процессов постоянно вносит коррективы в статистическую деятельность, формирует новый уровень наблюдаемых показателей,

содержащих прогностическую составляющую, обеспечивающих количественные оценки макроэкономических показателей, а также таких показателей, как объемы продаж, инновационная деятельность, труд и занятость, туризм и отдых, охрана окружающей среды, демографическая и социальная ситуации и т. п.

Ускоренные темпы развития рыночных отношений создают потребность в многоуровневом анализе сложившейся экономической ситуации. В наибольшей степени эти потребности удовлетворяют комплексные статистические обследования, переписи, актуальная информация, отражающая развитие малого бизнеса.

Всероссийская перепись населения является основным источником формирования федеральных информационных ресурсов, касающихся численности и структуры населения.

Насколько эффективными окажутся мероприятия, проводимые в рамках приоритетных национальных проектов, как они отразятся на улучшении демографической ситуации – статистически точный ответ на этот вопрос даст следующая Всероссийская перепись населения, которая состоится с 14 по 25 октября текущего года.

На территории Алтайского края Алтайкрайстат является единственным обладателем официальной, полной и достоверной статистической информации о состоянии и динамике развития социальных, экономических и демографических процессов в крае и его муниципальных образованиях. Только здесь любой заинтересованный пользователь может получить оперативные ежемесячные и ежеквартальные статистические и информационно-аналитические материалы в целом по краю, городам и районам; заказать подборку статистических данных или аналитическое

исследование по индивидуальному запросу; приобрести комплексные или отраслевые тематические сборники, справочники, доклады, бюллетени, аналитические записки.

Алтайкрайстат осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» №282-ФЗ от 29 ноября 2007 г. и приказом Росстата от 18.03.2008 №61, утвердившим Административный регламент исполнения Федеральной службой государственной статистики государственной функции по предоставлению официальной статистической информации.

Политика распространения статистической продукции и услуг предполагает удовлетворение потребностей различных групп пользователей. Решающая роль в развитии деятельности по распространению статистической информации принадлежит современным технологиям. **Официальная статистическая информация представлена на интернет-сайте Алтайкрайстата <http://ak.gks.ru>.** Здесь размещено свыше 70 информационных блоков, содержащих сведения об уровне жизни и доходах населения края, о численности населения, о товарообороте и динамике цен, об экономическом развитии муниципальных образований, о деятельности учебных заведений, об инвестиционной активности и инновациях, о реализации национальных проектов, о сельскохозяйственном и промышленном производстве.

Актуализация информационных фондов сайта производится оперативно. Структура наполнения сайта постоянно совершенствуется – добавляются рубрики, используются средства визуализации (картинки,





графические материалы), расширяются объемы информации.

На главной странице web-сайта Алтайкрайстата и в разделе «Новости» на каждое вышедшее из печати статистическое издание размещается аннотация, а также краткое его содержание, что помогает пользователям ориентироваться в принятии решений по приобретению того или иного сборника.

На сайте предусмотрена возможность выхода на официальные интернет-сайты Росстата и территориальных органов Росстата для получения статистических данных по другим территориям.

В течение последних лет объем информационно-статистических услуг, предоставленных различным категориям пользователей, увеличился.

В 2009 г. общее количество выпусков информационно-статистических материалов, с учетом периодичности, составило 1210 (в 2008 г. – 1138), в том числе 212 аналитических материалов (в 2008 г. – 17), 523 срочной оперативной информации (в 2008 г. – 708), около 400 статистических сборников и бюллетеней (в 2008 г. – 319), а также ежемесячные доклады о социально-экономическом положении края, его городов и районов.

Периодически нарабатываются различные информационные проекты. Так, в 2007 г. к юбилейным датам выпущены статистические сборники «70 лет Алтайскому краю», «Город Рубцовск. 80 лет на карте Алтайского края», «Наукоград Бийск». Подготавливается экономико-статистическая информация в муниципальном разрезе (паспорта городов и районов края).

Опыт подготовки историко-статистических публикаций указывает нам на их полезность и востребованность. Книги и публикации историко-статистического характера

– это «кладезь» знаний и хорошее подспорье для статистиков, экономистов, историков, других пользователей нашей информации. В этих уникальных изданиях, размещена масса полезной и интересной информации, в том числе ранее не публикуемой.

Информационное обслуживание пользователей обеспечивается Алтайкрайстатом за счет внедрения интегрированного информационного ресурса Региональной базы статистических данных. Данная база содержит на начало 2010 г. 2 млн 216 тыс. значений различных показателей по краю.

Мобильность данного ресурса, возможность произвольной выборки показателей, постоянное расширение их состава, оперативность актуализации данных дают значительные преимущества в работе специалистов Алтайкрайстата.

Алтайкрайстат не остается в стороне от информирования важнейших экономических и социальных процессов, происходящих в крае, и своевременно реагирует информацией на проблемы, возникающие в регионе. Сведения, содержащиеся в изданиях Алтайкрайстата, являются уникальным информационным источником для проведения всевозможных аналитических разработок, изысканий, могут быть использованы не только в качестве информации, но и являются ценной базой для проведения различных мониторингов, маркетинговых исследований, построения прогнозов развития.

Деятельность Алтайкрайстата постоянно совершенствуется, и повышается эффективность его работы. Установлены партнерские отношения более чем с 800 пользователями статистической информации, значительно расширилась география сотрудничества. В настоящее время нашими пар-

тнерами являются органы государственной власти и управления, организации всех форм собственности, банковские и деловые круги, научные и учебные заведения, средства массовой информации, общественные организации, физические лица как в Алтайском крае, так и за его пределами: Москва, Санкт-Петербург, Ярославль, Нижний Новгород, Новосибирск, Кемерово и др.

Пользователи информационно-статистических услуг распределились по следующим группам, в % от общего количества заключенных договоров (без учета заказчиков, обратившихся с индивидуальными разовыми запросами):

- предприятия и коммерческие организации – 34,6;
- органы власти и управления – 29,5;
- бюджетные учреждения – 20,5;
- учебные заведения – 11,5;
- научные и исследовательские организации – 2,6;
- финансовые и банковские структуры – 1,3.

Анализ потребительского спроса на распространяемые информационные услуги по данным за 2009 г. показывает, что более востребованными были:

- информация о ценах – 23,2%;
- показатели финансовой деятельности предприятий – 14,5%;
- информационные материалы по рынку труда и заработной плате – 13,9%;
- информация о социально-экономическом положении в крае и в разрезе муниципальных территорий – 12,2%;
- статистика сельского хозяйства – 12,1%.

Ежегодно Алтайкрайстат издает «Каталог официальных статистических публикаций», что дает возможность пользователям заблаговременно получать ин-



формацию о сроках подготовки, объемах и содержании статистических изданий, условиях их предоставления. Каталог содержит более трехсот наименований различных аналитических материалов по актуальным темам.

Пользователям предлагается широкий спектр информационно-аналитических и статистических разработок, достаточно полно характеризующих процессы, происходящие в экономической, социальной, демографической сфере края. Представленная информация имеет системный характер, отражает динамику происходящих явлений в различных сферах экономики края, содержит основные методологические пояснения статистических показателей и явлений, что делает ее востребованной и доступной для широкого круга пользователей.

Электронная версия каталога 2009 и 2010 гг., размещена на главной странице интернет-сайта Алтайкрайстата в разделе «Публикации».

В практике взаимодействия Алтайкрайстата с заказчиками статистической информации используются различные варианты.

Заключение договоров является преимущественным направлением, это позволяет пользователям регулярно получать подготовленную статистическую информацию по мере ее выхода, использовать большие массивы различных информационных изданий (статистических ежегодников, сборников, бюллетеней, докладов по всем отраслям статистики) в течение определенного периода времени.

Опыт работы показывает, что сегодня большая часть пользователей информационных ресурсов в большей степени нуждаются в базе отдельных, выборочных показателей.

Поэтому одной из форм распространения статистической информации является подготовка информационно-статистических и справочных материалов по типовым и индивидуальным запросам различных категорий пользователей.

Статистическая информация предоставляется пользователям в разнообразных формах: путем издания статистических материалов в печатном и электронном видах, передача посредством электронной почты, CD-дисков, флэш-карт; размещение в свободном доступе на интернет-сайте, получение непосредственно представителями организаций-пользователей в Алтайкрайстате.

В целях изучения актуальности и оценки удовлетворенности предоставляемых Алтайкрайстатом информационных услуг в прошедшем году был проведен анкетный опрос потребителей статистической информации.

В опросе участвовали: 71,4% – юридические лица, 21,4% – физические лица, 7,2% – индивидуальные предприниматели. Около 50% респондентов приобретают статистическую информацию регулярно, 26,2% обратились повторно, что говорит о возрастающем интересе к ней.

Мотивация целей приобретения статистических публикаций распределилась следующим образом: 81% опрошенных используют статистические данные в профессиональной деятельности для принятия эффективных экономических решений, 9,4% – в личных целях, 4,8% – в научной деятельности, столько же – в помощь учебе.

Большинство опрошенных (61,9%) предпочитают использование современных информационно-коммуникационных систем, включая интернет-технологии для увеличе-

ния оперативности предоставления статистической информации.

В целом выпускаемая Алтайкрайстатом статистическая информация оценивается пользователями позитивно. Подавляющее большинство респондентов считают информацию, получаемую от Алтайкрайстата, достаточно объективной и актуальной. Полученный в результате опроса индекс доверия 0,79 достаточно высокий (при максимальном значении – 1).

Потребителям статистической информации было предложено также оценить полноту и своевременность предоставления информационных услуг. Результаты опроса подтверждают высокий уровень и качество предоставляемой статистической информации. 40,5% респондентов оценили деятельность Алтайкрайстата по полноте и своевременности предоставления информационных услуг на «отлично», 52,4% поставили оценку «хорошо», и лишь незначительная часть – 7,1% – поставили «удовлетворительно», но как раз последняя оценка является основным инструментом для повышения уровня качества предоставляемых услуг.

Нет предела совершенству. Поэтому одну из основных своих задач Алтайкрайстат видит в дальнейшей работе над наиболее полным удовлетворением потребностей пользователей в получении необходимой статистической информации, в расширении спектра предоставляемых статистических материалов, в обеспечении доступа к статистическим продуктам всех заинтересованных категорий пользователей.

Будем рады, если наши информационные услуги окажутся полезными, станут надежными помощниками в работе, учебе и бизнесе.





Тамара Васильевна Загнетина, заместитель управляющего Отделением ПФР по Алтайскому краю

Лицами предпенсионного возраста являются граждане, которым осталось не более двух лет до наступления возраста, дающего право на трудовую пенсию по старости или до назначения досрочной трудовой пенсии, при наличии необходимого стажа на соответствующих работах, предусмотренного ст. 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ С ЛИЦАМИ ПРЕДПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В ОТДЕЛЕНИИ ПФР ПО АЛТАЙСКОМУ КРАЮ

Ежегодно Пенсионный фонд Российской Федерации рассылает гражданам, застрахованным в системе обязательного пенсионного страхования, информацию об их пенсионных правах. Это сведения о страховом стаже, в том числе и льготном, о суммах страховых взносов, перечисленных страхователями в системе обязательного пенсионного страхования, сведения о результатах инвестирования средств пенсионных накоплений у лиц 1967 года рождения и моложе. Эта информация копится на лицевых счетах застрахованных лиц с момента регистрации в системе обязательного пенсионного страхования и при назначении пенсии используется без подтверждения первичными документами.

Застрахованные лица имеют возможность знакомиться с этой информацией, контролировать своего работодателя в части представления правильных сведений и, обладая определенными знаниями в области пенсионного законодательства, планировать свою будущую пенсию.

Данные о пенсионных правах до регистрации в системе обязательного пенсионного страхования на работающих застрахованных лиц также собраны в единую краевую базу «Конвертация». Они принимались от страхователей в 2003–2004 гг. и также используются при назначении пенсий.

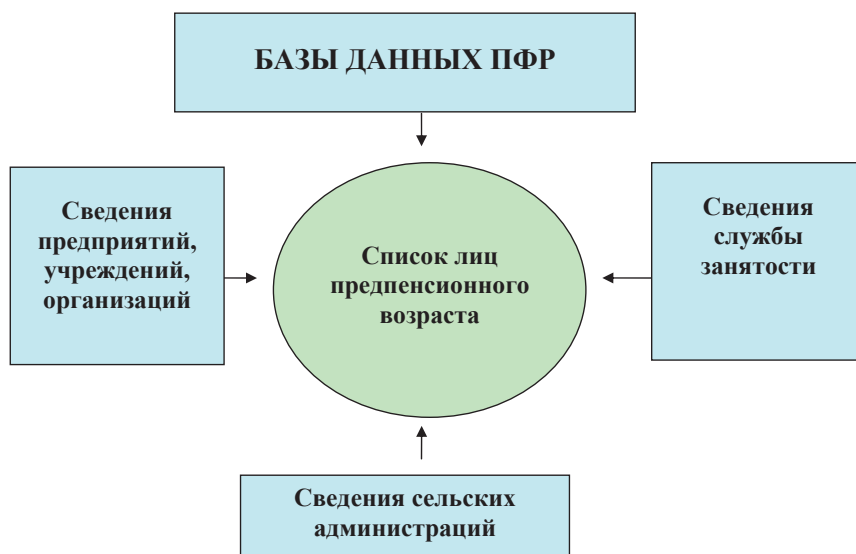
Органами пенсионного фонда проводится заблаговременная работа с лицами предпенсионного возраста с целью уточнения этих сведений и создания макета пенсионного дела. Это дает возможность гражданам заранее узнать, какая у них будет пенсия, куда и когда следует обращаться, какие документы нужно представлять.

Каждое управление ежегодно формирует списки лиц предпенсионного возраста, используя дополнительные данные предприятий, службы занятости, сельских администраций, проводится разъяснительная работа в СМИ.

Лицам предпенсионного возраста не позднее, чем за шесть месяцев до наступления пенсионного возраста направляются приглашения, сообщается набор документов, которые

необходимо иметь при обращении. С крупными предприятиями работа по оформлению макетов ведется через кадровиков.

Подготовка документов о стаже состоит из двух частей: проверки периодов работы по трудовой книжке до даты регистрации в системе пенсионного страхования и проверки сведений о работе по данным лицевого счета после регистрации. Пенсионным законодательством предусмотрен именно такой порядок подтверждения стажа. Необходимо отметить, что дата регистрации у каждого своя. Именно с этой даты сведения о работе подтверждаются не трудовой книжкой, а данными лицевого счета. Например, гражданин застрахован в системе пенсионного страхова-



ния 20 марта 1998 г. Следовательно, до 20 марта 1998 г. стаж будет учитываться по трудовой книжке, после нее по данным лицевого счета.

При проверке трудовых книжек, в случае необходимости, оказывается помощь в запросе уточняющих справок. Такие запросы могут быть вызваны неправильными записями, исправлениями, переименованиями предприятий. Если предприятие действующее, то можно или внести изменения в трудовую книжку, или запросить подтверждающую справку. Если предприятие ликвидировано, то справку могут выдать предприятие-правопреемник или вышестоящая организация, хранящие архивы. Если документы сданы на хранение в государственный архив, то за справкой необходимо обратиться в архив.

Существуют особенности подтверждения стажа для досрочного пенсионного обеспечения. Записи в трудовых книжках только в отдельных случаях могут служить основанием для зачета в специальный или льготный стаж без представления дополнительных документов. Основанием для досрочного пенсионного обеспечения является наличие определенного стажа на подземных работах, работах с вредными условиями труда и в «горячих» цехах. Списки этих работ, производств, профессий, должностей, специальностей и организаций, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации.

Ряд профессий и должностей, перечисленных в списках, требуют дополнительного уточнения. Например, гражданин работал аккумулятором. Профессия прямо предусмотрена списком и уточнений не требует. А, например, для такой профессии, как маляр, есть условие – занятость с красками и другими материалами, содержащими вредные вещества не ниже 3-го класса опасности. Такие дополнительные условия не отражаются в трудовых книжках, поэтому гражда-

нам необходимо заранее заботиться об уточняющих справках. Эти справки должны содержать сведения о характере труда работника, его полной занятости, ссылки на номер позиции, раздел и список. Основанием выдачи такой справки могут быть документы технического характера, например: технологический регламент, паспорта оборудования и иные, доказывающие занятость во вредных условиях.

Проверяется идентичность фамилий, имен, отчеств во всех представленных документах. Ошибка даже в одной букве уже создает проблему с дальнейшим оформлением документов. Женщинам, у которых на первой странице трудовой книжки имеются изменения фамилии и нет ссылки на свидетельство о браке (разводе), необходимо представлять в подтверждение свидетельство о браке (разводе). У отдельных граждан на руках есть справки о стаже, не внесенном в трудовую книжку. Их также нужно заранее оценить и в случае необходимости дооформить. Справка о стаже должна содержать угловой штамп с наименованием организации, дату и регистрационный номер. Основанием выдачи такой справки могут быть номера и данные приказов о приеме и увольнении, лицевые счета, ведомости по заработной плате. Справка должна быть подписана руководителем организации или начальником (специалистом) по кадрам и заверена печатью.

Учитывая, что пенсионные права до 2002 г. зависят от заработной платы, необходимо заранее подобрать выгодный вариант для исчисления размера пенсии. Если гражданин выберет вариант исчисления заработка за 2000–2001 гг. и сведения о нем есть на его лицевом счете, то справку о заработной плате представлять не нужно. Если выбирается вариант за пять лет работы, то необходимо представить справку о заработной плате. Ее можно взять в бухгалтерии предприятия или в архиве.

Если справка о заработной плате выдается организацией, то она должна содержать угловой штамп, дату выдачи и регистрационный номер. В основании выдачи должны быть указаны лицевые счета, расчетно-платежные ведомости или иные документы бухгалтерского учета. Справка должна быть подписана руководителем организации и главным бухгалтером, заверена печатью.

Достаточно часто встречаются справки, содержащие реквизиты уже несуществующих организаций. Эти факты выявляются при сверке наименования организации по справке с имеющимися данными о состоящих на учете в органах ПФР страхователями. В этом случае необходимы документы, подтверждающие переименование организации.

Помимо данных о стаже и заработной плате уточняются сведения о наличии иждивенцев, службе в армии и т.д.

Посещение управлений Пенсионного фонда до наступления пенсионного возраста позволяет выявить все недостатки в документах, исправить их, выбрать выгодный вариант заработка, внести корректировку в сведения лицевого счета.

Если гражданин заранее подготовил все необходимые документы, то за месяц до наступления пенсионного возраста ему остается подать только заявление. Заявление принимается при наличии паспорта и страхового свидетельства о государственном пенсионном страховании.

Критерием эффективности работы с лицами предпенсионного возраста являются показатели: назначение пенсий в десятидневный срок, сокращение сроков первой выплаты пенсии и времени пребывания граждан в управлениях. По итогам 2010 г. в десятидневный срок назначено 97% трудовых и государственных пенсий.





Владимир Николаевич Бокарев, глава Первомайского района Алтайского края

Статья посвящена проблемам в деятельности органов местного самоуправления муниципального образования Первомайский район. Автор предлагает пути решения некоторых из них.

ИЗ ПРАКТИКИ РЕШЕНИЯ НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Согласно Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации осуществляется гражданами как путем различных форм прямого волеизъявления, так и через органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления – это способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни.

Представительные органы в системе органов местного самоуправления традиционно рассматриваются как наиболее значимые, поскольку именно через такие выборные органы население в большинстве случаев реализует свое право на осуществление местного самоуправления. Определенные вопросы местного значения вправе решать только представительный орган местного самоуправления (ч. 10 ст. 35 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Одной из главных задач представительных органов является обеспечение исполнительных органов местного самоуправления необходимой нормативной базой для решения вопросов местного значения. Каждый вопрос местного значения отражает потребность населения в тепле, освещении улицы, организации общественного порядка, защите от чрезвычайных ситуаций и т.д. Чтобы права и интересы граждан были защищены, представительный орган должен принять грамотный норма-

тивный правовой акт, закрепляющий права населения на реализацию своих потребностей. Чем ниже уровень власти, тем более компетентными и квалифицированными должны быть депутаты. Депутатам, работающим над проектом регионального закона, необходимо учитывать федеральное и региональное законодательство, а депутатам представительного органа, работающим над проектом муниципального правового акта, следует знать уже и федеральное, и региональное, и местное законодательство. Вместе с тем сегодня ситуация складывается таким образом, что чем ниже уровень власти, тем ниже уровень подготовки депутатского корпуса для решения сложных проблем избирателей. Ощущается острая нехватка в составе представи-

тельных органов квалифицированных специалистов. А это, в конечном счете, приводит к тому, что качество принимаемых нормативных актов остается низким. Особенно остро это чувствуется в сельских поселениях. Недостаточный уровень профессиональной подготовки депутатов, а также специалистов администраций, занимающихся разработкой нормативных актов, не позволяет представительному органу обеспечить своевременную и качественную подготовку необходимой для работы всего муниципального образования нормативной базы. Возникают проблемы с принятием в установленный срок уставов сельских поселений, других муниципальных актов.

В Первомайском районе для сельских и районных депутатов постоянно





проводятся семинары с разъяснением различных юридических, финансовых, экономических и других вопросов. Активно применяются и другие методы обучения, например, выездная учеба депутатов сельских представительных органов.

Как одна из форм обучения используется приглашение на сессии районного Совета депутатов представительных органов сельских поселений, особенно избранных впервые. Непосредственное участие в работе постоянных комиссий районного Совета и самом заседании представительного органа помогает им быстрее понять суть и порядок работы представительного органа.

Для совместной координации усилий по решению проблемных вопросов в Первомайском районном Совете народных депутатов создан координационный совет по местному самоуправлению, который регулярно проводит выездные мероприятия в сельских поселениях района. На примере работы отдельных муниципальных образований отслеживаются проблемы, общие для всего Первомайского района, даются рекомендации по улучшению деятельности органов местного самоуправления.

Основная задача органов местного самоуправления в жизни любого муниципального образования – это коммуникации. Органы

местного самоуправления, в том числе представительные, дают населению информацию о своей деятельности, о принимаемых решениях и происходящих событиях, выясняют его мнение по различным вопросам. Это дает возможность перейти к более сложному уровню взаимодействия – совместно принятию решений местной властью и жителями, к выработке единой позиции в отношении местных проблем и в итоге сформировать «местную» политику, устраивающую большинство. Очевидно, что в этом случае население будет осознанно поддерживать действие органов местного самоуправления или, по крайней мере, не противодействовать их усилиям.

Основным источником информирования населения района является районная газета. В публикациях, посвященных представительному органу Первомайского района, освещается текущая деятельность районного Совета народных депутатов. В газете регулярно размещаются объявления о проводимых районным Советом мероприятиях и нормативные правовые акты, принимаемые представительным органом. В 2009 г. в связи с празднованием 70-летия представительной (законодательной) власти на Алтае на страницах районной газеты было много материала, посвященного деятельности представительного органа района в разные годы его существования, которые касались и истории становления представительной власти в Первомайском районе.

В Первомайском районе для информационной поддержки деятельности органов местного самоуправления создан сайт, на котором размещена справочная и иная информация о представительном органе района, его руководителях, депутатах. Регулярно происходит обновление нормативных правовых актов, принимаемых районным Советом.

Для информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в районе ежегодно, начиная с 2001 г., проводятся конференции граждан поселений и





района. Конференции проводятся о следующей схеме:

1. Принимается решение районного Совета народных депутатов «О подготовке и проведении районной конференции граждан», в котором определяются сроки и повестка дня конференции, устанавливается норма представительства, предлагается органам местного самоуправления поселений обеспечить избрание делегатов. На основании решения представительного органа принимается совместное постановление о распределении обязанностей, о составе комиссий, о плане мероприятий.

2. Готовятся и проводятся собрания по улицам, округам с обсуждением проблем улицы, округа, отчетом депутатов сельсовета и районного Совета народных депутатов, отчетом уличного (домового) комитета, избранием делегатов на сельскую конференцию. На собраниях обязательно присутствуют главы и специалисты администраций сельсоветов, руководители или специалисты организаций, расположенных на территории сельсовета.

3. Сельские конференции граждан проходят с обсуждением отчета главы поселения, проблем социального партнерства между администрацией сельсовета и хозяйствующими субъектами, об участии населения в местном самоуправлении и другое, избираются делегаты на районную конференцию

граждан по норме представительства. В работе сельских конференций принимают участие глава района, глава администрации района и его заместители, руководители районных, межрайонных служб и организаций, обслуживающих население, руководители учреждений и организаций.

4. Районная конференция граждан проводится с повесткой дня: «Отчет главы района о результатах своей деятельности и деятельности районного Совета народных депутатов», «Отчет главы администрации района о деятельности администрации района по социально-экономическому развитию района».

5. Для анализа замечаний и предложений граждан, поступивших в ходе подготовки и проведения сельских и районной конференции, принимается решение об их реализации.

Следует добавить, что проведение конференций, как сельских, так и районной, сопровождается оформлением различных тематических выставок (живопись, фото, вышивание, поделки и др.), а также видеофильмами, номерами художественной самодеятельности, торговлей и дегустацией продуктов местных товаропроизводителей.

Еще одной задачей представительных органов является привлечение молодежи к депутатской работе. **Пассивная позиция молодежи при**

выдвижении своих кандидатур на выборах депутатов муниципальных образований, особенно в сельских поселениях, – одна из немаловажных проблем в деятельности представительных органов. Доля молодых граждан в представительных органах крайне мала. Из 204 депутатов сельских представительных органов Первомайского района всего пять депутатов имеют возраст меньше 30 лет, а в районном Совете народных депутатов молодежи до 30 лет нет вовсе. Средний возраст депутатов районного Совета пятого созыва – 49,2 года, а самому молодому из них – 36 лет, а ведь именно молодежи в большей степени присущи такие качества, как мобильность, энтузиазм и коммуникации.

Однако только присутствия в составе представительных органов молодых депутатов недостаточно. Важно, чтобы молодые граждане были готовы к активному участию в решении различных проблем населения. Для этого необходимо создавать молодежные структуры, обеспечивающие организованное и последовательное привлечение наиболее подготовленных молодых людей к работе в представительных органах, их эффективное участие в делах муниципального образования.

В Первомайском районе такой структурой является Молодежный Совет, который был сформирован в 2009 г. Привлечение к работе в таком Совете молодых людей поможет формированию активной гражданской позиции молодежи, а самое главное, поможет выявлению социально активных молодых людей, потенциальный лидеров, которые в дальнейшем могут стать основой кадрового потенциала представительных органов как сельских поселений, так и района.





Игорь Петрович Салдан, руководитель Управления Роспотребнадзора по Алтайскому краю, доктор медицинских наук

Кадровая политика, проводимая службой Роспотребнадзора Алтайского края, предусматривает перспективную оценку обеспеченности кадрами как на ближайшее время, так и на последующие годы.

ОБУЧЕНИЕ НА ПЕРСПЕКТИВУ

из которых получили первое высшее образование и 15 – второе высшее образование. За период прохождения государственной гражданской службы в рамках повышения квалификации 123 специалиста получили дополнительное профессиональное образование, 44 специалиста прошли профессиональную переподготовку.

Одной из основных задач службы по совершенствованию кадровой политики в 2010 г. является обеспеченность высокопрофессиональными кадрами, адаптированными к работе в современных условиях, владеющими основами экономики здравоохранения, вопросами защиты прав потребителей, знающими с основами юриспруденции, умеющими проводить оценку риска влияния факторов окружающей среды на здоровье населения.

Мы надеемся на продолжение плодотворного сотрудничества службы



Роспотребнадзора Алтайского края и Сибирской академии государственной службы в дальнейшем, что, безусловно, даст немало положительных результатов в деле обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения нашего региона.

Важным направлением деятельности последипломного образования является организация непрерывного дополнительного профессионального образования в виде профессиональной переподготовки и повышения квалификации специалистов службы.

Профессиональную переподготовку и повышение квалификации в рамках государственного заказа государственные служащие проходят на базе филиала Сибирской академии государственной службы в городе Барнауле. В процессе обучения специалисты Роспотребнадзора приобретают знания и умения, впоследствии применяемые на практике при исполнении своих должностных обязанностей.

При проведении повышения квалификации в учебные программы включены темы по юридическому обеспечению деятельности Управления, защите прав потребителей, вопросам противодействия коррупции, для освещения которых уже не первый год академия приглашает наиболее опытных сотрудников службы Роспотребнадзора Алтайского края.

В рамках сотрудничества санитарно-эпидемиологической службы Алтайского края и Алтайского филиала Сибирской академии государственной службы с 2001 г. по настоящее время обучено 229 специалистов, 47





Владимир Михайлович Алтухов, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Алтайского филиала ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы» в г. Барнауле, кандидат экономических наук

Реформа высшего образования ставит задачу удовлетворить требования современного рынка к качеству подготовки и переподготовки специалистов народного хозяйства. Акцент ставится на результат обучения – какими знаниями выпускник владеет и как он может применить их на практике.

С целью повышения качества и эффективности обучения предлагается изменить технологию, контроль и систему оценки результатов учебного процесса студентов-заочников.

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД КАК ОДНО ИЗ НАПРАВЛЕНИЙ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СПЕЦИАЛИСТОВ ЗАОЧНЫХ ФОРМ ОБУЧЕНИЯ

В сентябре 2003 г. Россия присоединилась к Болонскому процессу, основной смысл которого – во взаимном сближении структур высшего образования европейских стран и в выработке единых подходов к оценке «качества» образовательных программ вузов в целом и их дипломов в частности. Изменения уже коснулись некоторых учебных заведений, а в ближайшем будущем затронут всех, кто работает или учится в вузе.

Необходимость реформы высшего образования назрела уже давно. Однако длительное бездействие привело к потере педагогических кадров, упал уровень подготовки студентов. Стала отчетливо проявляться тенденция, когда нужны не знания и умения, а лишь документ, подтверждающий высшее образование. Хотелось бы, чтобы кардинальные преобразования в высшей школе шли в русле Болонского процесса, но без очевидных потерь для нашего образования (случай с АГПУ).

Что же на сегодня является задачей обучения в вузе: усвоение даваемых преподавателем знаний или переход к модели обучения, когда акцент с содержания (что преподают) переносится на результат (какими

компетенциями овладеет студент, что он будет знать и готов делать)?

В настоящее время современный рынок труда все в большей степени предъявляет требования не к конкретным знаниям, а к компетенциям работников. Основные тенденции развития мировой системы образования на сегодняшний момент вполне определились. Российские вузы оказались в различной степени также вовлеченными в рыночную борьбу за продвижение своей продукции – образовательных услуг и технологий – на региональный и мировой рынок.

В официальных документах по реформе образования **компетентностному подходу** отводится одно из важных концептуальных положений обновления содержания образования.

Под **компетентностным подходом** понимается приоритетная ориентация на цели образования: обучаемость, самоопределение, самоактуализация, социализация и развитие индивидуальности. В качестве инструментов для достижения этих целей служат компетенции, компетенции и метапрофессиональные качества. Рассмотрим их более подробно.

Компетентность – это широкая общеобразовательная, политехническая и метакультурная осведомленность. Она носит действенный, практико-ориентированный характер, т.е. компетентность – это знания в действии. В структуру компетентности входят также эмоционально-волевые и мотивационные компоненты, так как приобретение, преобразование и использование знаний предполагает активную познавательную деятельность. Однако смыслообразующим фактором компетентностей являются деятельностные знания. При этом «... в качестве центрального, своего «узлового» понятия выдвигается понятие «ключевые компетентности», поскольку оно обладает интегративной природой, объединяя знание, навыки и интеллектуальную составляющую образования»¹.

К ключевым компетентностям относятся:

- общенаучные – знание основных законов природы, общества и деятельности человека;
- социально-экономические – знание основ экономики и организационного поведения;
- гражданско-правовые – знание гражданско-правовых норм;



- информационно-коммуникационные – знание основ информатики и коммуникационных технологий;

- политехнические – знание естественно-научных основ техники и технологий, принципов функционирования автоматизированного производства, системы контроля и управления ими;

- специальные – общепрофессиональные знания в области целостной профессиональной деятельности².

Компетенции – это целостная совокупность знаний, умений и навыков, обеспечивающих профессиональную деятельность.

В структуру компетенций, помимо деятельностных знаний, умений и навыков, входят также мотивационная и эмоционально-волевая сферы, так как реализация компетенций происходит в процессе выполнения разнообразных видов деятельности. Кроме того, важным элементом компетенций является опыт – объединение в одно целое усвоенных человеком отдельных действий, способов и приемов решения задач. Компетенции, обладающие определенной универсальностью, называются **ключевыми**. **Ключевые компетенции** определяют реализацию специальных компетентностей и конкретных компетенций.

Совет Европы определил пять групп ключевых компетенций, формированию которых придается важное значение в подготовке молодежи:

- политические и социальные компетенции – способность взять на себя ответственность, совместно с другими вырабатывать решения и участвовать в их реализации, толерантность к разным этнокультурам и религиям, проявление сопереживания личных интересов с потребностями предприятия и общества, участие в функционировании демократических институтов;

- межкультурные компетенции, способствующие положительным взаимоотношениям людей разных национальностей, культур и религий, пониманию и уважению друг друга;

- коммуникативная компетенция, определяющая владение технологиями устного и письменного общения на разных языках, в том числе и компьютерного программирования, включая общение через Интернет;

- социально-информационная компетенция, характеризующая владение информационными технологиями и критическое отношение к социальной информации, распространяемой СМИ;

- персональная компетенция – готовность к постоянному повышению образовательного уровня, потребность в актуализации и реализации своего личностного потенциала, способность самостоятельно приобретать новые знания и умения, способность к саморазвитию³.

Этот перечень ключевых компетенций не является исчерпывающим.

Метапрофессиональные качества – это личностные качества специалиста, которые используются в различных группах профессий: способности, свойства личности, определяющие продуктивность социальной и профессиональной деятельности специалиста. В первую очередь, это организованность, самостоятельность, ответственность, практический интеллект, надежность, способность к анализу и планированию, решению проблем и т.д.⁴

Эффективное профессиональное поведение включает: ключевые компетенции и группы базовых навыков и личностных качеств, которые лежат в основе любой трудовой деятельности. Большинство исследователей вопроса повышения эффективности обучения считают, что наиболее эффективным способом обучения навыкам является помеще-

ние студентов в среду, максимально приближенную к реальной обстановке.

В связи с этим исключительно важную роль должны играть учебная, производственная и преддипломная практики. Таким образом, в системе образования в настоящее время актуализирован практико-ориентированный подход, обучение, направленное на формирование у учащихся профессиональных компетенций. Образование эффективно лишь тогда, когда в итоге получен результат, который оценивается не только по достижениям отдельных выдающихся личностей, но и по сложившейся системе трудоустройства, готовности к работе выпускников вузов. На наш взгляд, это наиболее объективное средство измерения эффективности образовательной системы в целом⁵.

В 90-е гг. за рубежом разрабатывается ряд новых образовательных концепций: обучение, ориентированное на поведенческий результат; образование на основе деятельности. С данными концепциями связаны такие новые ключевые понятия для педагогики, как обучение на основе практической деятельности; стандарты, направленные на достижения. В нашей стране тоже идет подготовка нового поколения государственных образовательных стандартов⁶.

Оценивание обучения, основанного на деятельности (поведении), проводится на основе портфолио⁷. «Портфолио – это коллекция работ учащегося, которая демонстрирует его усилия, прогресс или достижения в определенной области»⁸.

В нашем случае «коллекцией работ» студента будут являться выполненные задания, контрольные работы, выступления на конференциях, научные статьи, отчеты по практикам, и, наконец, дипломная работа.

Идеи **компетентностного подхода** в системе образования находят поддержку в исследованиях россий-





ских авторов⁹. В свете новых тенденций современного рынка профессий и труда в качестве одного из многих факторов, отвечающих вызовам времени, может стать переход в системе вузовской подготовки специалистов на практико-ориентированные модели обучения¹⁰.

Важным компонентом в профессиональной подготовке будущих специалистов являются методы и технологии обучения. Например, использование индивидуальных форм обучения создает возможности организации деятельности как творческого процесса. С этой точки зрения группа обучаемых не должна быть более 8–10 человек при проведении практических занятий. Этой рекомендации, в частности, четко следуют при изучении иностранных языков.

Компьютерная технология позволяет значительно повысить эффективность обучения за счет используемых средств. Особенно это актуально для организации учебного процесса студентов заочных форм обучения. Дело в том, что учебный процесс студентов-заочников, как правило, ограничивается учебными сессиями. Этого, как показывает практика, явно не достаточно. Необходимо создать условия, при которых усилится влияние индивидуальных форм обучения, т.е. за счет организации постоянного контакта между студентом и преподавателем, например, через электронную почту и Интернет. Данная система в определенной степени была апробирована, и, по мнению автора, достаточно успешно, при работе с выпускницей института АИТиП (гр. 352) в 2008–2009 учебном году Л.В. Сологуб, проживающей в городе Славгороде.

При использовании компьютерной технологии происходит регулярное общение студентов с преподавателем и друг с другом. Преподаватель отслеживает развитие студента по выполненным заданиям, по решению возникающих

проблем. В данном случае исключается возможность получения оценок студентами «за просто так», оценивается только работа студентов, определяющая уровень их знаний.

Для выявления и развития творческих и аналитических способностей студентов предлагается контрольные работы по дисциплине (которые, как правило, предполагают раскрытие какой-либо одной темы) заменить заданиями прикладного характера на основе пройденного материала. Задания могут быть одинаковыми, но носить исключительно индивидуальный характер (например, связанные с работой). По объему они должны быть небольшими (одна-полторы страницы) и ограничены сроком выполнения (допустим, одно-два задания в месяц). В совокупности общий объем выполненных заданий будет примерно равен объему контрольной работы. В случае какого-либо затруднения студент в любой момент может получить консультацию у преподавателя. Таким образом, мы получаем симбиоз дистанционного и очного обучения, что, несомненно, улучшит качество получаемых студентами знаний, процесс обучения примет равномерный характер (не откладываемый до сессии), и к моменту экзамена или зачета у преподавателя будет более объективная информация по каждому студенту.

В результате, когда студент прибывает на сессию, он вполне удовлетворительно ориентируется в дисциплине. Поэтому лекционные и практические занятия необходимо несколько модернизировать. Это не означает, что не следует использовать традиционные формы проведения занятий (опросы, лекции и т.д.), а просто основной упор делается на активные формы обучения (деловые игры, анализ ситуаций и т.д.), при этом на лекционных занятиях необходимо останавливаться только на ключевых, наиболее значимых моментах темы.

Проиллюстрируем примерную схему проведения такого занятия по теме «Мотивация» (дисциплина «Организационное поведение»).

На лекционной паре исходя из того, что студенты в общих чертах знакомы с темой, преподаватель останавливается на основных моментах темы, особенностях теорий мотивации и их принципиальных отличиях друг от друга. Практическое занятие начинается с деловой игры, посредством которой наглядно демонстрируются различные восприятия одной и той же графической информации разными людьми и разная подача этой информации (можно другую игру). Этой игрой преподаватель подготавливает студентов к пониманию того факта, что, работая в команде, они осознанно должны стремиться различить мнения объединить в одно. Далее группа разбивается на две команды, которые должны с помощью различных теорий мотивации проанализировать конкретную проблемную ситуацию и выдать свои рекомендации по ее разрешению.

Согласно практико-ориентированному подходу к обучению самоконтроль и контроль создают условия для профессиональной самооценки обучаемого. Контроль рассматривается как важнейший и реальный механизм выявления и оценки результатов образовательного процесса. Эффективность и качество обучения не могут быть достигнуты без объективной информации о том, как усваивается учебный материал, как обучаемые применяют полученные знания, умения и навыки в решении практических задач. Основная задача контроля – выявление соответствия его фактического результата заложенным программам, а также оценка степени этого соответствия.

Важной задачей контроля является формирование обратной связи, информирующей о соответствии обучаемой системы ее конечным ре-



зультатам. Информация о деятельности студента-заочника, в первую очередь в условиях самостоятельной работы, является фактически единственным оперативным средством управления его обучением. На основании получаемой информации отношения преподавателя и студента в процессе регулярного общения по Интернету качественно меняются, происходит коррекция образовательной деятельности. Прямая и обратная связь – это обязательные элементы функционирования системы обучения в целом.

Технологический компонент мы рассмотрели. Результативный компонент системы контроля мы предлагаем оценивать в баллах. В ходе изучения материала студенты выполняют ряд самостоятельных заданий, а по его окончании проводится проверка остаточных знаний студентов в виде контрольной работы (например, электронный тест в Интернете). Каждая работа имеет свою оценку в баллах. Итоговый рейтинг по дисциплине формируется на основе результатов выполнения каждого задания по всей дисциплине (индивидуальных, практических, контрольных и т.д.) и определяет оценку студента по предмету в соответствии с правилами, установленными вузом. Например, по балльно-рейтинговой системе: 81–100 баллов – «отлично»; 66–80 баллов – «хорошо»; 51–65 баллов – допуск к экзамену или зачету. В это число включается оценка качества выполненных заданий, сроки их выполнения, исследовательская деятельность, работа на занятиях в течении сессии и т.д.¹¹ Итоговая оценка по курсу представляется по результатам этого экзамена; рейтинг менее 51 баллов показывает, что студент не справился с изучением дисциплины и должен штудировать ее повторно. Здесь есть один уточняющий момент. Если по дисциплине сдается экзамен, то, как правило, студент более серьезно относится к учебному процессу, чем

при зачете, когда подготовка идет по принципу «лишь бы спихнуть». Поэтому балльная оценка работы студента в течение семестра позволит более объективно подойти к принятию зачета.

Ряд вузов страны уже несколько лет практикуют балльно-рейтинговую систему, в том числе и в Барнауле (Алтайская академия экономики и права, Алтайский государственный аграрный университет). По отзывам преподавателей, эта система достаточно эффективно мотивирует студентов к занятиям.

Внедрение практико-ориентированной модели подготовки специалистов заочных форм обучения предварительно требует решения ряда вопросов в рамках рабочего проекта. К их числу относятся следующие:

1. Формирование групп оптимального размера. Какой должна быть группа, чтобы преподаватель имел время для общения с каждым студентом?

2. Расчет стоимости курса. Как оценить курс и как оплачивать работу преподавателя, курирующего курс?

3. Использование курсов для обучения студентов разных специальностей. Можно ли унифицировать курс таким образом, чтобы была возможность обучать студентов разных специальностей?

Практико-ориентированная модель профессиональной подготовки студентов-заочников в вузе, основные идеи компетентного подхода, на наш взгляд, в полной мере соответствуют задачам обучения и формирования практических навыков, определяемых Государственным образовательным стандартом Минобразования РФ, а также требованиям региональных рынков профессий и труда.

¹ Зеер Э., Сыманюк Э. Компетентный подход к модернизации профессионального образования // Высшее образование в России. 2005. №4. С. 23.

² Там же. С. 26.

³ Государственные и образовательные стандарты в системе общего образования. Теория и практика / под ред. В.С. Леднева, Н.Д. Никандрова, М.В. Рыжакова. М., 2002. С. 63.

⁴ Зеер Э., Сыманюк Э. Указ. соч. С. 28.

⁵ См.: Фатхутдинов Р. Ориентация обучения на конкурентоспособность. // Высшее образование в России. 2007. №9. С. 38–44; Бубенин В. «Быть» и «уметь» – измерения образовательной деятельности. // Высшее образование в России. 2007. №6. С. 79–82.

⁶ См.: Розина Н. О разработке нового поколения государственных образовательных стандартов // Высшее образование в России. 2007. №3. С. 5–9; Дячкин О.Д., Околелов О.П. Теоретические аспекты и технологии реализации образовательных стандартов третьего поколения // Высшее образование сегодня. 2009. №11. С. 29–32.

⁷ См.: Семенов А.А. Портфолио лучше, чем просто экзамен // Высшее образование сегодня. 2009. №11. С. 48–49.

⁸ Федотова Е.Е. Модернизация компетентного подхода в общем и профессиональном образовании США // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2003. С. 57.

⁹ См.: Соснин Н. Компетентный подход: проблемы освоения // Высшее образование в России. 2007. №6. С. 42–45; Лызь Н.А., Лызь А.Е. Компетентно – ориентированное обучение: опыт внедрения инноваций // Высшее образование в России. 2009. №6. С. 29–36; Сенашенко В.С. О компетентном подходе в высшем образовании // Высшее образование в России. 2009. №4. С. 18–24.

¹⁰ См.: Ялалов Ф. Деятельностно-компетентный подход к практико-ориентированному образованию // Высшее образование в России. 2008. №1. С. 89–93.

¹¹ Александрова И., Афанасьева А., Сагитова Э., Строкина В. Балльно-рейтинговая система оценки качества обучения в системе зачетных единиц // Высшее образование в России. 2007. №7. С. 25–28.





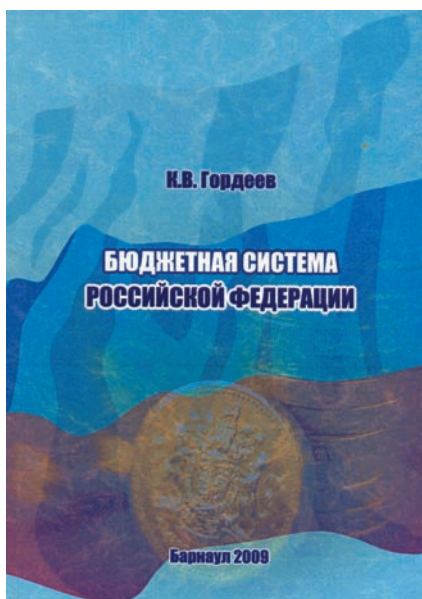
КНИЖНОЕ ОБОЗРЕНИЕ

Гордеев, К.В. Бюджетная система Российской Федерации : учебное пособие / К.В. Гордеев. – Барнаул, 2009. – 168 с.

Бюджетная система РФ является важнейшей составляющей финансовой системы страны. Как динамичная, сложная, многоуровневая структура, бюджетная система Российской Федерации постоянно развивается. Этого требуют как изменяющиеся условия внешней среды, так и приоритеты бюджетной политики, формируемые Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, органами государственной власти в регионах. Разграничение доходных источников и расходных полномочий, заложенное в российском законодательстве, создало основу для очередного этапа бюджетной реформы в нашей стране, направленного на повышение качества управления общественными финансами.

Литературы, посвященной анализу составных частей и направлений реформирования бюджетной системы, в настоящее время издается достаточно много. Новые подходы к правовому регулированию этапов бюджетного процесса, изменения определений ключевых понятий и появление ряда проблем, связанных с реализацией бюджетной реформы в регионах и муниципальных образованиях, требуют совершенствования методического обеспечения преподавания дисциплины «Бюджетная система РФ».

В представленном учебном пособии предпринята попытка подробно и в доступной для понимания форме раскрыть базовые



понятия и принципы бюджетной системы Российской Федерации, изложить особенности формирования, рассмотрения и утверждения, исполнения и контроля государственного бюджета на субнациональном уровне в свете изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 27.04.2007 №63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

В первом разделе пособия рассмотрено развитие бюджетного устройства Российской Федерации, начиная с существования СССР, особенности и роль субъектов Федерации в формировании современной бюджетной системы страны. Проанализирован состав и распределение доходных источников по уровням бюджетной системы. Проведено сравнение организации бюджетного процесса в

нашей стране с другими странами на примере ФРГ и Франции.

Подробно рассмотрен опыт межбюджетного регулирования, накопленный в Алтайском крае. Для нашего региона этот вопрос имеет важное значение в силу значительного количества муниципальных образований и их существенной дифференциации в состоянии и развитии экономики.

Еще одним немаловажным моментом является предпринятая в пособии попытка автора обобщить и проанализировать этапы бюджетной реформы, проходящей в Российской Федерации и выделить направление ее дальнейшего развития.

Пособие отличается практической направленностью. Оно иллюстрировано большим количеством диаграмм и таблиц на основе фактических данных об исполнении краевого бюджета и бюджетов муниципальных образований Алтайского края. Каждый тематический раздел содержит контрольные вопросы, которые помогут в осмыслении изученного материала.

На наш взгляд, представленное учебное пособие будет полезно как для студентов-финансистов, так и для практических работников, руководителей и специалистов региональных и муниципальных органов власти.

**Д.Г. Ситников, к.э.н.,
начальник отдела финансирования государственной службы и отраслей социальной сферы комитета администрации Алтайского края по финансам, налоговой и кредитной политике**



Пресняков, М.В. Конституционная концепция принципа справедливости: / М.В. Пресняков; под ред. Г.Н. Комковой. – М.: ДМК Пресс, 2009. – 384 с.

Монография посвящена одной из актуальных и одновременно «вечных» проблем современной науки конституционного права – принципу справедливости. При этом рассматриваемая тематика имеет не только конституционно-правовой аспект, но и связана с проблемами общей теории права и многих юридических дисциплин. В этой связи представляется интересным подход автора, согласно которому он сосредоточил свое внимание именно на конституционно-правовых аспектах принципа справедливости, что повышает степень научной новизны исследования.

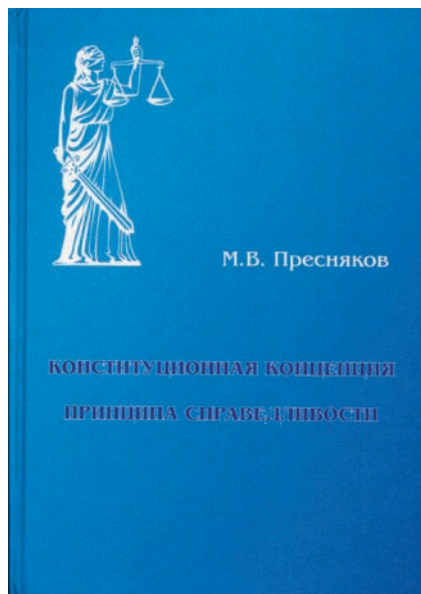
Интерес к указанной теме определяется также практической значимостью работы. Автор правомерно указывает на несколько сот решений Конституционного Суда РФ, в которых конституционный принцип справедливости находится в основе сформулированной правовой позиции Суда и принятого на ее основе решения.

Монография выполнена на прочной методологической основе современной юридической науки. Автор удачно использовал диалектический метод, сравнительно-правовой, междисциплинарный подход и другие методы исследования, что способствовало комплексному восприятию юридической природы и нормативного содержания конституционного принципа справедливости. В методологическом плане выверенной представляется и общая логика исследования конституционного принципа справедливости. Соответственно, структура работы отражает движение от общего понятия справедливости и ее места в системе конституционных принципов к анализу трех моделей данного принципа (ретрибутивной, дистрибутивной, коммутативной) и практики их применения.

Особого внимания заслуживает рассмотрение общефилософских и социологических вопросов справедливости. Подобный междисциплинарный подход имеет практическое значение при анализе практики Конституционного Суда РФ, которому зачастую приходится

разрешать дела не только с формально-юридических позиций, но и учитывать широкий социально-политический и культурный контекст соответствующих конституционных проблем.

Следует согласиться с мнением автора о том, что, наряду с информационной функцией, принципы права гармонизируют, балансируют саму систему права. Действительно, данное инструментальное качество принципов права, будучи недостаточно разработанным в отечественной правовой науке, имеет сугубо



прикладное значение, в первую очередь в конституционном судебном процессе. Автор обращает внимание и на такой сравнительно новый для российской юриспруденции прием судебной деятельности, как взвешивание / балансирование конституционных ценностей (от нем. – die Guterabwegung; от англ. – balancing test).

Логичным является анализ справедливости посредством ее сравнения с рядом родственных юридических категорий (равенство, свобода, соразмерность, определенность, законность, стабильность). Вполне обосновано внимание к процедурному аспекту конституционного принципа справедливости. При этом автор в качестве цели процедурной справедливости рассматривает обеспечение действительного фактического равенства.

К положительным аспектам следует отнести и то обстоятельство, что иссле-

дователь уделяет отдельное внимание конституционному принципу соразмерности и проблеме справедливого баланса. Заслуживает поддержки авторская оценка, согласно которой принцип соразмерности широко используется в рамках европейской правовой традиции, в известной степени был «адаптирован» Конституционным Судом РФ к сформулированному им принципу справедливости. Не случайно данный принцип по авторитетному толкованию Суда Европейского Союза относится к числу общих конституционных традиций европейских государств.

Особый интерес имеет обращение М.В. Преснякова к формально-юридическим критериям качества российского законодательства, которые широко используются Конституционным Судом РФ в процессе применения принципа справедливости. Принципы верховенства права и правовой определенности оказывают существенное воздействие на российское законодательство и правоприменительную практику. На этом фоне заслуживают поддержки авторские предложения по совершенствованию правового регулирования, которые могут оказаться достаточно эффективными на практике.

В целом представленную монографию можно охарактеризовать как новое научное достижение, способствующее дальнейшему развитию конституционного законодательства и правоприменительной практики, а также российской науки конституционного права. Разработанные автором рекомендации и предложения могут быть использованы в совершенствовании законодательства и правоприменительной деятельности. Содержание и выводы, содержащиеся в монографии, могут быть применены в научно-исследовательской работе и в учебном процессе.

А.В. Должиков,
к.ю.н., зав. кафедрой
гражданско-правовых
дисциплин АФ СибАГС
Р.В. Знаменщиков,
к.ю.н., зав. кафедрой
конституционного
и административного права
АФ СибАГС





20 апреля 2010 г. в Алтайском филиале Сибирской академии государственной службы в г. Барнауле состоялась межвузовская научная конференция студентов и аспирантов «Россия в XXI веке: стратегия и тактика социально-экономических, политических и правовых реформ»

В работе конференции принимали участие студенты АФ СибАГС, аспиранты СибАГС, а также студенты Алтайского государственного университета, Алтайской государственной педагогической академии, Барнаульского юридического института МВД России, Алтайской академии экономики и права.

В рамках конференции работало шесть секций. С результатами научных докладов выступили 54 студента. Все участники продемонстрировали высокий уровень теоретической подготовки и практическую направленность и актуальность тем исследований.

Темы выступлений участников на секции «Актуальные проблемы теории и практики управления» отличались прикладным характером и анализом практической деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

В ходе работы секции «Актуальные проблемы молодежной политики» обсуждались итоги научно-исследовательской работы студентов по анализу планирования и реализации современной молодежной политики. Значительная часть докладов была посвящена проблемам электоральной активности современной молодежи.

Представленные на секции «Общее и особенное в развитии мировой и российской экономики в условиях ми-



рового финансового кризиса» доклады были посвящены особо актуальным и значимым в современных социально-экономических условиях проблемам: реструктуризации бюджетной системы, безработице среди молодежи, оптимизации мировой валютной системы, целесообразности вступления России в ВТО и др.

Тематика секции конституционного и административного права была посвящена проблемам теории права, а также конституционного, административного и муниципального права.

Содержание выступлений секции гражданско-правовых дисциплин было посвящено проблемам действующего гражданского законодательства, в том числе отдельным институтам деликтного, наследственного и авторского права и др.

На секции уголовно-правовых дисциплин рассматривались вопросы уголовной ответственности за преступления в сфере экономики, дорожного движения и др. Особое внимание выступающих было уделено вопросам противодействия коррупции.

Победители конференции:

I секция «Актуальные проблемы теории и практики управления»

- 1-е место А.В. Капустин (АФ СибАГС, 5 курс),
- 2-е место А.А. Кольчига (АФ СибАГС, 5 курс),
- 3-е место Д.В. Конева (АФ СибАГС, 4 курс).

II секция «Актуальные проблемы молодежной политики»

- 1-е место Е.В. Экибашева (АФ СибАГС, 3 курс),
- 2-е место М.А. Шошина (АФ СибАГС, 1 курс),
- 3-е место Е.А. Лукина (АФ СибАГС, 3 курс).

III секция «Общее и особенное в развитии мировой и российской экономики в условиях мирового финансового кризиса»

- 1-е место Е.М. Городенцева (АФ СибАГС, 3 курс),
- 2-е место Е.В. Топорков (АФ СибАГС, 5 курс),
- 3-е место О.В. Богатырева (АФ СибАГС, 2 курс).

IV секция конституционного и административного права

- 1-е место Ю.А. Рудт (АФ СибАГС, 4 курс),
- 2-е место К.В. Чепрасов (АлтГУ, 4 курс),
- 3-е место С.И. Сафронов (АФ СибАГС, 3 курс).

V секция гражданско-правовых дисциплин

- 1-е место С.В. Борисенко (АФ СибАГС, 3 курс)
- 2-е место А.А. Степанченко (БЮИ МВД России, 3 курс),
- 3-е место Д.П. Чебанова (АФ СибАГС, 3 курс).

VI секция уголовно-правовых дисциплин

- 1-е место О.А. Караваева (АФ СибАГС, 3 курс),
- 2-е место В.В. Плеханова (АлтГУ, 3 курс),
- 3-е место А.А. Харламов (ААЭП, 3 курс).

